

# **COMISIÓN TÉCNICA DE AUDITORÍA PÚBLICA**

**Documento nº 4**

**Auditorías urbanísticas**

## PONENTES DEL DOCUMENTO

- **Gemma Angélica Sánchez Lerma.** Cámara de Comptos de Navarra
- **Alejandro Teré Pérez.** Cámara de Cuentas de Andalucía

## COMISIÓN TÉCNICA DE AUDITORÍA PÚBLICA

Presidente: Ignacio Cabeza del Salvador. Auditor de la Cámara de Comptos de Navarra

Coordinadora: Natividad Valenzuela Rodríguez de Miñón. Directora General de FIA-SEP

- Enrique Álvarez Tolcheff. Subdirector Técnico del Tribunal de Cuentas
- Belén González Díaz. Profesora de la Universidad de Oviedo
- Joaquín Hernández Fernández. Profesor de la Universidad de Murcia
- Ángel Luis Martínez Fuentes. Socio de ATD Auditores Sector Público
- Sindicatura de Castilla-La Mancha-Victor Cano –Auditor
- COSITAL- José Fernando Chicano-Interventor General del Ayuntamiento de Tarragona
- Intervención General de la Región de Murcia- Eduardo Garro Gutiérrez- Interventor General
- Registro de Economistas Auditores (REA) del Consejo General de Colegios de Economistas de España- Manuel A. Pardo Mosquera – Presidente del Comité de Normas y Procedimientos del REA -CGCEE
- Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana– Miguel Olivas Arroyo Pérez - Auditor
- Consello de Contas de Galicia – Guillermo Álvarez Roperó- Auditor
- Cámara de Cuentas de Andalucía- Enrique Muñoz Juan. Jefe de Equipo de Coordinación
- Consejo de Cuentas de Castilla y León – Santiago Martín Nájera - Director de Fiscalización

- Instituto Censores Jurados de Cuentas de España – Pablo Merello Lafuente, miembro de la Comisión de Sector Público del ICJCE
- Audiencia de Cuentas de Canarias – José Carlos Naranjo Sintés, Consejero de Otros Entes Públicos
- Intervención General de Extremadura- Sebastián Murillo Cruz, Jefe del Servicio de Fiscalización
- Asociación Catalana de Contabilidad y Dirección (ACCID)- Fernando González-Santacana Martín, Tesorero del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat (Barcelona)
- Intervención General de Galicia -Elena Muñoz Fonteriz, Interventora General de la Xunta de Galicia

# ÍNDICE

---

<b>Preámbulo .....</b>	
<b>1. Introducción y justificación</b>	
Objeto del documento.....	
Destinatarios .....	
Normas de Auditoría .....	
<b>2. Tipos de trabajo .....</b>	
<b>3. Planificación.....</b>	
Desarrollo del Trabajo.....	
Muestreo .....	
Valoraciones urbanísticas.....	
<b>4. Revisión de la actividad urbanística.....</b>	
Conocimiento de los procedimientos .....	
Revisión del planeamiento urbanístico .....	
Revisión de la ejecución del planteamiento: gestión urbanística municipal ...	
Revisión de la edificación y de la conservación.....	
Revisión del patrimonio municipal del suelo .....	
Revisión de la disciplina urbanística .....	
Revisión de los convenios urbanísticos .....	
<b>5. Emisión del informe .....</b>	
Esquema.....	
<b>Anexo 1. Contenido del plan general municipal. Comprobaciones .....</b>	
<b>Anexo 2. Los gastos de urbanización .....</b>	
<b>Anexo 3. Estipulaciones de los convenios urbanísticos. Comprobaciones ...</b>	

## 1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

---

- 1.1. La importancia que en los últimos años ha tenido el urbanismo en el desarrollo de la actividad económica y en la financiación de las Haciendas municipales, hace conveniente la elaboración de un documento técnico que sirva de base para la normalización de las auditorías urbanísticas.
- 1.2. El urbanismo tiene por finalidad conseguir la adecuada ordenación de las ciudades y del territorio para asegurar las necesidades esenciales de la vida individual y colectiva de las personas, así como la más correcta utilización de los recursos naturales. Por consiguiente, las Administraciones públicas deben adoptar sus decisiones urbanísticas con la intención de satisfacer tales necesidades y no con el objetivo, no siempre disimulado, de obtener el mayor rendimiento económico posible.
- 1.3. El Tribunal de Defensa de la Competencia en su Informe sobre el mercado del suelo de 1993, mantenía que algunos Entes locales se comportaban como auténticos especuladores, al restringir la oferta de suelo y hacer subir el precio del mismo paralelamente; pero consideraba justificada esta actuación debido a los graves problemas que tenían las Haciendas locales.
- 1.4. En este contexto es necesario efectuar controles sobre la actividad urbanística que desarrollan los poderes públicos y, principalmente, sobre los recursos financieros vinculados con esta actividad pública. En la Declaración de Pamplona, realizada por los Presidentes de los Tribunales Autonómicos de Cuentas, el 19 de octubre de 2006, se incide en la necesidad de favorecer la fiscalización de esta actividad: *<<Respecto al urbanismo, los recientes escándalos por comportamientos irregulares en algunos ayuntamientos no hacen sino confirmar la necesidad de potenciar las auditorías urbanísticas en el marco del análisis del sector local. Dicho objetivo, no obstante, exige una adecuada formación de los auditores públicos teniendo en cuenta que el riesgo en este tipo de auditorías está principalmente en lo que queda fuera de la documentación y las cuentas analizadas>>*.
- 1.5. Dada la muy diversa casuística que se puede suscitar en el ámbito urbanístico, la Comisión ha considerado necesario, de acuerdo con el Documento nº 1, emitir un documento que oriente sobre cuáles deben ser las actuaciones de los auditores del sector público cuando efectúan auditorías urbanísticas.

### OBJETO DEL DOCUMENTO

- 1.6. Con este Documento, la Comisión Técnica de Auditoría Pública proyecta desarrollar una metodología para el control de la actividad urbanística en sus distintas fases: planeamiento, ejecución o gestión, edificación y conservación, disciplina urbanística, etc.
- 1.7. La actividad urbanística es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación.
- 1.8. El suelo es un bien cuya transformación es costosa y da lugar a importantes externalidades sociales, económicas y medioambientales. Por ello, el ejercicio de las potestades urbanísticas debe adecuarse a la obtención del interés general, que en este ámbito está informado por los siguientes principios y objetivos constitucionalmente recogidos:
  - Función social de la propiedad (art.33.2 CE).
  - Sostenibilidad ambiental (art. 45 CE).
  - Derecho de la colectividad a las plusvalías generadas (art. 47 CE).
  - Evitación de la especulación (art. 47 2 CE).
  - Derecho a la vivienda digna y a calidad de vida (art. 47. 1 CE).
- 1.9. La función auditora, sea cual sea el tipo de auditoría que se realice, debe valorar el grado de obtención y adecuación de la actividad realizada al cumplimiento de estos principios. La metodología de control apuntada en este documento para

cada una de las fases de la actividad urbanística está orientada a hacer posible esta valoración.

## DESTINATARIOS

- 1.10. Los destinatarios de este Documento son los profesionales integrantes de los órganos públicos de control externo, de las Intervenciones y órganos de control interno de todos los ámbitos y entidades públicas, y los auditores individuales o pertenecientes a firmas de auditoría que deban realizar una auditoría en el ámbito del sector público sobre la actividad urbanística.

## NORMAS DE AUDITORÍA

- 1.11. El auditor deberá seguir las Normas de auditoría pública generalmente aceptadas en su ámbito profesional y el Documento nº 1 emitido por la Comisión Técnica de Auditoría Pública de la Fundación FIASEP, en la medida que sean aplicables a la auditoría urbanística. Destacan especialmente las normas referidas a la independencia y objetividad.
- 1.12. Asimismo, cuando corresponda, deberá seguir las directrices establecidas en la normativa urbanística en cuanto se refiera a actuaciones que puedan enmarcarse dentro del objeto de este documento.
- 1.13. El auditor deberá mencionar en su informe qué normas de auditoría ha aplicado.
- 1.14. Debe considerarse que este Documento se ha elaborado de forma que pueda ser utilizado sea cual sea la legislación urbanística. Por este motivo se evitan, en la medida de lo posible, las referencias explícitas a la normativa que pudiera estar vigente en cualquier momento.

## 2. TIPOS DE TRABAJO

---

- 2.1. La fiscalización de la actividad urbanística, permite diferenciar distintos tipos de trabajo en función de las diversas áreas o fases en las que se puede desagregar la citada actividad: a) planeamiento urbanístico, b) gestión o ejecución del planeamiento, c) edificación y conservación, d) Patrimonio Municipal de Suelo, e) disciplina urbanística, f) convenios urbanísticos, etc.

En todo caso, es perfectamente posible que una fiscalización urbanística incida sobre varias de las áreas anteriormente expuestas. Así, por ejemplo, la auditoría de un determinado plan de desarrollo abarcará la revisión de los procedimientos del planeamiento y de la gestión, pero también puede afectar a los convenios urbanísticos o al Patrimonio Municipal de Suelo.

- 2.2. Una revisión de los procedimientos consiste, por un lado, en verificar que la actividad urbanística auditada se adecúa a la normativa que le es de aplicación y, por otro, en comprobar las consecuencias económico-financieras que para la Administración pública se derivan de tal actividad.

Estas revisiones deben permitir efectuar los distintos tipos de auditorías aplicables al sector público: a) auditorías de regularidad, b) auditorías operativas (de eficacia, eficiencia y economía), y c) auditorías integradas.

- 2.3. Los tipos de trabajo que puede realizar el auditor contemplados en este documento son los siguientes:

- a) Control sobre los procedimientos de aprobación, modificación o revisión del planeamiento urbanístico. Para ello, realizará las pertinentes pruebas de cumplimiento y obtendrá evidencia sobre las diferentes fases de los procedimientos dependiendo del tipo de planeamiento y de si se trata de aprobación, modificación o, en su caso, revisión del mismo.
- b) Revisión de la gestión o ejecución del planeamiento, que abarca tanto las actuaciones integradas o sistemáticas como las aisladas o asistemáticas. Este tipo de trabajo debe informar, no sólo del adecuado cumplimiento de los procedimientos de gestión, sino también del grado de ejecución de los planes y de la coherencia de las actuaciones con lo planificado.
- c) El control de la edificación y conservación debe estar dirigido a comprobar que los actos de edificación y utilización del suelo respetan la legalidad aplicable. La protección de esta legalidad se consigue mediante: a) la intervención preventiva de los actos de edificación y uso del suelo (licencias urbanísticas) y b) las órdenes de ejecución y declaración de ruina.
- d) La actuación sobre el Patrimonio Municipal de Suelo está encaminada, principalmente, a comprobar que en dicho Patrimonio se han integrado todos los bienes y recursos que determina la legislación aplicable, así como que tales bienes y recursos se han destinado a las finalidades previstas en la normativa correspondiente (construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, usos de interés social...).
- e) La verificación de la disciplina urbanística pretende controlar la protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido, así como las actividades sancionadoras efectuadas.
- f) Las pruebas de auditoría sobre los convenios urbanísticos deben llevarnos a formar una opinión, tanto de regularidad como de eficiencia y eficacia. Se analizarán los siguientes aspectos: sujetos intervinientes, procedimiento y formalidades, objeto y efectos de los convenios.

- 2.4. Por otro lado, se pueden realizar "auditorías horizontales" encaminadas a obtener conclusiones sobre la gestión efectuada por distintos municipios de alguna o al-

gunas de las fases anteriores y, en su caso, comparar la actividad desarrollada por cada uno de ellos.

Así, se puede fiscalizar el procedimiento de aprobación del Planeamiento General o de algunos planes de desarrollo en los municipios con una determinada población. O la gestión del Patrimonio Municipal de Suelo o la tramitación de las licencias urbanísticas, de uno o varios ejercicios económicos, en distintos municipios, etc.



### 3. PLANIFICACIÓN

---

- 3.1. La planificación, además de servir para fijar un plan global de desarrollo de la auditoría, debe poder utilizarse como control de calidad durante el desarrollo del trabajo para, en su caso, adoptar las medidas necesarias para un mejor cumplimiento de los objetivos fijados.

Para lograr una fiscalización de calidad, se deben definir en forma concreta los objetivos del trabajo y en función de éstos, el tipo de fiscalización que se quiere realizar y el alcance de la misma. Planteado lo anterior, deberá fijarse la metodología para conseguir tales objetivos.

- 3.2. La primera reflexión que se deber realizar es la relativa a los objetivos de la fiscalización, es decir, debe el auditor fijar lo que se persigue con la fiscalización a realizar.

Con carácter general en toda fiscalización en materia de urbanismo, como objetivo de una auditoría de regularidad, se considerará la verificación del cumplimiento de la normativa general y urbanística (normas generales y especiales y procedimientos). Por lo tanto, los trabajos preliminares, deben comenzar por el adecuado conocimiento de la norma reguladora de la actividad. Ahora bien, lo relevante al respecto no es el mero cumplimiento de la norma, sino identificar en ésta el objetivo de interés general al que sirve. Las directrices básicas para esta identificación se deben buscar en el servicio y cumplimiento de los principios básicos de actuación de la potestad urbanística (ya especificados en el punto 1.8 de este documento). Esta última identificación servirá para poder plantear el trabajo en términos de auditoría operativa.

#### DESARROLLO DEL TRABAJO

- 3.3. El auditor desarrollará uno o varios programas de trabajo en función del alcance de la auditoría y de los tipos de trabajos desglosados en el epígrafe anterior (2. Tipos de trabajo).
- 3.4. Deberá dejar constancia de la evidencia obtenida y de sus conclusiones en papeles de trabajo, preferentemente mediante procedimientos informáticos.
- 3.5. Establecerá el modelo de informe de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable y, en concreto, con lo establecido en el epígrafe 5. Emisión de Informe.

#### MUESTREO

- 3.6. En determinadas ocasiones el auditor debe efectuar muestras para la elaboración de los trabajos.  
Para la realización de la muestra y la selección del tipo de muestreo se aplicará, preferentemente, el Documento nº 3 sobre la aplicación del muestreo en la auditoría del sector público, emitido por la Fundación FIASEP. También podrá utilizar los procedimientos habituales usados por los auditores, de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas.

#### VALORACIONES URBANÍSTICAS

- 3.7. El auditor deberá prestar especial atención a las valoraciones urbanísticas.
- 3.8. Los métodos de valoración del suelo, de las instalaciones, construcciones y edificaciones se encuentran recogidos en la legislación de suelo estatal y en la legislación de expropiación forzosa: capitalización de rentas rústicas, coste de reposición, residual estático, comparación, etc. El auditor deberá comprobar que se utilizan los métodos previstos en la normativa, en función del tipo de valoración.
- 3.9. En todo caso, es importante que los informes de valoración justifiquen adecuadamente los criterios utilizados y que el resultado final de la valoración aparezca debidamente motivado. En tal sentido, la legislación de patrimonio de las Admi-

nistraciones Públicas determina que las valoraciones, tasaciones e informes técnicos deberán explicitar los parámetros en que se fundamentan.

A su vez, se comprobará que los informes de valoración coinciden en el tiempo con las actuaciones que se valoran, pues es posible que se produzcan desfases entre el momento en el que se efectuó la valoración y en el que se desarrolla la actuación urbanística.

- 3.10. En la realización de la auditoría se podrá acudir a empresas externas de valoraciones para realizar las comprobaciones que se consideren convenientes. La legislación de patrimonio de las Administraciones Públicas permite que los informes de valoración los efectúen los técnicos competentes en la materia o que se encarguen a sociedades de tasación debidamente inscritas en el Registro de Sociedades de Tasación del Banco de España.

## 4. REVISIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

---

### CONOCIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS

4.1. En la actualidad, consolidada y asumida la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en materia urbanística, derivada de la STC 61/1997, el sistema de fuentes en esta materia queda planteado de la siguiente manera:

-El Estado carece de competencias sobre urbanismo. No obstante, debe tenerse en cuenta el Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) que apoyado en títulos competenciales del Estado — como las condiciones básicas del derecho de propiedad, expropiación, responsabilidad, medio ambiente regulación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos,...— enmarca y condiciona la legislación urbanística autonómica sobre la materia. Asimismo siguen vigentes y son de aplicación algunos preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio).

-La normativa urbanística está formada por las leyes y reglamentos que sobre esta materia han aprobado las Comunidades Autónomas.

### REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

4.2 El objetivo del auditor es verificar, aplicando procedimientos de auditoría, que se cumple la normativa en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión del planeamiento. Para ello, realizará las pertinentes pruebas de cumplimiento y obtendrá evidencia sobre las diferentes fases de los diversos procedimientos dependiendo del tipo de planeamiento y de si se trata de aprobación, modificación o, en su caso, revisión del mismo.

4.3. El análisis de los procedimientos de planeamiento comienza por el análisis del **Planeamiento urbanístico municipal** o Plan General Municipal (en adelante PGM) que es el instrumento básico del planeamiento municipal que establece la ordenación urbanística de un término municipal mediante una regulación integrada y global.

En la actualidad, la mayoría de las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas exigen que todos los municipios elaboren su Plan General Municipal. No obstante, en algunos casos, sobre todo para los pequeños municipios, algunas normas autonómicas prevén otros tipos de instrumentos de planeamiento que se caracterizan por su mayor simplicidad.

Por otro lado, también es posible que el municipio objeto de fiscalización no tenga Plan General Municipal, pero, en cambio, cuente con normas subsidiarias de planeamiento o proyectos de delimitación de suelo urbano, aprobadas al amparo del antiguo reglamento de planeamiento estatal, de 1978.

4.4. En la revisión de los expedientes de los Planes Generales Municipales, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) El Plan General Municipal tiene naturaleza jurídica de carácter reglamentario (disposición general). Sus previsiones están subordinadas a las de los Instrumentos de Ordenación Territorial y a las de otros planes con incidencia en la ordenación del territorio, como por ejemplo a las de los planes sectoriales.
- b) De acuerdo con la legislación urbanística, el PGM debe contener, como mínimo, las determinaciones de ordenación estructurante, si bien, puede también recoger las de ordenación pormenorizada.

Solo será obligatorio que el PGM especifique las determinaciones de ordenación pormenorizada en el caso de ordenación de suelo urbano consolidado.

En el **ANEXO 1** de este documento se realiza una relación de las determinaciones de ordenación estructurante y de las de ordenación pormenorizada.

- c) Las diferentes normativas urbanísticas especifican los documentos que deben acompañar a los Planes Generales Municipales. En algunos casos, en consideración a la población de los municipios objeto de planeamiento general la documentación se simplifica.

En general, la documentación exigida es la siguiente:

*-Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del Territorio.* Este documento engarza la estrategia territorial general con la estrategia territorial local o del municipio en cuestión. Debe, por lo tanto, tener en cuenta las políticas territoriales y ambientales de la comunidad autónoma y define el marco estratégico de desarrollo municipal territorial. El documento contiene:

- Análisis y diagnóstico territorial.
- Evaluación del planeamiento vigente y grado de cumplimiento.
- Estrategias y criterios de ordenación territorial alternativos.
- Modelo municipal de ocupación del territorio con justificación a los instrumentos de ordenación territorial vigentes.
- Esquema de la ordenación estructurante así como la clasificación y calificación del suelo y justificación de la evolución urbana previsible con cuantificación del modelo propuesto.

*-Plan Urbanístico Municipal*

- Memoria, que debe contener: análisis y conclusiones de la información urbanística; objetivos concretos del Plan General Municipal; justificación del modelo urbano propuesto y de las determinaciones estructurantes; estudio de las necesidades y justificación de las propuestas en relación con la vivienda, el espacio para actividades económicas, las actuaciones y equipamientos, el transporte y las vías urbanas; así como propuestas sobre accesibilidad para personas con minusvalías y las valoraciones del impacto ambiental y territorial.
- Incidencia sobre el territorio, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas. Informe de sostenibilidad ambiental y estudio de impacto ambiental.
- Planos de información y ordenación del territorio y núcleo urbano con determinación de los elementos estructurantes.
- Normativa del Plan General Municipal, con clara distinción entre las determinaciones de carácter estructurante y las de carácter pormenorizado.
- Programa de desarrollo y ejecución del Plan General Municipal.
- Estudio económico y financiero, en el que se concrete la viabilidad económica de las propuestas que se realicen. Éste debe estar relacionado con los planes y programas de financiación e inversión que los municipios pueden aprobar como anexo al presupuesto. El plan de inversiones, que deberá coordinarse, en su caso, con el programa de actuación y los planes de etapa de planeamiento urbanístico, se complementará con el programa financiero. De esta manera se podrá enlazar la planificación económica con la urbanística.
- Catálogo de edificios o elementos históricos, artísticos o ambientales a proteger.

- d) Procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes Generales Municipales: El procedimiento de elaboración y aprobación está regulado, normalmente, por las normas urbanísticas de cada comunidad autónoma.

Genéricamente suele tener las siguientes fases:

-Iniciativa: se puede elaborar por iniciativa del municipio, o bien, por iniciativa del órgano autonómico, en todo caso, se debe analizar la motivación. Si se trata de planes generales de conjunto, es decir, que afectan a dos o más municipios, la iniciativa puede partir, bien de una o varias entidades locales o bien del gobierno autonómico.

-Redacción y aprobación de la estrategia y modelo de ocupación territorial (competencia también del órgano autonómico).

-Redacción y aprobación del Plan Urbanístico Municipal

- Debe existir trámite de información pública.
- Debe publicarse el “Resumen ejecutivo”, con el siguiente contenido:
  - \* Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con planos de situación y alcance de las alteraciones.
  - \* Determinación de los ámbitos en los que se suspende la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.
- Debe remitirse al órgano competente del gobierno autónomo para informe.
- Remisión a otras administraciones y organismos públicos para informes obligatorios según legislación sectorial.
- Aprobación provisional por mayoría absoluta del Pleno de la entidad local.
- Aprobación definitiva: el órgano competente se fija en la legislación urbanística de cada comunidad autónoma. Normalmente es el titular del departamento autonómico competente por razón de la materia.

-Publicidad

- Se publica, según ámbito del órgano competente para su aprobación definitiva, en el Boletín Oficial de la comunidad autónoma o en el Boletín Oficial de la provincia.
- Algunas legislaciones autonómicas, han creado registros de planeamiento dependientes del órgano autonómico competente por razón de la materia. La normativa estatal dispone la formación de un sistema de información urbana general, con información sobre suelo y urbanismo.
- Las administraciones públicas con competencias en la materia deben poner los medios para poder publicar, por medios telemáticos, el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes.

e) Procedimientos de modificación y revisión:

La vigencia de los planes generales municipales es indefinida, si bien es posible que el propio plan determine un plazo de vigencia o especifique motivos para considerar su agotamiento.

Durante su vigencia los planes pueden modificarse. Los procedimientos de modificación varían en función de la importancia de las alteraciones del plan a realizar. Prácticamente todas las regulaciones autonómicas contemplan un procedimiento cualificado para supuestos en los que la modificación afecta a las determinaciones estructurantes y un procedimiento ordinario para el resto de las modificaciones.

Si la modificación incrementa edificabilidad o modifica usos debe constar en el expediente la identidad de propietarios y titulares de derechos reales sobre las

fincas afectadas durante los cinco años anteriores. Esta última es una medida útil para controlar incompatibilidades o conflicto de intereses o posibles prácticas corruptas

Los supuestos que dan lugar a modificaciones puntuales deben diferenciarse de los supuestos en los que procede la revisión del plan. El grado de impacto de la alteración en el plan es el que determina cuándo ha de realizarse una modificación o una revisión. Cuando la alteración pretendida supone la adopción de nuevos criterios respecto a la estructura general y orgánica del territorio ya sea, por elección de un modelo territorial distinto al anterior y/ o, por aparición de circunstancias sobrevenidas, como crecimiento demográfico, económico o agotamiento de la capacidad del plan, el procedimiento adecuado es el de revisión, cuyos efectos son la sustitución del plan revisado por el plan antiguo. La legislación urbanística de cada comunidad autónoma puede haber establecido los “criterios mínimos de sostenibilidad”, es decir, en qué casos el impacto de una alteración en el planeamiento general obliga a ejercer la potestad plena de ordenación urbanística (mediante revisión o aprobación de nuevo plan). Si la regulación autonómica no establece estos criterios, se aplican los criterios de la legislación estatal, según la cual procede revisión y no modificación cuando la actuación conlleve, por sí misma, o en unión de las aprobadas en los dos últimos años (basta que concorra una de las dos situaciones), un incremento superior al 20% de la población o, un incremento superior al 20% de la superficie del suelo urbanizado (urbano consolidado) del municipio o territorio afectado.

La revisión ser efectúa con los mismos requisitos procedimentales que la elaboración y aprobación del Plan General Municipal.

Para valorar adecuadamente los anteriores extremos, deben constar informes al respecto en el expediente, y es exigencia necesaria que la propuesta de modificación o de revisión esté motivada.

- 4.5. Cuando el Plan General Municipal establece la ordenación pormenorizada para suelo urbano consolidado, para ámbitos o sectores del suelo urbano no consolidado y para el suelo urbanizable sectorizado o programado, es posible que no se precise **planeamiento de desarrollo** para la ejecución de la transformación urbanística. En los demás casos será necesario aprobar alguno de los siguientes instrumentos, siempre teniendo en cuenta su relación de subordinación con el Plan General Municipal: a) plan de sectorización, b) plan parcial, c) plan especial y d) otras figuras de planeamiento.

a) Planes de sectorización:

-Son aquellos planes que completan las determinaciones estructurantes de ordenación y sectorización (divide en sectores) en suelo urbanizable no sectorizado. Delimitan áreas de reparto y los terrenos destinados a sistemas generales.

- El auditor deberá analizar la coherencia y compatibilidad de la iniciativa con los principios generales, con los instrumentos de ordenación del territorio y con la estrategia territorial del Plan General Municipal del que depende el plan de desarrollo. Analizará la memoria buscando las motivaciones de las soluciones elegidas.

-Debe incluir el informe de sostenibilidad ambiental y el estudio de viabilidad económica. Éste también deberá estar relacionado con los planes y

programas de financiación e inversión que los municipios pueden aprobar como anexo al presupuesto.

-Por el tipo de decisiones que implica este tipo de planeamiento, el procedimiento de elaboración y aprobación suele tener trámites y competencias comunes a la aprobación y tramitación de los planes generales.

b) Planes parciales:

-Afectan normalmente a suelo urbanizable sectorizado. Establecen o completan la ordenación pormenorizada. En algunas normativas también pueden afectar a suelo urbano no consolidado.

-Debe ser objeto de especial revisión la existencia de justificación de las actuaciones y del análisis de su congruencia con la ordenación estructurante del Plan General Municipal o de sectorización del que derivan.

-Pueden modificar determinaciones de ordenación pormenorizada. En este caso debe analizarse cada modificación, asegurándose de que se han singularizado todas las modificaciones y comprobando la naturaleza pormenorizada de las determinaciones a las que afecta la modificación.

-El expediente contendrá la siguiente documentación:

- Memoria.
- Planos de información y de ordenación (debe incluirse el plano catastral).
- Determinaciones de ordenación pormenorizada.
- Plan económico-financiero.
- Informe de sostenibilidad ambiental.

-Procedimiento de elaboración

- Iniciativa. Puede ser del propio ayuntamiento, de la entidad pública o iniciativa privada.
- Tramitación
  - \* Aprobación inicial. Requiere información pública que incluye la información expuesta en el resumen ejecutivo, con delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente en planes superiores y el alcance de dicha alteración. Debe incluir, también, el ámbito en el que el plan tiene efecto suspensivo de licencias urbanísticas y la duración de la suspensión.
  - Se comprobará que se han emitido los informes preceptivos.
  - \* Aprobación definitiva. Es órgano competente el Pleno que puede dar su aprobación por mayoría simple.

-Publicidad: los planes parciales deben ser publicados y, en su caso, registrados.

c) Planes especiales:

Estos planes tienen por finalidad ordenar un ámbito del territorio desde una perspectiva sectorial, atendiendo a una finalidad específica o afectando exclusivamente a elementos del territorio que se consideran relevantes..

- Su contenido y alcance puede ser muy diverso:

- Establece determinaciones de ordenación pormenorizada sobre elementos constitutivos de sistemas generales.
- Establece determinaciones para la ordenación y protección de un conjunto arquitectónico, histórico o artístico.
- Es un plan especial de reforma interior (PERI) que delimita las unidades de ejecución, señala los plazos de ejecución y consigna el sistema de ejecución cuando el Plan General Municipal no contiene para ese suelo urbano determinaciones de ordenación pormenorizada.
- Es un plan para garantizar la protección, catalogación y conservación y mejora de espacios naturales del paisaje y del medio físico rural y sus vías de comunicación. También pueden ser planes de protección,

catalogación y mejora que afecten a un medio urbano y a sus vías de comunicación.

- Es un plan que tiene por objeto desarrollar propuestas urbanísticas para la mejora de accesibilidad de los espacios libres, viales públicos, edificios, locales, medios de transporte, etc.
- Se trata de un plan especial para el establecimiento y coordinación de infraestructuras básicas. Este supuesto sólo es posible en ausencia de instrumento de ordenación del territorio, Plan General Municipal, o existiendo ambos, cuando éstos no contuvieren las indicaciones necesarias relativas a:
  - \* Sistemas de comunicación.
  - \* Equipamiento comunitario y centros públicos de notorio interés general.
  - \* Abastecimiento de agua y saneamiento.
  - \* Instalaciones y redes necesarias para suministro de energía.

d) Otras figuras de planeamiento de desarrollo:

Las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas prevén diversas figuras. Entre las más comunes están los denominados **estudios de detalle**.

Los estudios de detalle se redactan conforme a la ordenación contenida en el planeamiento general municipal y/o en el planeamiento de desarrollo del ámbito (plan de sectorización, plan parcial o plan especial).

Es importante comprobar que el estudio de detalle respeta los límites propios de su contenido y alcance y que, por lo tanto:

- No ha introducido ninguna modificación en determinaciones de ordenación pormenorizada del instrumento de planeamiento del que depende.
- No incrementa el aprovechamiento de los terrenos comprendidos en su ámbito.
- No altera o perjudica las condiciones urbanísticas reconocidas en el planeamiento a los terrenos colindantes no incluidos en el estudio.
- Se limita a señalar alineaciones y rasantes.
- Se limita a ordenar y componer los volúmenes y las tipologías de los edificios.
- Se limita a la ordenación de fachadas.

#### REVISIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: GESTIÓN URBANÍSTICA MUNICIPAL

- 4.6. La actividad urbanística se completa necesariamente con la adecuada ejecución del planeamiento previsto. La fiscalización de la gestión debe informar, no sólo del adecuado cumplimiento de los procedimientos de gestión, sino también del grado de ejecución de los planes y de la coherencia de las actuaciones con lo planificado. El denominado informe de seguimiento sirve a esta finalidad de control y transparencia del ejercicio de la potestad de ejecución.
- 4.7. En general, la ejecución del planeamiento es competencia de carácter municipal, si bien algunas actuaciones pueden estar promovidas a través de otras administraciones como la autonómica o sus entes instrumentales. Sin perjuicio de ello, nos centramos en este documento en actuaciones de ejecución de competencia municipal.
- 4.8. El auditor deberá conocer "prima facie" la fórmula o fórmulas organizativas de la gestión del urbanismo de la entidad local. Del sistema o modo de gestión deriva la adecuada valoración de los riesgos de la actividad, una gestión más o menos eficiente, una gestión más o menos controlada por el control interno de la entidad local y, en consecuencia, una mayor o menor transparencia de la actividad fiscalizada.
- 4.9. La gestión puede ser asumida en forma directa por la entidad local. La existencia de un servicio o área de urbanismo no necesariamente implica que todos los as-



pectos de la gestión recaigan sobre el mismo. Debe valorarse la presencia de otros modos de gestión directa: mancomunidad urbanística, consorcio urbanístico, gerencia u organismo autónomo de la entidad local y sociedad urbanística municipal. En estos casos es importante analizar la organización interna de competencias y funciones y la capacidad real de las unidades administrativas o, en su caso, de las entidades instrumentales, para realizar con sus propios medios las actividades para las que han sido creadas. El vaciamiento de competencias de las áreas o servicios urbanísticos municipales a favor de entidades instrumentales municipales puede dar lugar al cuestionamiento de su existencia. En estos casos, dependiendo del tipo de entidad que haya asumido dichas competencias, la auditoría deberá analizar que no existe merma en la transparencia de la gestión ni en el cumplimiento de los fines propios de la potestad pública ejercitada que, no se olvide, no se mide en función de los recursos económicos percibidos por la entidad local cuya fuente sea el urbanismo, sino en función del cumplimiento efectivo de los principios generales informadores de la actividad urbanística (plusvalías, calidad de vida, sostenibilidad ambiental...).

- 4.10. En ocasiones, ya sea la entidad local o sus entes urbanísticos instrumentales, acuden a la gestión indirecta mediante la creación de sociedades mercantiles en las que en la configuración del capital social aparece un socio o socios privados; son sociedades de economía mixta cuya finalidad u objeto es la ejecución, promoción o gestión de actividades urbanísticas de ejecución del planeamiento competencia de la entidad local.

Dependiendo de la configuración de mayorías de su capital social, su régimen jurídico quedará modulado por la aplicación de la normativa presupuestaria, de control financiero, contable y de contratación pública. La creación de sociedades mercantiles mixtas no debe utilizarse con la intención de evitar la necesaria aplicación de la normativa sobre contratación pública por parte de las entidades locales.

Son aspectos relevantes en su análisis los siguientes:

- a) Configuración de su capital social.
  - b) Determinación del modo de selección del socio privado.
  - c) Determinación de la forma de desembolso del capital social, con especial atención a las aportaciones no dinerarias (bienes entregados, su pertenencia o no a Patrimonio Municipal de Suelo, valoración...).
  - d) Estatutos, con adecuada especificación de objeto, tiempo, facultades de la entidad local, etc.
  - e) Régimen jurídico de sus actividades.
  - f) Controles establecidos y efectivamente ejercidos por la entidad local.
- 4.11. El cumplimiento de lo planificado se realiza mediante las actividades de transformación del suelo. La ejecución del planeamiento es dirigida por la entidad local quien en principio tiene la facultad de ejecución, si bien se da entrada a la iniciativa privada, tanto de propietarios como de no propietarios del suelo. La actividad de ejecución se realiza mediante actuaciones, normalmente diferenciadas en función del tipo y clase de suelo sobre el que recaen.
- 4.12. En el caso de que la ejecución recaiga sobre suelo urbano consolidado o se trate de ejecución directa de sistemas generales, la ejecución del planeamiento se realizará mediante actuaciones asistemáticas o actuaciones aisladas (según legislaciones autonómicas). En estos casos, lo normal es completar la urbanización de las parcelas y proceder a la edificación, previa obtención de la correspondiente licencia urbanística, realizando en su caso, la normalización de fincas. Puesto que no hay operaciones de equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento, no existen obligaciones de cesión de suelo a la entidad local. No obstante, en determinados casos, cuando así lo prevea la normativa autonómica, es posible que la Administración local, al conceder la licencia de edificación, reciba ingresos derivados de la materialización de la totalidad o de parte del aprove-

chamamiento urbanístico que le corresponda a las parcelas sobre las que se ejecuta la actuación. En tales supuestos, el auditor deberá comprobar la diferencia del aprovechamiento urbanístico objetivo atribuido a las parcelas o solares y el susceptible de apropiación por los propietarios, así como si la valoración efectuada por la Administración del exceso de aprovechamiento se corresponde con los parámetros generales previstos en la legislación urbanística.

- 4.13. Las actuaciones sistemáticas se efectúan sobre ámbitos denominados unidades de ejecución. Las unidades de ejecución se delimitan por el planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada de cada tipo de suelo. Las unidades de ejecución permiten el cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución de cargas y beneficios urbanísticos entre los propietarios. A estos efectos pueden ser continuas o discontinuas o integrarse en áreas de reparto, de forma que se logre una adecuada equidistribución entre todas las unidades de ejecución que integren las áreas de reparto.
- 4.14. Cada unidad de ejecución se desarrolla conforme al sistema de actuación determinado en la misma por el planeamiento o, en algunos casos, el solicitado por los propietarios. La regulación de los sistemas de actuación es competencia de las comunidades autónomas, por lo que no puede hablarse de un procedimiento o régimen uniforme. Los sistemas de ejecución sistemática del planeamiento tradicionales, y que suelen coincidir con más o menos particularidades en todas las legislaciones urbanísticas autonómicas, son los siguientes:
- a) Sistema de Compensación: es un sistema de actuación privada.
  - b) Sistema de Cooperación: es un sistema de actuación pública en el que la ejecución se realiza por la administración y los propietarios aportan el suelo y asumen los gastos.
  - c) Sistema de expropiación: es un sistema de actuación pública.

La legislación de algunas CCAA han previsto otros sistemas que, en todo caso, son variantes de los sistemas tradicionales, como por ejemplo: el agente urbanizador, el sistema de ejecución forzosa, el de concertación, etc.

Cualquiera que sea el sistema de actuación, la fiscalización deberá analizar la justificación de su utilización y su adecuación a lo previsto en el planeamiento, así como el cumplimiento de los procedimientos legales en cada uno de ellos, previos y necesarios para el comienzo de las actuaciones jurídicas y materiales de la transformación urbanística (constitución de la junta de compensación, de la asociación administrativa de propietarios, corrección de los procedimientos de expropiación en caso de sistema de expropiación...).

La normativa estatal configura la actividad de ejecución del planeamiento como una actividad propia de la administración competente. No obstante, admite la posibilidad de iniciativa privada en la urbanización, con expreso reconocimiento del derecho de los propietarios o de terceros. La habilitación para que los particulares puedan realizar la transformación urbanística incluye, no obstante, la exigencia de que esta atribución se realice mediante procedimientos con publicidad y concurrencia. Por lo tanto, deberemos admitir la posibilidad de que la iniciativa y la actividad transformadora pueda realizarse por los propietarios, pero todo sistema de actuación que suponga la entrada o habilitación a un tercero en la actuación de transformación, deberá estar adecuadamente respaldado por una adjudicación pública y con carácter concurrencial (por ejemplo en los supuestos en los que el sistema de actuación sea el de "agente urbanizador").

- 4.15. Independientemente del sistema de actuación, la ejecución del planeamiento está integrada por dos fases: ejecución jurídica y ejecución material. Ambas fases se realizan mediante unos "instrumentos técnicos de ejecución", cuyos nombres varían dependiendo de las legislaciones y del sistema de actuación.
- 4.16. El "proyecto técnico de ejecución urbanística" tiene por objeto fijar una justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento (equidistribución), agrupar las fincas y volverlas a dividir obteniendo un parcelario que se ajuste al planea-

miento aprobado y adjudicar las parcelas resultantes a los interesados en tal actuación (reparcelación). En su caso, también incluye la valoración de las indemnizaciones. En algunas ocasiones no es necesario realizar reparcelación: en estos supuestos es conveniente comprobar que existe “declaración de innecesariedad de la reparcelación” emitida por la entidad local y convenientemente motivada.

El análisis de los instrumentos de reparcelación supone la comprobación de los siguientes extremos:

a) Redacción y documentación:

- Memoria
- Acta de reparcelación
- Cuenta de liquidación provisional
- Expediente de valoración (en caso de indemnizaciones)
- Planos

b) Contenido:

-En la reparcelación deben constar las fincas y medios aportados por cada interesado a la actuación, con adecuada identificación y cuantificación con ello de la cuota que le corresponde.

-Debe determinarse el aprovechamiento lucrativo atribuido a los propietarios de suelo iniciales, en función de la cuantía correspondiente a su derecho. Cada interesado tendrá atribuido el derecho a un número concreto de unidades de aprovechamiento urbanístico.

-Deben determinarse las cesiones a favor de la administración:

- En terrenos sin aprovechamiento lucrativo (para sistemas generales, dotaciones públicas, sistemas locales, vías públicas, equipamientos públicos...) con determinación de sus usos y destinos, lo que a su vez, supondrá su calificación como bienes demaniales.
- En terrenos con aprovechamiento lucrativo: cumplimiento de las cesiones obligatorias para Patrimonio Municipal de Suelo. Las cesiones siempre serán netas, es decir, el suelo que se entrega por este concepto a la administración está libre de cargas de la urbanización. El porcentaje de cesión varía en función de las legislaciones autonómicas, pero no puede ser inferior al 5%, ni superior al 15% de la edificabilidad media ponderada (aprovechamiento medio o tipo) de la actuación o del ámbito en que ésta se incluya. Excepcionalmente, motivadamente, y cuando el valor de las parcelas resultantes sea inferior al valor medio en otros ámbitos, se admite que la legislación urbanística pueda determinar porcentajes de cesión inferiores o superiores, respectivamente, si bien, no podrá superar el máximo del 20%.

-Especial atención debe prestarse a los criterios de atribución de las fincas a los propietarios por referencia a los aprovechamientos de los que resultan titulares y así mismo a la localización física de las cesiones obligatorias (sobre todo las que tengan aprovechamiento lucrativo).

Como criterio de eficiencia deben evitarse las adjudicaciones en proindiviso, sobre todo cuando en esos proindivisos aparecen cuotas para la administración derivadas de su derecho a cesiones para el Patrimonio Municipal de Suelo. Siempre que por las características físicas de las nuevas fincas se puedan adjudicar fincas independientes a cada uno de los interesados o propietarios, incluida la administración, se deberá hacer así. Sólo en los casos en los que por la escasa cuantía de los derechos no pueda adjudicarse la parcela mínima o se tenga derecho a un porcentaje menor del 15% de dicha parcela, se podrá sustituir la adjudicación de parcela por la entrega de su valor en metálico.

-En todos los casos de adjudicaciones en metálico, deberá existir una valoración motivada en el expediente de reparcelación. Vale también esta afirmación para sustituciones en metálico de la cesión del aprovechamiento lu-

crativo a la administración: sólo tendrá sentido, y de forma muy excepcional, cuando no se pueda adjudicar ni parcela independiente ni derechos de suficiente entidad en parcela proindiviso. La valoración monetaria deberá estar motivada y los ingresos derivados de su pago deberán ingresar en el Patrimonio Municipal de Suelo, quedando afectados como tales.

No debe perderse de vista que la cesión de aprovechamiento lucrativo a favor de la administración tiene por finalidad intervenir en el mercado de suelo, en evitación de la especulación y para cumplimiento de las políticas sobre vivienda de protección pública. El excesivo recurso a monetarizaciones (ya sea realizadas en periodo de reparcelación o mediante convenios de monetarización), dificulta el cumplimiento de ambas finalidades.

-En los instrumentos técnicos de reparcelación deberán establecerse los gastos de urbanización y determinarse la cuantía de la cuota a satisfacer por cada propietario. En el **ANEXO 2** se analizan los componentes de los gastos de la gestión urbanística.

c) Procedimiento:

-Es competencia de la entidad local la aprobación inicial del proyecto y, previa publicidad y plazo de alegaciones, la aprobación definitiva y publicación en el diario oficial de la provincia o de la comunidad autónoma.

Una vez aprobado se remitirá al Registro de la Propiedad para la inscripción de las operaciones urbanísticas derivadas, con devolución del correspondiente ejemplar con los sellos relativos a las inscripciones practicadas.

La entidad local procederá a archivar la copia devuelta por el Registro.

La aprobación definitiva del proyecto de ejecución urbanística (reparcelación o equidistribución) lleva aparejada la transmisión al ayuntamiento, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria. Por consiguiente, la Administración local deberá proceder a registrar en su inventario los terrenos destinados a espacios libres, zonas verdes, sistemas generales, locales, etc. En su caso, se deberá proceder a su contabilización, de acuerdo con las normas que le sean de aplicación.

También se deben registrar en el inventario de bienes de la Entidad local los terrenos que soportan la cesión del aprovechamiento urbanístico del municipio (es decir, el porcentaje que le corresponde a la Administración de la edificabilidad media ponderada de la actuación). A su vez, se deberá proceder a su contabilización.

En el supuesto de que el suelo se sustituya por su equivalente en metálico (monetarización), la cantidad abonada se deberá contabilizar como ingresos de la Entidad, de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable. Estos ingresos quedarán afectos al cumplimiento de las finalidades del Patrimonio Municipal de Suelo.

4.17. El proyecto de urbanización es el documento técnico de ejecución que comprende la determinación de las obras necesarias para dotar a la unidad de ejecución de las infraestructuras y servicios necesarios.

a) Deberá contener la siguiente documentación:

- Memoria descriptiva
- Plano de situación
- Planos del proyecto
- Planos de detalle
- Mediciones
- Cuadros de precios
- Presupuesto
- Pliego de condiciones de las obras y servicios

b) Procedimiento de aprobación:

- Iniciativa
  - Por el propio ayuntamiento

- Por entidad pública
- Iniciativa privada

-Tramitación

- Aprobación inicial.
- Información pública y anuncios en prensa.
- Plazo de alegaciones.
- Aprobación definitiva de fecha...

4.18. Por regla general, la ejecución material de las obras de urbanización no comenzará hasta que los instrumentos de gestión no estén aprobados. No obstante, algunas normas autonómicas admiten que, con obtención de licencia y prestando una fianza del 20% del coste previsto total de las obras de urbanización y con la conformidad de todos los propietarios, se autorice a la urbanización material anticipada.

Asimismo, la administración podrá autorizar la urbanización y la edificación simultánea. Normalmente para ello se exige también la prestación de garantías.

4.19. Es especial responsabilidad de las entidades locales, la apropiada gestión del urbanismo para conseguir que la comunidad pueda contar con las adecuadas infraestructuras y dotaciones. De poco servirán las previsiones del planeamiento, el cumplimiento estricto de las reservas o, incluso, las cesiones de terceros para dotaciones públicas, si finalmente éstas no se ejecutan por la administración para la prestación del correspondiente servicio público.

4.20. Las infraestructuras y equipamientos urbanísticos de los municipios se califican como sistemas generales cuando se establecen en beneficio de la comunidad en su conjunto, es decir, dan servicios para la población en general. Los sistemas locales benefician o atienden las necesidades de un sector de la población.

La forma de obtención de los terrenos para sistemas generales y para sistemas locales depende de la situación del suelo en que se ubican y del momento en que se encuentre su proceso de transformación:

- a) Cuando los sistemas locales o generales se encuentren en suelo urbano consolidado, con su proceso de transformación finalizado, la única forma de adquirirlos es mediante expropiación.
- b) Si los sistemas locales se encuentran en suelo urbano no consolidado o urbanizable, los terrenos en los que se ubican esos sistemas se obtienen en el curso de su proceso de transformación mediante su cesión obligatoria y gratuita operada, según el sistema de actuación, mediante la gestión de la unidad de ejecución en la que se ubiquen.
- c) Los sistemas generales en suelo urbano no consolidado o urbanizable pueden obtenerse por las siguientes vías:
  - Mediante cesión obligatoria derivada de su inclusión en unidades de ejecución o áreas de reparto.
  - Mediante ocupación directa.
  - Si ninguna de las anteriores es factible, mediante expropiación.

El ayuntamiento debe financiar la construcción o edificación de los sistemas generales o

4.21. En el caso de que se estime adecuada la obtención de terrenos para sistemas generales o locales por ocupación directa, deben observarse unas mínimas reglas procedimentales que serán objeto de control:

-Actuaciones previas (a realizar por la entidad local):

- Determinar los derechos urbanísticos materializables del propietario: determinación del aprovechamiento urbanístico subjetivo.
- Localizar unidad de ejecución excedentaria

\* Debe constar en el expediente informe pericial del valor de los terrenos y de los aprovechamientos urbanísticos para homogeneizarlos a los terrenos del área de reparto donde se pretende queden incorporados.

-El procedimiento de ocupación directa tiene los siguientes hitos:

- Información pública:
  - \* Publicación en el boletín oficial.
  - \* Publicación en tablón de edictos.
  - \* Plazo, un mes.
- Notificación de la ocupación y de los datos que le afectan:
  - \* Propietarios o titulares de derechos afectados.
  - \* Relación de terrenos.
  - \* Aprovechamientos netos subjetivos correspondientes a cada uno de ellos.
  - \* Unidad o unidades de ejecución a las que se trasladan los aprovechamientos.
- Se formalizará el Acta de Ocupación con el siguiente contenido:
  - \* Lugar y fecha de otorgamiento.
  - \* Personas que intervienen.
  - \* Reseña de las comunicaciones personales que se han realizado a los propietarios de los terrenos a ocupar.
  - \* Descripción de los terrenos objeto de ocupación/caso de ocupación parcial segregación hipotecaria de la parte que no se ocupa, debiéndose identificar el título de propiedad y los datos registrales y catastrales, acompañándose de un plano que identifique la localización de la finca y la parte que se ocupa.
  - \* Relación de cargas y situaciones jurídicas que pesan sobre la finca matriz objeto total o parcial de la ocupación.
  - \* Aprovechamiento urbanístico tipo o medio, según corresponda.
  - \* Identificación de la unidad de ejecución donde se materializará el aprovechamiento urbanístico que corresponde a los terrenos objeto de ocupación.
  - \* Firmas.  
Certificación del Secretario con referencia al Acta y unión de los planos como anexo.

- El Acta de Ocupación se deberá remitir al Registro de la Propiedad.

-Indemnizaciones: los propietarios afectados por el procedimiento de ocupación directa tienen derecho a ser indemnizados, no sólo con el reconocimiento de sus derechos subjetivos al aprovechamiento, sino también por el concepto de que se ha anticipado la ocupación. Para ello, se tiene en cuenta el tiempo que media entre la ocupación de sus terrenos y la aprobación definitiva del instrumento de equidistribución correspondiente a la unidad de ejecución en la que se habrán de hacer efectivos sus derechos. Si este período de tiempo es más de cuatro años, los propietarios tienen derecho a solicitar el inicio del expediente de justiprecio.

4.22. Una vez finalizadas las obras de urbanización, éstas deberán ser recepcionadas por la Administración competente. En estos momentos o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción, la Entidad local deberá incorporar a su inventario de bienes las obras e infraestructuras que pertenecen al dominio público local (red viaria interior, enlaces de conexión con los sistemas generales de servicios, ampliaciones y reforzamiento de las existentes, etc.). A partir de entonces, corresponde al municipio la conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes.

## REVISIÓN DE LA EDIFICACIÓN Y DE LA CONSERVACIÓN

4.23. La última fase de la transformación urbanística del suelo es la edificación. En esta fase la Administración es responsable de ejercer un control adecuado sobre la actuación de los administrados para garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística a través de: a) la intervención preventiva de los actos de edificación y uso del suelo [licencias urbanísticas] y b) las órdenes de ejecución y declaración de ruina.

#### Las licencias urbanísticas

4.24. Los actos de construcción, edificación, instalación y usos del suelo, del vuelo y del subsuelo están sometidos a la previa obtención de licencia urbanística, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico. Así, están sujetos a licencia, por ejemplo, las obras de construcción de las edificaciones o instalaciones, la ocupación y primera utilización de los edificios y establecimientos, las parcelaciones urbanísticas, los movimientos de tierras, las talas de masas arbóreas y vegetación, etc.

4.25. Las licencias deben otorgarse de acuerdo con lo que establezcan las leyes urbanísticas, el planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales. La competencia para otorgarlas corresponde al órgano municipal que determine la legislación de régimen local.

4.26. El auditor comprobará que el procedimiento de concesión de la licencia cumple los requisitos mínimos establecidos en la normativa urbanística. El procedimiento se iniciará con la solicitud de licencia que se deberá presentar dentro de los plazos establecidos. Deberá estar acompañada del proyecto técnico correspondiente. Debe constar, igualmente, informe técnico e informe jurídico de los servicios municipales competentes sobre la adecuación o conformidad del acto pretendido a la legalidad urbanística. Las resoluciones de otorgamiento o denegación de licencias deben ser motivadas y congruentes con lo solicitado, si bien se pueden establecer condicionantes para la adecuación de las obras a la legislación vigente.

4.27. La construcción, edificación, instalación o realización de cualquier otra obra para la que se exija la licencia urbanística puede quedar sometida al Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, así como a la correspondiente tasa.

4.28. El auditor comprobará que la Entidad local ha aprobado las ordenanzas fiscales, tal y como exige la normativa aplicable, pues se trata de tributos voluntarios, de manera que sin el previo acuerdo de imposición y la aprobación de la ordenanza reguladora de su régimen jurídico, no se pueden exigir. Las ordenanzas fiscales deben contener: a) la determinación del hecho imponible, b) sujeto pasivo, c) responsables, d) exenciones, e) reducciones y bonificaciones, f) base imponible y liquidable, g) tipo de gravamen o cuota tributaria, h) periodo impositivo e i) devengo.

4.29. El Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obra grava la realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística.

4.30. Por su parte, las Corporaciones locales podrán establecer tasas, en lo que ahora interesa, por: a) el otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana, b) el otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos, c) servicios de prevención de ruinas, construcciones y derribos...

#### Las órdenes de ejecución y declaración de ruina

4.31. La administración tiene el deber de velar por que los propietarios cumplan los deberes de uso, conservación y rehabilitación de las edificaciones, por la integridad física de los ocupantes y de terceras personas. Por ello, en el caso de que exista incumplimiento de los propietarios que ponga en peligro estos bienes y fi-

nalidades se deberá plantear la utilización de procedimientos como las órdenes de ejecución, o en su caso la declaración de ruina.

- a) Órdenes de ejecución. Se debe observar que en el expediente aparezcan adecuadamente motivados los informes técnicos y que en el procedimiento se haya dado audiencia al propietario y demás titulares de bienes y derechos. La orden de ejecución debe estar motivada y concretada la obra que debe realizar el propietario y el plazo para su ejecución.

Ante la inactividad del obligado, la administración deberá haber impuesto las consecuentes multas coercitivas.

Si se ha procedido a la ejecución subsidiaria (es decir, si las obras las ha tenido que realizar el ayuntamiento ante la inactividad del obligado) debe existir una liquidación para el pago total de las obras más, en su caso, los daños y perjuicios. Ante la falta de pago en plazo, deberá abrirse la vía de apremio.

- b) Declaración de ruina. Se puede declarar conforme a dos tipos de procedimientos: el ordinario y el sumario. En la revisión de los procedimientos deberemos verificar que se han realizado las siguientes actuaciones:

-Procedimiento ordinario: Se puede iniciar de oficio o a solicitud de cualquier interesado. Se comprobará que en el expediente constan los informes técnicos y que se ha dado audiencia al propietario y demás titulares de derechos sobre el inmueble afectado.

-Procedimiento sumario: Se realiza cuando la predecible inmediatez de la caída del edificio, con el consiguiente peligro para las personas y bienes, exija tomar urgentes medidas.

Presenta singularidades con respecto al procedimiento ordinario:

- se debe realizar la visita de inspección con carácter urgente.
- el informe técnico debe determinar las condiciones de habitabilidad y salubridad y proponer la adopción de medidas excepcionales de protección.
- la resolución debe dictarse dentro de las 24 horas siguientes a la recepción del informe.

En ambos procedimientos la resolución, debe estar adecuadamente motivada y calificará el estado ruinoso en alguno de estos supuestos:

- ruina económica (cuando el coste de las obras necesarias es superior al 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno),
- ruina técnica (cuando el edificio presenta un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales)
- ruina urbanística (cuando se requiere la realización de obras que no pueden ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación).

Además declarará si existe ruina total o parcial, y, en su caso, se ordenará la demolición y sustitución por nueva edificación o la rehabilitación.

Si el propietario no cumple con lo acordado y en el plazo acordado, previa las oportunas multas coercitivas, se procederá a la ejecución subsidiaria (el ayuntamiento realiza las obras o actuaciones acordadas a costa del obligado).

## REVISIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO

### Concepto y finalidades del Patrimonio Municipal de Suelo



- 4.32. El Patrimonio Municipal de Suelo (en adelante PMS) está constituido por un conjunto de bienes y recursos de los ayuntamientos, adquiridos –fundamentalmente– como consecuencia del desarrollo urbanístico del término municipal, y que están afectos a unas finalidades concretas establecidas en la normativa urbanística.
- 4.33. Las finalidades del PMS son, principalmente, regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.

#### Constitución del Patrimonio Municipal de Suelo

- 4.34. El auditor deberá comprobar que el ayuntamiento tiene constituido el PMS, según lo que disponga la legislación autonómica aplicable. En todo caso, se debe tener presente que el PMS se constituye “*ope legis*” y, por consiguiente, no es necesario un acto formal de la Administración en tal sentido. Es suficiente, simplemente, con que se den los requisitos previstos en la normativa (en unos casos, ésta extiende el deber a todos los municipios; en otros, a los que tienen aprobado el planeamiento general; en otros, a los que tengan un número determinado de habitantes, etc.).

#### Composición del Patrimonio Municipal de Suelo

- 4.35. El PMS está constituido por bienes y recursos que se incorporan al mismo por imperativo de la Ley, sin necesidad de un acto expreso. Integran obligatoriamente el PMS, los terrenos en los que se materialice el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria al municipio o su sustitución o conversión en metálico.
- 4.36. También forman parte del PMS los bienes y recursos que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de las comunidades autónomas. Así, a modo de ejemplo, los bienes patrimoniales incorporados por decisión de la Administración, los terrenos, edificaciones o construcciones obtenidas en virtud de las cesiones obligatorias, los terrenos adquiridos como consecuencia de determinadas las expropiaciones urbanísticas... En cuanto a los recursos, pueden formar parte del PMS, a título de ejemplo, los ingresos obtenidos por la enajenación de bienes del PMS, los ingresos derivados de la gestión del propio PMS, las transferencias y consignaciones presupuestarias destinadas al PMS, los ingresos por infracciones urbanísticas, los ingresos obtenidos por compensaciones de actuaciones en suelo no urbanizable, etc.
- 4.37. Los bienes y los recursos que integran el PMS constituyen un patrimonio separado y, en consecuencia, deben estar diferenciados de los demás bienes y recursos de la Administración local.
- 4.38. Se debe comprobar que el ayuntamiento dispone de un sistema que permita identificar, en cualquier momento, los bienes y recursos pertenecientes al PMS. Este sistema debe diferenciar los pertenecientes al PMS de los demás del municipio.
- 4.39. Algunas legislaciones autonómicas prevén la necesidad de constituir un “registro” (registro de explotación del PMS) en el que se deje constancia de todas las actuaciones relacionadas con la gestión del PMS. En concreto, deben figurar las adquisiciones, enajenaciones, monetarización o conversión en metálico, etc. En suma, las entradas y salidas que en un periodo determinado se han producido. Estos registros están sometidos al régimen de fiscalización de la gestión presupuestaria.
- 4.40. El auditor comprobará, en aquellos casos previstos, si el ayuntamiento ha constituido el registro del PMS, si el mismo cumple los requisitos previstos en la normativa y si, en su caso, se han efectuado fiscalizaciones específicas sobre los mismos.

- 4.41. Algunas legislaciones autonómicas prevén la obligación de consignar determinadas cantidades en los presupuestos de las Administraciones municipales con destino a los PMS. Se deberá comprobar que los presupuestos correspondientes cumplen con esta obligación (por ejemplo, en unos casos, se debe consignar una cantidad equivalente al 5% del presupuesto de inversiones, en otros, el 10% del importe de los capítulos I y II del presupuesto de ingresos, etc.).

#### Gestión del Patrimonio Municipal de Suelo

- 4.42. La gestión de los PMS podrá ejercerse directamente por el ayuntamiento o encomendarse a otras entidades, de acuerdo con lo establecido en las normas autonómicas o de conformidad con las reglas generales del régimen local, que permite la gestión directa o indirecta de los servicios de competencia municipal.
- 4.43. Las entidades que suelen intervenir en esta gestión del PMS, además de los propios ayuntamientos, son las siguientes: gerencias de urbanismo, sociedades mercantiles de capital exclusivamente público, sociedades de economía mixta, consorcios y mancomunidades.
- 4.44. La gestión del PMS por alguna de estas entidades no altera la naturaleza y características de este patrimonio y, en consecuencia, los bienes y recursos que lo integran quedan sometidos a los mismos requisitos de destino, disposición y limitaciones que seguidamente se exponen.

#### Destino del Patrimonio Municipal de Suelo

- 4.45. Los bienes y recursos que integran necesariamente el PMS deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. También se podrán dedicar a otros usos de interés social (urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales y de protección y mejora de inmuebles del patrimonio cultural) cuando así lo prevea la legislación en la materia.
- 4.46. Los ingresos procedentes de la enajenación o la sustitución en dinero del aprovechamiento municipal deberán emplearse en la conservación, administración y ampliación del propio PMS.
- 4.47. La normativa urbanística de cada CCAA establece los destinos concretos de los bienes y recursos que configuran el PMS. En algunos supuestos se diferencia entre el destino de los bienes y el de los recursos, en otros, por el contrario, el destino se regulan de manera indistinta.
- 4.48. Con carácter general, los terrenos y construcciones se pueden dedicar a la construcción de viviendas de protección pública, a usos de interés social, a usos de interés público, a usos admitidos por el planeamiento, etc.
- 4.49. Los recursos e ingresos del PMS se pueden destinar a la adquisición de suelo, a equipamientos colectivos o públicos, a la promoción de viviendas públicas, a la obtención y ejecución de sistemas generales, a actuaciones de mejora de zonas degradadas, a obras de urbanización, adopción de medidas de mejora o conservación del medio ambiente, etc.

#### Disposición de los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo

- 4.50. Los bienes del PMS pueden ser: a) enajenados o b) cedidos gratuitamente o por precio inferior al de su valor urbanístico.
- 4.51. La enajenación se puede efectuar por cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable. En principio, el precio de adjudicación no podrá ser inferior al valor urbanístico del bien. Preferentemente, se utilizará el concurso cuando se destinen a viviendas de protección pública. Los pliegos de cláusulas que rijan el procedimiento determinarán los plazos de urbanización y edificación, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones y

demás condiciones que fueran procedentes. En determinados supuestos contemplados en la normativa autonómica se puede acudir a la enajenación directa. También, aunque no es frecuente, en algunos casos se permite la subasta.

- 4.52. Los bienes del PMS también podrán ser cedidos gratuitamente o por precio inferior al de su valor urbanístico para destinarlos a viviendas de protección pública a otras Administraciones o Entidades públicas, así como a entidades sin ánimo de lucro, benéfico-sociales, cooperativas...
- 4.53. Las transmisiones realizadas según los procedimientos descritos deben respetar las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino que, en su caso, prevean las normas aplicables (así, por ejemplo, no se pueden efectuar transmisiones ulteriores por precio superior al valor urbanístico, o se debe respetar la obligación de edificar en el plazo establecido en el acto de enajenación, etc.). Estas limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones serán susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad, sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la transmisión.
- 4.54. El auditor comprobará que la disposición de los bienes del PMS respeta, por un lado, el destino establecido en la normativa urbanística y, por otro, las reglas de disposición anteriormente expuestas. Igualmente, comprobará que las transmisiones efectuadas según los procedimientos descritos respetan las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino que, en su caso, estén establecidas.

#### Disposición de los recursos del Patrimonio Municipal de Suelo

- 4.55. Los ingresos que integran el PMS tienen la consideración de afectados a los destinos previstos en la normativa correspondiente. Constituyen, pues, una excepción al principio general de no afectación de ingresos, pues son ingresos específicos que solo pueden financiar determinados gastos, en concreto, los permitidos por la normativa urbanística.
- 4.56. Es necesario un seguimiento y control contable de los ingresos procedentes del PMS y de los gastos que se efectúen con los mismos, que siempre deben estar dentro de los destinos permitidos por la normativa urbanística aplicable.
- 4.57. Las entidades que gestionen los PMS deben establecer mecanismos contables que permitan, en cada momento, un control y seguimiento de los gastos que se asumen con los recursos provenientes del PMS. En el ámbito de la contabilidad pública, deben establecerse proyectos de gastos con financiación afectada (genéricos o específicos) que garanticen el seguimiento de los citados recursos. Estos proyectos deben permitir un control y seguimiento de los gastos que se asuman con los recursos derivados del PMS.
- 4.58. En algunos casos, la normativa autonómica, prevé que se efectúe una liquidación anual de la <<cuenta del PMS>> o que se presente un <<informe de gestión de la explotación del PMS>>. En tales casos, el auditor deberá comprobar que la <<liquidación de la cuenta del PMS>> o el <<informe de gestión de la explotación del PMS>> se realiza de conformidad con las normas aplicables y si se acompaña a las cuentas anuales de la Administración titular del PMS.

#### REVISIÓN DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

- 4.59. A efectos de la fiscalización de la disciplina urbanística se puede diferenciar entre: a) la protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido y b) el régimen sancionador.

#### La protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido

4.60. Una de las áreas de mayor riesgo en urbanismo se localiza en el ámbito de la potestad de protección de la legalidad y restauración del orden urbanístico infringido. La dejación de funciones ante actuaciones urbanísticas manifiestamente irregulares es uno de los síntomas de una ineficiente gestión del urbanismo.

Las competencias en este ámbito suelen residir en las entidades locales y en los servicios o comisiones de inspección de las comunidades autónomas.

La protección de la legalidad urbanística responde a las siguientes situaciones:

a) Actividades amparadas en licencias o autorizaciones urbanísticas ilegales.  
Son aquellos supuestos en los que se están realizando obras que infringen el ordenamiento urbanístico, con tal intensidad o importancia que la actuación constituiría una infracción urbanística grave o muy grave de no estar amparadas por licencia.

En estos casos, según corresponda, bien se procederá a la revisión de oficio de actos nulos, o bien si existe licencia solicitada pero no concedida todavía, se dictará acto por el que se deniegue la licencia solicitada o se impongan condiciones a la misma. Evidentemente deberá constar la declaración de paralización inmediata de las obras declaradas ilegales.

b) Actividades sin licencia o sin ajustarse a las determinaciones de la licencia.  
Si las actividades están en proceso de ejecución, es decir, no se ha finalizado la obra, se deberá declarar la paralización inmediata y es posible que también aparezcan medidas cautelares. Si las actividades son total o parcialmente incompatibles con el ordenamiento urbanístico se deberá haber ordenado la demolición, reconstrucción o cesación definitiva, fijando plazos y condiciones para ello. En cualquier caso, es importante que la administración haya verificado que se ha cumplido lo ordenado, y en su caso, haya intentado que se cumpla, mediante la imposición de multas coercitivas, o en su caso, mediante la ejecución subsidiaria con cargo al infractor. Si las actividades son total o parcialmente legalizables deberá haberse tramitado la correspondiente licencia o modificación de la concedida, procediéndose a la legalización de las obras.

Si se trata de actividades ya ejecutadas, cuando sean legalizables y no haya transcurrido más de cuatro años desde la finalización de las obras deberá existir el expediente dirigido a su legalización. Si las obras ejecutadas no son legalizables, previo el adecuado expediente con audiencia a los interesados, informes jurídicos y demás garantías, deberá haberse dictado resolución por la que se ordena la demolición de las obras o cese del uso o reconstrucción, todo ello a costa de los interesados. En estos casos es importante comprobar que se ha realizado la reposición de la realidad física, ya sea por el particular, en tiempo y plazo, ya sea por el mismo, previa imposición de las correspondientes multas coercitivas, que deben estar adecuadamente ingresadas, o por la actuación de la administración, en cuyo caso se deberá comprobar que los gastos se han repercutido al propietario infractor.

#### El régimen sancionador

4.61. Además de la protección de la legalidad, en determinados casos, la administración ostenta potestad sancionadora de conductas claramente incompatibles con la legalidad urbanística. Las comunidades autónomas tienen competencia en esta materia, con evidente respeto a los principios generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por la administración pública, que son:

- a) Principio de legalidad.
- b) Principio de irretroactividad.
- c) Principio de tipicidad.
- d) Principio de culpabilidad.
- e) Principio de proporcionalidad.
- f) Principio de prescriptibilidad.

- g) Principio de “non bis in ídem”.
- h) Garantía de procedimiento.
- i) Presunción de inocencia.

4.62. Las normas que regulan estas infracciones distinguen entre infracciones leves, graves y muy graves, y gradúan la cuantía de la sanción en función del tipo de infracción y de otras circunstancias (atenuantes o agravantes). Siempre que sea posible deberá decretarse la restauración del orden infringido.

#### REVISIÓN DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

4.63. Prácticamente todas las fiscalizaciones cuyo objeto primario sea la actividad urbanística, precisan de la consideración de la revisión de los convenios urbanísticos. Las pruebas de auditoría al respecto deben llevarnos a formarnos opinión, tanto de regularidad como de eficiencia y eficacia. La auditoría analizará los aspectos que a continuación se detallan.

#### Las partes o sujetos intervinientes:

4.64. Los convenios urbanísticos pueden ser firmados entre administraciones públicas, entre administraciones y entes públicos y privados instrumentales (organismo públicos, sociedades públicas...), o entre administraciones y sus entes dependientes y particulares. De entre todos estos, los firmados con particulares son los que pueden plantear mayores riesgos de irregularidades o impropio uso.

4.65. Deberá analizarse que los particulares intervinientes (persona física o jurídica) tienen capacidad jurídica y de obrar suficiente y que no consta la existencia de prohibiciones o incompatibilidades para contratar con la administración.

#### Procedimiento y formalidades legales.

4.66. Independientemente de cual sea el objeto del convenio, deberá existir un expediente adecuadamente tramitado. El requisito no lo es como mera formalidad, sino como síntoma de garantía del cumplimiento y respeto de los principios y límites de la actividad.

-Iniciación: Puede iniciarse de oficio o a instancia de parte. En este último caso, se debe comprobar que se ha acompañado documentación suficiente para informar y justificar la solicitud. Así deberá constar adecuadamente la identificación de las partes del futuro convenio, la descripción clara del objeto del convenio, una memoria justificativa de la satisfacción del interés público o utilidad social del convenio urbanístico que se propone a la administración, la determinación de los plazos de vigencia o de cumplimiento de las estipulaciones planteadas, así como otros documentos que complementen lo anterior, como informes técnicos, valoraciones periciales etc.

- En la tramitación del expediente, en función del contenido de las cláusulas o estipulaciones del futuro convenio, deberán constar los informes de los servicios técnicos y jurídicos municipales, y en su caso los de otras administraciones públicas. También podría ser preceptivo, el informe de intervención, si el convenio tiene efectos económicos. Una vez aprobado inicialmente el texto del convenio por el órgano competente en función del objeto del mismo, debe ser objeto de publicidad y fase de información pública y alegaciones, siendo la resolución definitiva notificada a los particulares e interesados, o en su caso, publicada.

Una vez aprobados por la administración, los convenios deben ser formalizados, pudiendo, en función de su contenido, acceder al Registro de la propiedad, para lo que se precisará de previo otorgamiento de escritura pública. El convenio formalizado debe hacer expresa mención del ámbito personal, funcional y territorial, plazos de vigencia o cumplimiento, motivación o

satisfacción del interés público, determinación del objeto, alcance, régimen jurídico...

-Archivo y Registro. Debe existir un archivo y un registro administrativo de convenios administrativos urbanísticos. En el archivo debe constar un ejemplar en texto íntegro y definitivo del convenio, y anexa la documentación complementaria del mismo. Es importante la correcta calificación de los convenios como urbanísticos en función de la naturaleza de sus estipulaciones. En ocasiones, algunos convenios incluidos en estos registros y archivos específicos presentan naturaleza no urbanística; en otras, quedan fuera de estos archivos convenios que, por su naturaleza, deberían aparecer, lo que debe evitarse, pues no se debe olvidar que el acceso a este registro y archivo es público, y está justificado por la existencia de la acción pública en materia urbanística.

#### El objeto de los convenios urbanísticos: posibles pactos

- 4.67. Cualquiera que sea el objeto del convenio debe analizarse que no sea contrario al ordenamiento jurídico, que no contravenga normas imperativas, que responda al principio de buena administración y que no afecta a competencias administrativas regladas.
- 4.68. En cualquier caso, siempre se analizará la justificación en el interés y servicio público, la cual debe ser expresa y suficiente.
- 4.69. Atendiendo al contenido propio de las estipulaciones de los convenios urbanísticos, las normas suelen aludir a tres tipos de convenios urbanísticos: convenios de planeamiento, convenios de gestión y convenios mixtos. En el **ANEXO 3** se especifican algunas de las estipulaciones que pueden aparecer en los distintos tipos de convenios urbanísticos, analizando las comprobaciones que es procedente realizar en cada caso.

#### Efectos del convenio urbanístico

- 4.70. Se analizará si se han cumplido los pactos del convenio, en sus propios términos y dentro de los plazos estipulados. Si existe algún tema pendiente de resolución administrativa o judicial. Debe atenderse al tipo de pactos para analizar si se ha cumplido con la legalidad aplicable, como por ejemplo, en pactos de monetarización de las cesiones obligatorias si se han afectado los ingresos al PMS...
- 4.71. Una especialidad que afecta a los pactos sobre planeamiento recogidos en estos convenios es que (dado que nunca pueden afectar a la plenitud de la potestad de planeamiento de la administración) en el caso de que tramitada la aprobación o alteración del planeamiento, finalmente no se apruebe el cambio en los términos del convenio, el mismo se entiende automáticamente resuelto. Si el convenio fuera mixto, podrán conservarse los pactos sobre ejecución que fueran compatibles con la resolución de los pactos sobre planeamiento.
- 4.72. Por aplicación de la doctrina general sobre obligaciones y ahora en forma expresa de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal, los convenios establecidos por el promotor de actuaciones de transformación urbanística no podrán establecer obligaciones ni prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios. Tan sólo en el caso de que los propietarios en forma expresa sean parte del convenio y asuman las mayores obligaciones podrán entenderse válidos dichos pactos.

### **5. EMISIÓN DEL INFORME**

---

- 5.1. El auditor deberá emitir un informe en el que concluya sobre el trabajo realizado (punto 3.5).

5.2. El modelo de informe y su contenido dependerá del tipo de trabajo (punto 2.3).

#### ESQUEMA

##### I. Introducción

Se explicarán las razones por las que se efectúa la fiscalización. Igualmente se determinará el contexto en el que se desenvuelve la actividad urbanística que se fiscaliza (características del municipio o municipios, planeamiento vigente...).

##### II. Objetivos Y Alcance

Se determinará el objetivo que pretende la auditoría y el alcance que tiene el informe: subjetivo, objetivo y temporal.

En el alcance subjetivo se expondrán la Administración, organismo, entidad... que se fiscaliza. Cuando se trate de auditorías horizontales, se hará mención a las entidades, organismos, etc. que se analizan y se comparan en el informe.

En el alcance objetivo se explicará la parte o partes de la actividad urbanística sobre las que se centra la auditoría: revisión del planeamiento, del Patrimonio Municipal de Suelo, de la disciplina urbanística, etc.

En el ámbito temporal se determinará el ejercicios o ejercicios económicos sobre los que incide la fiscalización.

En este apartado del informe se incluirán, en su caso, las posibles limitaciones al alcance.

##### III. Consideraciones Generales

Se expondrá el tipo de trabajo en función del alcance objetivo. Como se señala en el epígrafe 2. Tipos de trabajo, es posible que la auditoría de, por ejemplo, un plan de desarrollo incida sobre varias de las áreas en las que se ha dividido, a efectos de su fiscalización, la actividad urbanística.

Se concretará la normativa aplicable, en función del alcance establecido.

Se determinará la fecha de terminación de los trabajos de campo.

##### IV. Resultados de la fiscalización

Dada las características de la actividad urbanísticas, los resultados de la revisión se expondrán con la mayor claridad y precisión posibles y de manera concisa.

Se debe garantizar que se produce una adecuada correlación entre los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos.

##### V. Conclusiones y Recomendaciones

## **ANEXO 1. CONTENIDO DEL PLAN GENERAL MUNICIPAL. COMPROBACIONES**

### **a) Determinaciones de ordenación estructurante:**

- Clasificación del suelo. El PGM señala sobre cada terreno las clases y categorías de suelo:
  - Suelo urbano consolidado: debe establecer la ordenación pormenorizada completa relativa a este tipo de suelo.
  - Suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable sectorizado: es obligatorio establecer las determinaciones de ordenación estructurante para este tipo de suelo y opcional establecer la ordenación pormenorizada para ámbitos o sectores de estos tipos de suelos. Se deberá establecer y definir la reserva para la construcción de viviendas u otros usos residenciales de titularidad pública (dotación supramunicipal en suelo urbanizable sectorizado residencial).
  - Suelo urbanizable no sectorizado: determina las condiciones de aprobación de los planes de sectorización, los criterios de delimitación de sectores y la conexión con los sistemas generales existentes.
  - Suelo no urbanizable: determina las normas de protección de dicho suelo – determinación de ordenación estructurante-, establece las normas adicionales de protección (optativo), determina el suelo no urbanizable de protección y determina el suelo no urbanizable de preservación.
- Delimitación de los distintos sectores en que se divide el territorio, con señalamiento en cada uno de sus criterios y condiciones básicas de ordenación.
  - Se divide en sectores el suelo urbano y el urbanizable sectorizado.
  - Los sectores se delimitan de acuerdo con los criterios de coherencia urbanística tanto interna como externa.
  - Los sectores tienen una dimensión significativa que permite adecuadamente la ordenación urbanística estructurante.
  - En los sectores que abarcan suelos con diferentes clasificaciones urbanísticas, diferentes categorías y diferentes usos globales, se realiza la división en subsectores (en función de su uso global).
- Definición de los sistemas generales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos públicos o privados, o conjuntos de dotaciones públicas al servicio de toda la población. Debe cumplir los módulos mínimos sobre espacios libres públicos con carácter de sistema general y sobre equipamientos y dotaciones comunitarias (equipamientos sanitarios, educativos y de bienestar social, socioculturales, deportivos y ambientales).
- Condiciones, cuando proceda, para la aprobación de los Planes de Sectorización, indicando los criterios para determinar los sectores y la conexión con los sistemas generales existentes.
- Indicación del aprovechamiento máximo en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable sectorizado.
- Indicación de los usos globales en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado.
- Delimitación en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable sectorizado de áreas de reparto continuas o discontinuas, con sus aprovechamientos tipo y los coeficientes de homogeneización para el conjunto de las mismas.
- Fijación del porcentaje de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública.
- Delimitación, cuando proceda, de áreas de reserva para la constitución del Patrimonio Municipal de Suelo.

### **b) Determinaciones de ordenación pormenorizada:**

- Definición detallada de tramas urbanas, especialmente mediante las alineaciones y rasantes de las edificaciones y de los elementos varios.



- Condiciones que regulan los actos sobre las parcelas y las que deben cumplir éstas para ser ámbito de ejecución material (longitud de linderos, superficies mínimas o máximas, fondo, círculo inscribible mínimo).
- Regulación del tipo de obras admisibles y las condiciones que deben cumplir las edificaciones, así como su morfología y tipología.
- Relación de los usos del suelo y en especial de las construcciones e instalaciones que se declaren fuera de ordenación por su disconformidad con los objetivos y criterios de planeamiento.
- Régimen normativo de los usos pormenorizados e intervenciones admisibles y prohibidas, así como las condiciones que deben cumplir para ser autorizadas.
- Definición de los sistemas locales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos, equipamientos públicos o privados o conjunto de dotaciones públicas necesarias para completar los servicios de los sistemas generales, pero sin considerarse de tal carácter.  
 En los sistemas locales de parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión públicas en suelo urbanizable sectorizado o urbano no consolidado cuyo uso global sea residencial, se aplican los módulos de reserva mínima.  
 En los equipamientos polivalentes, educativos o de salud, de carácter local, se aplican los módulos de reserva mínima.
- Delimitación de las unidades de ejecución y fijación de los sistemas de actuación.
- Señalamiento de los plazos para el cumplimiento de los deberes urbanísticos, en su caso.
- Identificación y catálogo de los elementos que por sus valores naturales o culturales o por su relación con el dominio público, deban ser conservados o recuperados, con las medidas de protección que procedan.
- Determinaciones que garanticen a las personas afectadas por alguna minusvalía orgánica o circunstancial, la accesibilidad y utilización, con carácter general, de los espacios libres de uso público, viales, edificios, locales y medios de transporte, de acuerdo con las disposiciones establecidas por la normativa sobre barreras físicas y sensoriales.

## **ANEXO 2. LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN.**

---

Por gastos de urbanización se entienden todos aquéllos que precisa la gestión urbanística. Tienen naturaleza de ingresos de derecho público no tributarios y están afectos a sufragar los gastos de obras, instalaciones, servicios o costes previstos en el proyecto correspondiente. A las cuotas de urbanización es aplicable el IVA.

El coste total de la urbanización queda integrado por los siguientes conceptos:

- Obras de vialidad, incluyéndose en ellas las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas, construcción y encintando de aceras y canalizaciones que deban construirse en el subsuelo de la vía pública para servicios. Solo se incluyen las del ámbito de actuación.
- Obras de saneamiento que comprendan colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas de aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que afecte a la unidad de ejecución.
- Suministro de agua, en el que se incluirán las obras de captación, cuando fueran necesarias distribución domiciliaria de agua potable, de riego e hidrantes contra incendios.
- Suministro de energía eléctrica, incluidas conducción y distribución y alumbrado público.
- Jardinería, arbolado y mobiliario urbano en parques, jardines y vías públicas.
- Indemnizaciones debidas a los propietarios y arrendatarios de edificios y construcciones de cualquier tipo, incompatibles con la correcta ejecución del plan.
- Coste del planeamiento de desarrollo, valor real de los trabajos periciales, de redacción, tramitación y gestión del Plan Parcial y de proyectos de reparcelación y urbanización, programas técnicos, o su valor estimado conforme a tarifas oficiales, cuando no haya lugar a remuneración especial alguna.
- Costes de la gestión urbanística por la tramitación de los planes y proyectos que se cifrarán en un 2%, así como de la gestión económica de la obra urbanizadora, que se cifrarán en otro 2%, ambos aplicados al presupuesto total de la urbanización.
- Valor de los terrenos que se tuvieren que ocupar para la realización de las obras de forma no permanente, salvo que éstos sean de uso público o de cesión obligatoria y gratuita.
- Intereses y demás gastos del capital invertido en las obras y servicios, cuando se haya tenido que acudir al crédito para financiar las obras.

Para la determinación de la cuota no se descuentan en ningún caso las subvenciones o auxilios que haya podido obtener la entidad local de otras administraciones o de particulares.

Estos conceptos, la cuota unitaria y la cuota que debe abonar cada propietario aparecerán en la “cuenta de liquidación provisional”, que será “definitiva” cuando las obras se hayan ejecutado o hayan transcurrido cinco años desde la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación.

### ANEXO 3. ESTIPULACIONES DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS. TABLA DE COMPROBACIONES.

---

- a) Los **Convenios de planeamiento** son aquellos que incluyen pactos sobre aprobación o modificación de normas de planeamiento urbanístico.
- *Pactos sobre aprobación de planeamiento general municipal*

Contenido: se pacta que a iniciativa del municipio se tramite y apruebe un plan general municipal con un contenido concreto.

Requisitos sustanciales o límites al contenido:

    - Ir encaminada a la satisfacción del interés público.
    - No puede incidir en competencias de las que la administración conveniente no pueda disponer en vía contractual. Singularmente no puede ir en contra de normas imperativas o prohibitivas y siempre el plan general municipal está subordinado a los planes territoriales o ambientales aprobados por otras administraciones.
    - Ha de actuarse según los principios de buena administración.
  - *Pactos sobre aprobación de planeamiento de desarrollo*
    - *Pactos sobre aprobación de plan de sectorización*
      - \* Contenido: se pacta que se promueva y obtenga la aprobación de este tipo de planes que tienen la consideración de planes de desarrollo del PGM y que complementan determinaciones estructurantes afectando a área de suelo urbanizable no sectorizado. Debe quedar pactado el contenido del plan de sectorización, al menos en sus líneas sustanciales.
      - \* Iniciativa pactada: Iniciativa pública, como contraprestación de la administración derivada del convenio. Iniciativa privada: el/los particulares convenientes se obligan con base en el convenio a redactar y elevar a la administración competente un plan de sectorización.
      - \* Requisitos sustanciales o límites al contenido: Independientemente del tipo de iniciativa pactada, será conveniente que se incluya en la documentación complementaria del convenio la justificación del cumplimiento de finalidades urbanísticas a que va dirigida la iniciativa de planeamiento y las líneas generales del contenido de la iniciativa, de forma que, en todo caso, se pueda identificar la iniciativa de aprobación del plan de sectorización como cumplimiento de las obligaciones asumidas en el convenio.
    - *Pactos sobre aprobación del plan parcial*
      - \* Contenido: Afectan a suelo urbano no consolidado y a suelo urbanizable sectorizado. Establecen con sujeción al PGM y a los Planes de Sectorización las determinaciones de ordenación pormenorizada que posibilitan la ejecución directa, sin necesidad de ulteriores planeamientos.
      - \* Iniciativa pactada: Iniciativa pública o iniciativa privada.
      - \* Requisitos sustanciales o límites al contenido: La justificación del cumplimiento de finalidades urbanísticas a que va dirigida la iniciativa de planeamiento y las líneas generales del contenido de la iniciativa, singularmente las determinaciones de ordenación pormenorizadas, sobre todo las que modifiquen las establecidas en el plan general municipal.  
En todo caso debe poderse identificar la iniciativa y la aprobación del plan parcial como cumplimiento de las obligaciones asumidas en el convenio.
    - *Pactos sobre aprobación del plan especial.*

- \* Contenido: tendrá alguno de estos contenidos:
- \* Determinaciones de ordenación pormenorizada sobre elementos constitutivos de sistemas generales definidos en el plan general municipal.
- \* Determinaciones para la protección de recintos y conjuntos arquitectónicos, culturales, históricos, artísticos.
- \* Planes especiales de Reforma interior.
- \* Determinaciones de ordenación en ausencia de un instrumento de ordenación del territorio, de PGM, o cuando éstos no contuvieren las previsiones detalladas oportunas:
  - Dirigidos al establecimiento de infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, equipamiento comunitario, abastecimiento de agua y otras energías, instalaciones, redes... siempre y cuando no se exija instrumento de ordenación territorial.
  - Dirigidos a la protección catalogación y mejora de espacios naturales, paisaje y medio físico rural, medio urbano y vías de comunicación.

Iniciativa pactada

Iniciativa pública o iniciativa privada: el/los particulares convenientes se obligan con base en el convenio a redactar y elevar a la Administración competente un plan especial.

- *Pactos sobre aprobación de estudios de detalle.*
  - \* Contenido: el señalamiento de alienaciones y rasantes, la ordenación y composición de los volúmenes de acuerdo con las condiciones fijadas en el plan general municipal y la ordenación de fachadas.
  - \* Iniciativa pactada: puede ser iniciativa pública o privada.
  - \* Requisitos sustanciales y límites al contenido: la justificación del cumplimiento de las finalidades urbanísticas a las que va dirigida la iniciativa de planeamiento y las líneas generales del contenido de la iniciativa. Se limita el contenido de la iniciativa igual que queda limitado el contenido de los estudios de detalle, y en concreto:
    - No pueden introducir ninguna modificación en las determinaciones de ordenación pormenorizada de los instrumentos vigentes.
    - No pueden incrementar el aprovechamiento correspondiente a los terrenos comprendidos en su ámbito.
    - No pueden ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones urbanísticas de los predios colindantes.
- *Pactos revisión o modificación del planeamiento*
  - \* Para evitar prácticas especulativas en las modificaciones de planeamiento, cuando una alteración de la ordenación urbanística no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas por la modificación durante los cinco años anteriores a la iniciación de la tramitación de la modificación.

b) Los **Convenios de gestión** son aquéllos que incluyen pactos que afectan a las condiciones de ejecución del planeamiento. Son estipulaciones típicas de estos convenios las siguientes:

- *Pactos sobre monetarización de la cesión obligatoria de aprovechamientos urbanísticos a favor de la administración.*
  - Contenido: Monetarización de la cesión.

- \* Legalidad: posibilidad reconocida por la norma de cumplimiento sustitutorio en metálico de la obligación de cesión obligatoria y gratuita del aprovechamiento del correspondiente ámbito o sector. Incorporación de los ingresos obtenidos por esta vía al Patrimonio Municipal de Suelo.
  - \* A los efectos de valoración de la obligación sustitutoria, debemos observar si afecta a suelo urbano no consolidado, o a suelo urbanizable, y constatar que la obligación es la cesión del aprovechamiento urbanístico libre de cargas de urbanización.
  - Contenido: Monetización de la cesión de excesos de aprovechamiento
    - \* Legalidad: posibilidad reconocida por la norma, de cumplimiento sustitutorio en metálico de la obligación de cesión al municipio de excesos de aprovechamiento privado en relación con aprovechamientos subjetivos de todos los propietarios. Incorporación del metálico obtenido al Patrimonio Municipal del Suelo.
  - Requisitos específicos:
    - \* El particular se obliga a la entrega a la entidad local de una cantidad determinada y cierta, en dinero o en otro signo que lo representa.
    - \* La cantidad se determina mediante valoración pericial de los derechos correspondientes al ayuntamiento derivados del cumplimiento de la obligación.
      - El proyecto de reparcelación ha sido aprobado.
      - Consta informe pericial de valoración: autor/es (externo al ayuntamiento o servicios técnicos del mismo), criterios de valoración utilizados expresamente indicados y fecha del informe.
      - El informe pericial aparece como documentación anexa a la propuesta de convenio, deberá obrar en el expediente una vez formalizado el convenio y quedará con el mismo en el archivo de convenios urbanísticos.
- *Pactos sobre determinación de sistema de actuación.*
- Contenido:
    - \* Se pacta el sistema de actuación de ejecución del planeamiento que supone la transformación jurídica y física del territorio abarcado en un determinado ámbito de ordenación.
    - \* Se establece un plazo máximo para el cumplimiento de los deberes urbanísticos de cesión, equidistribución y urbanización (el plazo pasará al instrumento de planeamiento urbanístico, en su caso).
    - \* Pueden pactarse garantías de cumplimiento de los deberes de ejecución y gestión urbanística.
  - Presupuestos:
    - \* Existe planeamiento base aprobado definitivamente y acorde con lo convenido.
    - \* Existen ámbitos de ejecución o unidades de ejecución definidas y acordes con lo convenido.
  - Requisitos específicos:
    - \* Cuenta con la conformidad de todos los propietarios afectados.
    - \* Los particulares que suscriben el convenio asumen la completa responsabilidad de la urbanización de la unidad de ejecución.
    - \* En el convenio pueden ya dejarse definidos muchos de los aspectos específicos relativos a la ejecución.
- *Convenio en ejecución de planeamiento por agente urbanizador.*
- Contenido: es convenio típico. Al contenido mínimo de todos los convenios urbanísticos se añaden las siguientes menciones:

- \* Condiciones de cumplimiento y ejecución.
- \* Compromisos asumidos por el agente urbanizador.
- \* Plazos para la ejecución del programa.
- \* Garantías que se prestan para asegurar el cumplimiento.
- \* Penalidades en casos de incumplimientos.
- Se ha seguido el procedimiento concurrencial correspondiente.
- *Convenios con pactos sobre gastos de urbanización.* Pueden tener por objeto la forma de pago de dichos gastos, el aplazamiento o el fraccionamiento del pago, o la dación en pago. Es importante en este tipo de convenios observar que no se asumen o se quitan obligaciones exigidas mediante norma imperativa y que existe un adecuado equilibrio y justificación de las contraprestaciones.
- *Pactos sobre indemnizaciones urbanísticas.*
  - Contenido: sólo podrá convenirse indemnización cuando se justifique que se da el presupuesto de hecho determinado y los requisitos especificados a continuación. Cualquier otra indemnización por alteración del planeamiento reconocida en un convenio urbanístico es nula.
    - \* Presupuesto de hecho: indemnización por alteración del planeamiento sin incumplimiento de los deberes urbanísticos.
Requisitos:
      - Se ha aprobado y está en vigor la modificación del planeamiento.
      - La variación afecta a determinaciones de ordenación urbanística pormenorizada.
      - No se está en supuesto de incumplimiento de los deberes urbanísticos.
      - Se ha producido por la alteración una efectiva y valorable económicamente reducción del aprovechamiento urbanístico ostentado antes de la modificación.
      - La indemnización reconocida cubre los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes inherentes al proceso urbanizador, dentro de los plazos establecidos, que resulten inservibles como consecuencia del cambio.
    - \* Presupuesto de hecho: indemnización por alteración del planeamiento con licencia de edificación en vigor y edificación sin iniciar.
Requisitos:
      - Debe haberse aprobado la modificación y estar en vigor al momento de reconocerse la indemnización.
      - El propietario ha obtenido licencia de edificación conforme al planeamiento anterior y ésta se encuentra en vigor.
      - El propietario no ha iniciado todavía las obras.
      - Se ha producido una reducción del aprovechamiento y unos perjuicios efectivos y valorables económicamente.
    - \* Presupuesto de hecho: indemnización por alteración del planeamiento con licencia de edificación en vigor y obras ya iniciadas.
    - \* Indemnizaciones por limitaciones impuestas por el planeamiento. Solo será posible pactar sobre limitaciones impuestas por el planeamiento que suponen una privación de situaciones jurídicas individualizadas que el propietario no tiene el deber de soportar.
  - Requisitos del pacto de indemnización:
    - \* Determinación de la cuantía: debe existir informe de valoración pericial en cuanto a la determinación de la indemnización y/o informe de valoración pericial de las indemnizaciones no dinerarias pactadas.
    - \* Determinación de la forma de pago: puede ser en metálico, con pago único o periódico, y en especie, mediante la asignación de apro-

- vechamiento urbanístico en otro lugar del municipio o la entrega de terrenos propiedad del ayuntamiento que son bienes patrimoniales.
- *Convenios con pactos que suponen permuta de terrenos de particulares por terrenos de la entidad local.*
- Contenido: se pacta la permuta de terrenos entre particulares y la administración. Para que dichos pactos adquieran la condición de convenio urbanístico, la operación debe quedar vinculada al ejercicio de facultades o finalidades de planificación, ordenación o ejecución urbanística.
  - Requisitos específicos: permutas de terrenos de particulares por bienes patrimoniales de la entidad local. Debe existir declaración previa de alienabilidad del bien propiedad de la entidad local, por tratarse de bienes patrimoniales originariamente o por alteración de la calificación jurídica.
  - Los bienes están perfectamente deslindados.
  - Los bienes están inscritos en el Registro de la propiedad.
  - Obra en el expediente certificado que acredita el carácter patrimonial del bien de la entidad local a permutar.
  - Obra en el expediente certificado que acredita el montante de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad local.
  - Obra en el expediente valoración técnica de los bienes objeto de la permuta de la que resulta.
  - Obra en el expediente memoria justificativa de la necesidad o conveniencia de utilizar dicho procedimiento de enajenación.
  - Se ha cumplido con el trámite de publicidad.
  - Requisitos específicos: convenios con permuta de bienes pertenecientes al PMS. Deberán tenerse en cuenta las limitaciones que afectan a estos bienes en cuanto a la posibilidad de su enajenación directa. Los bienes entregados por el particular pasarán a formar parte del Patrimonio Municipal de Suelo (ya sean terrenos o numerario) y estarán afectos al destino propio de dicho Patrimonio.
  - Regla especial para bienes del PMS derivados de la cesión del aprovechamiento urbanístico del municipio y destinados a la construcción de viviendas de protección oficial: el valor de su enajenación no podrá ser superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate conforme a la legislación sobre viviendas de protección oficial.
  - Las limitaciones de precio, destino, plazos o condiciones que se hagan constar en estas enajenaciones son inscribibles en el Registro de la Propiedad y afectan a terceros de sucesivas enajenaciones.
- *Convenios con pactos sobre las condiciones de realización y mantenimiento de las urbanizaciones privadas en los planes de iniciativa particular.*
- Contenido: Deben aparecer en forma obligatoria en el ámbito de la planificación de desarrollo de iniciativa particular cuando el planeamiento instado se destine a urbanizaciones de carácter privado (uso residencial, industrial o terciario).
  - Sujetos: Administración y el urbanizador.
  - Requisitos de contenido específicos: deben contener estipulaciones sobre:
    - \* Plazos de ejecución de las obras de urbanización.
    - \* Plazos de implantación de los servicios y dotaciones.
    - \* Obligación de edificios destinados a dotaciones comunitarias de la urbanización, no incluidas en las obligaciones generales impuestas por la ley.
    - \* Condiciones de conservación de la urbanización.

- \* Se establecen garantías de cumplimiento del convenio por importe del porcentaje pactado del coste estimado de los compromisos de ejecución y mantenimiento asumidos.
- c) Los **convenios mixtos** son aquéllos que contienen pactos o estipulaciones relativas a planeamiento y a gestión de urbanismo. El análisis de regularidad del objeto dependerá del contenido de cada pacto.