



LA GESTIÓN DEL SUELO EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Gerardo Roger Fernández

1. La gestión del suelo en la legislación tradicional española

La gestión del suelo urbano regulada en la legislación urbanística tradicional española ha gravitado fundamentalmente sobre dos únicos protagonistas: la Administración y el propietario de terrenos. A aquélla le corresponde, sobre todo, el papel de ordenar el proceso y controlar la ejecución del mismo (sin perjuicio de algunas intervenciones por gestión directa sobre la base de singulares razones de utilidad pública) y a éstos, el proceso de producción de ciudad enfocado, lógicamente, a la edificación en virtud de su carácter como titular del suelo y en función de su finalidad objetiva, la producción de edificios para su venta o uso propio.

Sobre esta base, el proceso de ordenación y de gestión urbana y reparcelatoria así como la ejecución de las infraestructuras públicas, es decir las calles, los jardines y resto de servicios, se contemplan como una actividad subsidiaria y auxiliar para el edificio privado, conformándose como “la carga” del proceso, frente al “beneficio” que constituye la edificación. Consecuencia de ello es que en nuestro país se urbaniza poco y, en la mayoría de los casos, se urbaniza tarde con respecto a lo que se edifica.

De hecho nuestra legislación tradicional ha concebido la actividad urbanizadora como un mero requisito jurídico del derecho a edificar y se la ha adjudicado directamente al propietario de los terrenos. En concreto, el sistema urbanístico español se basa en la atribución al titular del suelo de las plusvalías que genera el planeamiento a cambio de que asuma los costes de urbanización y la cesión de los suelos necesarios para convertir su terreno rústico en solar edificable (aunque lamentablemente propicia -cuando no impone- que la plusvalía se “anticipe” a la carga sin que exista la garantía o el compromiso cierto de asunción inversora de la ejecución por parte de los afortunados propietarios de los suelos reclasificados).

Pero, sin embargo, la acción de urbanizar, es decir, la realización de infraestructuras urbanas de uso y dominio públicos, es una clara función pública, independiente y autónoma de la actividad de edificar, constituyéndose además, como lo suficientemente compleja para demandar una actividad empresarial propia. Pero nuestra tradición legal no contempla este proceso y, en consecuencia, no reconoce ni regula el papel del tercer protagonista y verdadero productor del mismo, el empresario urbanizador, público o privado.

Consecuencia de ello, la ejecución urbanizadora de los suelos urbanizables que los Planes Generales prevén para absorber la demanda social de productos inmobiliarios, o bien no se desarrollan o lo hacen en muy escasa proporción y a destiempo. Obviamente, los propietarios de esos suelos no son -no tienen por qué ser- empresarios cualificados y, más aún, no tienen la vocación de agruparse colectiva y forzosamente en una “fórmula societaria”, denominada Junta de Compensación, para acometer una actividad tan compleja como la que comporta la planificación, gestión y ejecución del *urbanizable*. A causa de ello, la mayoría de los *urbanizables* permanecen ociosos y en “valor de espera”.

Por otro lado, los escasos promotores inmobiliarios que han intentado entrar en el proceso de urbanización se han visto obligados a adquirir a los titulares de suelo los terrenos que les permitieran obtener la superficie necesaria (60 por ciento de la superficie de la actuación) para poder acometer el inicio, al menos, de su ejecución. Obviamente, el régimen de monopolio que dispone el propietario de terrenos comporta la inflación de su valor, sobre todo de aquellos que se localizan en las áreas urbanas más demandadas socialmente (los Ensanches, p.e.), lo que acaba ocasionando la ruptura del proceso de adquisición en muchos casos. Estas razones llevan a la expulsión de este mercado a la mayoría de las empresas de menor capacidad financiera y, en todos los casos, concluye en la ineficacia social y económica del sistema previsto.

Ciertamente la Administración puede -y debe- intervenir en el proceso mediante la aplicación de sus prerrogativas públicas con el objeto de hacer prevalecer “el interés general para impedir la especulación”, tal como mandata el artículo 47 de la Constitución Española. Sin embargo la debilidad crónica de las haciendas locales, los insuficientes *staff* técnico-jurídicos de que disponen y, sobre todo, los valores legales que adquiere el suelo a efectos expropiatorios, aún más elevados que los tradicionales, pues en virtud de la Ley Estatal 6/98 (en adelante, también referida como LRSV), los terrenos con destino al patrimonio público de suelo se les adjudica el valor subjetivo y expectante (el especulativo, en el estricto sentido de la palabra). Todo ello hace que la intervención pública no sea lo relevante que podría desearse y que, en consecuencia, el proceso de producción de nuevo suelo urbanizado siga siendo muy insuficiente.

Pero que el urbanizable no se urbanice produce, además, efectos perversos diferidos en el suelo urbano y en el no urbanizable. En efecto, resulta lamentablemente muy normal en el planeamiento que para absorber la demanda social de viviendas, oficinas y demás productos inmobiliarios, ante la constatación de la dificultad de generar nuevo suelo urbanizado, se recurre a la intervención en la ciudad consolidada aprovechando que “ya está urbanizada” y que el proceso de producción se circunscribe a ejecutar actuaciones aisladas mediante la sustitución de edificaciones preexistentes, consideradas obsoletas mediante la institución jurídica del “fuera de ordenación”. De esta forma, se les atribuye un incremento de aprovechamiento sobre el que tiene realmente materializado (y patrimonializado), lo que hace de catalizador del proceso demolición-renovación y, a través de ese diferencial de aprovechamiento, se satisfacen las demandas de crecimiento existentes.



Las consecuencias de este procedimiento son obvias: sobredensificación de nuestras ciudades, sobreexplotación de sus infraestructuras urbanas, destrucción del patrimonio y de la memoria histórica, deterioro medioambiental y, finalmente, introducción de una espiral al alza en los precios de los solares urbanos receptores de la nueva recalificación, pues a mayor aprovechamiento atribuido, mayor precio derivado del solar. En otras palabras, la ciudad española, ante la incapacidad de su desarrollo urbano racional, se “auto-fagocita”, creciendo sobre sí misma, con las perversas consecuencias señaladas.

De manera análoga ocurre con el no urbanizable. Aprovechando su “amplitud”, los mecanismos jurídicos que regulan la edificación individualizada en él y sus menores precios, se ha ido ocupando paulatinamente de manera indiscriminada y, en la práctica mayoría de los casos, generando modelos “difusos” e incontrolados de edificaciones, sobre todo de vivienda familiar y de actividades productivas y terciarias, unas veces al amparo de forzadas interpretaciones ordenancísticas, o bien en otras sobre la base de regulaciones normativas indefendibles y en ocasiones, sencilla y lamentablemente, al margen de cualquier regulación urbanística. En definitiva, despilfarro de un activo escaso y trascendental como es el suelo natural, con las nefastas consecuencias socio-económicas y ecológicas que ello comporta para garantizar un desarrollo urbano racional y sostenible.

En resumen, este es el modelo legal tradicional que regula la producción de suelo en España y que, como la experiencia viene demostrando, constituye un instrumento altamente ineficiente e insatisfactorio para resolver la finalidad para la que fue creado.

2. La formulación de un modelo alternativo de gestión de suelo: la Ley 6/94 reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana

269

De los argumentos que hemos expuesto en el apartado anterior, sobre la producción de ciudad se pueden deducir dos tipos de consecuencias:

1. De tipo funcional

El proceso de producción de ciudad por la iniciativa privada es una actividad económica de tipo empresarial compleja y especializada que sólo puede acometerse por empresarios profesionales, fundamentalmente expertos en el sector inmobiliario.

En consecuencia, la atribución de esa actividad a otros agentes sociales (los propietarios del suelo), sin vocación ni voluntad, por definición, para acometer esa actividad, sólo puede generar disfunciones e ineficiencias en su desarrollo.

2. De tipo jurídico

El proceso de producción de ciudad es una explícita función pública (Artículo 47 CE). En este sentido, la legislación urbanística-española establece un sistema propio y singular en el derecho comparado occidental que consiste en delegar la facultad de urbanizar directamente (a manera de excepción licitatoria) a los titulares del suelo, otorgándoles *ex ante* el aprovechamiento urbanístico para que, con cargo a él, asuman y financien todas las cesiones y costes que la actuación urbanizadora comporta sobre la base de la técnica de la reparcelación y reservándose exclusivamente el papel de control tutelar de la operación.

Pues bien, las insuficiencias, debilidades y efectos no deseados derivados de la práctica aplicativa del sistema tradicional ya han quedado demostrados por sus experiencia aplicativa.

Para paliar las consecuencias negativas más importantes, el legislador valenciano en 1994 introdujo en el sistema la “variable concurrencia”, quebrando de esa forma el carácter monopolístico originario del sistema tradicional que atribuía no sólo el aprovechamiento, sino también la facultad de urbanización de manera exclusivista y monopolística a los propietarios de suelo.

2.1. Descripción general del modelo valenciano

Obviamente, el modelo valenciano no modifica la atribución del aprovechamiento a los propietarios al tratarse de una determinación básica de la legislación estatal y piedra angular de todo el sistema urbanístico español. Pero sí interviene en la excepción licitatoria que supone la atribución directa de la facultad pública de transformar el suelo a los titulares del mismo.

En este sentido, el modelo valenciano parte de la convicción del carácter empresarial que conlleva la actividad de producir ciudad. Sobre esa base, la Ley “abre” el proceso de producción a las empresas especializadas, y no sólo a los propietarios, desde el diseño de un intencionado equilibrio entre Administración, propietarios y urbanizador y con la cobertura del principio de libertad de empresa que regula el artículo 38 de la Constitución, concordándolo con el artículo 33 y bajo el imperio del artículo 47 de la *Carta Magna*.

Asimismo, la Ley valenciana pone un énfasis especial en la función pública que caracteriza al Urbanismo español. Si la gestión y los actos encaminados a la disposición de las infraestructuras urbanas es una función pública, su ejecución sólo podrá realizarse bien por gestión directa por la propia Administración con cargo a sus recursos públicos, bien mediante gestión indirecta delegando esa facultad en un particular, propietario o no de los terrenos objeto de urbanización, de acuerdo a los principios básicos de concurrencia, publicidad y competencia exigibles y preceptivos para cualquier tipo de delegación administrativa de gestión de una activi-



dad de contenido funcional público, incluso si es tan singular y especial como el de la actividad de gestión de suelo en el sistema urbanístico español.

De esta forma, en el proceso concurrencial podrán presentarse todos los particulares que aspiren a ser designados adjudicatarios de la gestión y producción de los suelos urbanos (sintéticamente, a Urbanizador), planteando su propuesta de ordenación urbanística, (o alternativas de mejora en caso de que ya se encuentren formuladas por la Administración), propuestas de proyecto de obras de urbanización, indicando calidades y costes, así como los plazos de ejecución. Estos documentos técnicos se completarán con el oportuno Proyecto de Reparcelación, en el que se propondrá el preceptivo reparto de cargas y beneficios entre todos los afectados por la Actuación. Asimismo, deberá prever el valor del suelo, producto final del proceso de urbanización, a los efectos de establecer el abono de los costes de producción con cargo al aprovechamiento urbanístico y deberá garantizar la total ejecución de las obras mediante la asunción de todos los compromisos, penalizaciones y demás condiciones propias de cualquier actividad empresarial en el proceso de promoción inmobiliaria, constituyéndose todas estas labores en un documento de tipo empresarial que intencionadamente se denomina Programa de Actuación.

En consecuencia, la innovación aportada por la legislación valenciana, no sólo viene a mejorar sustancialmente, tanto en términos funcionales como jurídicos, al sistema urbanístico tradicional español, al respetar más rigurosamente las características que deben presidir la gestión de cualquier actividad derivada de una función pública, sino que permite romper el bloqueo monopolista que hasta entonces dominaba el mercado de suelo urbanizable, al introducir la competencia en el proceso de producción del mismo.

Pero el modelo no impide, como es lógico, que los propietarios “emprendedores” puedan intervenir como urbanizadores por sí mismos. De hecho, la legislación prevé un régimen preferencial para que reciban la condición de urbanizador basándose en algunos requisitos propios derivados de su condición de titulares dominicales, como por ejemplo, la disposición de plazos de ejecución más breves o la elaboración de propuestas originales.

Lo que sí persigue el modelo es potenciar la promoción de suelo a través de la actuación urbanizadora en los terrenos calificados jurídica y socialmente adecuados, programándose cuando la Administración considere más oportuno y con las condiciones que sean más adecuadas al interés general, y primándose siempre la iniciativa privada más emprendedora. Se trata, al fin y al cabo, de concertar los tres principales intereses en juego: el interés general representado por la Administración actuante, el interés privado de los propietarios de suelo, derivado del beneficio que supone la atribución del aprovechamiento pero obligados a costear las obras con cargo a parte de esos beneficios, y el interés privado del Urbanizador, derivado de su actividad como promotor empresarial de la producción del bien final que es el suelo urbanizado.

Éste es el modelo que viene operando desde noviembre de 1994 en la Comunidad Valenciana, que ha sido asumido pacíficamente por todas las instituciones intervinientes y cuyos

resultados, y sin perjuicio de algunos reajustes que reglamentariamente deberían contemplarse, en términos generales vienen considerándose como claramente positivos.

2.2. Experiencia aplicativa del nuevo modelo de gestión

En este punto, conviene hacer una reflexión sobre los resultados globales de la aplicación de la Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística (en adelante LRAU) a los 8 años de su existencia y analizar las consecuencias que ha producido en el sector inmobiliario en la Comunidad Valenciana.

En este sentido, sólo cabe confirmar el acierto de las concepciones innovadoras que la Ley valenciana aportó. De hecho, y sin perjuicio de las insuficiencias y problemas detectados (connaturales a cualquier innovación y que exigen su reajuste y subsanación), debemos señalar cuatro grandes logros de la LRAU:

1. Desbloqueo del desarrollo de los suelos urbanizables así clasificados en el planeamiento vigente.
2. Profesionalización del sector ante un nuevo nicho de actividad, la producción de suelo urbanizado.
3. Ralentización del incremento de los precios medios de la vivienda en relación al resto de España.
4. Consolidación de una nueva cultura del urbanismo, enfocada a la gestión integrada de la ordenación y producción de ciudad, y ello de manera concertada entre Administración, propietarios y empresarios.

2.2.1. Con respecto al primer punto, cabe señalar que la entrada en vigor de la LRAU permitió “poner en marcha” la gran mayoría de los suelos urbanizables que permanecían inactivos y “en valor de espera” en los planes de urbanismo que habían realizado los primeros Ayuntamientos democráticos, debido a lo ya señalado sobre la ineficacia del viejo SUE al delegar la ejecución del planeamiento en los propietarios de suelo con carácter de exclusividad.

Esta demanda insatisfecha de desarrollo de las previsiones de creación de nuevo suelo urbano, vino a ser resuelta por la LRAU de manera eficiente, al menos en términos cuantitativos. Obviamente, las circunstancias de expansión económica, ya comentadas, facilitaron su desarrollo, pero a la versatilidad y solvencia instrumental de la LRAU es a quien debe imputarse la eficacia aplicativa de la misma. De hecho, si ponemos como ejemplo paradigmático de lo ocurrido en la Comunidad el PGOU de Valencia, debemos señalar que habiendo sido aprobado en 1988, en 1995 sólo se encontraban en tramitación dos suelos urbanizable no programados (Ademuz y Avda. de Francia), habiéndose ya superado los plazos cuatrienales para el desarrollo de los



programados y resto de actuaciones urbanizadoras, tanto en urbanizable como en el urbano. Pues bien, en la actualidad, la totalidad de los sectores de urbanizable, programados y no programados, y de las unidades de actuación en Urbano se encuentran “en marcha”: unas ya urbanizadas, otras urbanizándose y otras en tramitación. Es decir, las previsiones de desarrollo que el Plan de Valencia preveía en su Programa de Actuación a ocho años vista, al agotarse ese plazo (1996) se encontraban totalmente incumplidas y, sin embargo, en el período de 1995 a 2002 ya se encontraban en desarrollo o ejecución a través de la aplicación de los instrumentos de la LRAU.

El ejemplo de Valencia, por tanto, es suficientemente significativo de lo expresado en este punto.

2.2.2. Con respecto al segundo logro señalado, la profesionalización del sector, debemos expresar también lo conseguido por la LRAU. En concreto, la nueva actividad profesional y económica que comporta la producción integral de suelo urbanizado ha supuesto que el proceso proyectual, empresarial y administrativo, se contemple globalmente, integrando la propuesta de ordenación, de urbanización, de gestión equidistributiva y de financiación y ejecución de las obras. Lógicamente, ello ha producido una “reconversión” profesional en los operadores que interviene en el sector inmobiliario. De hecho, ha posibilitado la creación de equipos técnicos multiprofesionales que atienden a las demandas disciplinares que comporta el diseño urbano, las infraestructuras urbanas, la gestión urbanística y las variables económico-financieras del proceso.

Asimismo, el sector empresarial ha debido crear departamentos técnicos de gestión y promoción inmobiliaria compleja que puedan analizar globalmente la realización de un nuevo producto final, “el solar edificable” y adaptarse a las nuevas formas competitivas y concurrenciales de acceder a la novedosa actividad de producir suelo. Todo ello les ha permitido contemplar unitariamente el proceso de producción de ciudad y mejorar sus conocimientos y expectativas de programación y gestión económica en un sector hasta ahora tan imprevisible en sus plazos como resulta ser el inmobiliario.

En este sentido, el éxito aplicativo de la LRAU y los numerosos PAIs (Programas de Actuación Integrada) que han venido tramitándose y aprobándose (unos 160 PAI por año), así como la definición de sus variables económicas en competencia, han permitido que las técnicas de valoración residual del suelo hayan venido asumiéndose y consolidándose paulatinamente, lo que ha posibilitado una cierta “normalización” de los precios del suelo y, lo que es más importante para la gestión, un conocimiento más cierto por los propietarios de terrenos del valor de los mismos en función de los diferentes productos edificables que el Plan o el PAI puedan establecer. Obviamente, la aparición y desarrollo de un genuino mercado de suelo urbanizado que anteriormente no existía por las dificultades que conllevaba el SUE, (tal como ya hemos comentado), ha permitido la profesionalización del sector que estamos señalando.

Por último, también la Administración está acomodándose a la nueva regulación legislativa. Si bien es cierto que, con mayor lentitud que la deseable debido a las rémoras estructurales que ya hemos apuntado anteriormente, los Ayuntamientos están adaptando sus departamentos técnicos y políticos a la nueva forma de producir ciudad. De hecho para el caso del control de la gestión privada, algunos Ayuntamientos ya han creado órganos administrativos y técnicos multi-profesionales que permitan analizar globalmente el expediente completo de los PAI, agilizando y racionalizando, en la medida de lo posible, la tramitación y el procedimiento de adjudicación de un documento tan complejo y tan completo como resulta ser el de un Programa.

Asimismo, otras Administraciones están creando órganos administrativos de gestión directa (sociedades anónimas públicas, p. e.) con la finalidad de protagonizar todo el proceso de producción de ciudad mediante la formulación de PAI de iniciativa pública. De hecho, una cuarta parte de los programas aprobados en la Comunidad Valenciana responden a esta modalidad.

Como resumen, por tanto de este apartado, podemos reseñar que la profesionalización que ha comportado la introducción de la LRAU ha alcanzado a los cuatro estamentos que intervienen en el proceso de producción de ciudad, técnicos, empresarios, propietarios y Administración, lo que sin duda supone un aspecto que debe valorarse positivamente, pues esta profesionalización redundará en una mejora cierta de una actividad tan “delicuescente” como, hasta ahora, resultaba ser la de la gestión y producción inmobiliaria.

2.2.3. Con respecto al tercer logro señalado, la ralentización del incremento de los precios medios de la vivienda, la mejor demostración del mismo es la expresión de los datos ofrecidos por las Sociedades de Tasación.

Si adoptamos como referente más significativo el precio medio de la vivienda de nueva construcción (sin considerar la vivienda usada) y las localizadas en las capitales de provincia (no en toda la Comunidad) como datos más adecuados para “medir” la influencia de la valoración de nuevo suelo urbanizado en el precio de la vivienda, se demuestra que el precio medio de la vivienda en las capitales de la Comunidad se han incrementado un tercio menos que la media española (Tabla 1), o que en el año 2001, según los últimos datos hechos públicos por la Sociedad de Tasación TINSA, haya sido la Comunidad en la que menos se incrementaron los precios (Tabla 2). En este sentido, resulta significativo reseñar que la oscilación de los precios de la vivienda en la Comunidad Valenciana viene asumiendo variaciones análogas a las Comunidades de menor capacidad económica, cuando por sus características socio-económicas parecería razonable y lógico que debería ser pareja a las de análogo nivel de desarrollo (Cataluña, Euskadi, Madrid, etcétera).

Pues bien, aunque el resultado comparativo con otras Comunidades Autónomas debe valorarse positivamente, también debe reconocerse que el precio medio de la vivienda en la Comunidad ha subido más del doble del IPC (la tasa de variación de los precios en la Comunidad Valenciana, de 1998 a 2000, ha sido del 7,9 por ciento, mientras que el de la vivienda en

Tabla 1. Precios medios del metro cuadrado construido en viviendas de nueva construcción en las capitales de provincia

	1998	1999	2000	Relación al precio medio nacional 1998-2000
Andalucía	123,8	136,7	150,4	68,39%
Aragón	149,5	163,9	183,6	82,72%
Asturias	169,3	187,3	208,2	94,01%
Baleares	131,2	142,3	160,9	72,30%
Canarias	142,0	154,4	180,8	79,43%
Cantabria	170,5	179,0	188,2	89,50%
Castilla y León	153,9	169,4	185,2	84,74%
Castilla-La Mancha	117,2	122,4	134,0	62,18%
Cataluña	248,1	271,4	314,7	138,85%
Euskadi	232,5	248,3	279,1	126,48%
Extremadura	101,6	105,7	109,2	52,68%
Galicia	140,0	150,4	156,0	74,30%
La Rioja	129,4	141,4	161,4	71,94%
Madrid	261,4	283,6	311,8	142,59%
Murcia	118,4	130,9	145,9	65,78%
Navarra	155,0	174,5	192,3	86,85%
Valencia	122,7	135,9	147,0	67,51%
Precio medio nacional	181,2	197,5	222,1	100,00%

Fuente: Sociedad de Tasación, S.A.

Tabla 2. Precios del metro cuadrado construido en capitales de provincia. 2001

	Miles de pta./m ²	Incremento 2001/2002
Andalucía	164,7	9,50%
Aragón	202,5	10,30%
Asturias	214,3	10,90%
Baleares	190,0	18,10%
Canarias	203,2	9,70%
Cantabria	211,8	12,50%
Castilla y León	200,2	7,80%
Castilla-La Mancha	147,1	9,80%
Cataluña	345,4	9,80%
Euskadi	314,3	12,60%
Extremadura	117,6	7,80%
Galicia	169,2	8,50%
La Rioja	173,5	7,65%
Madrid	343,6	10,20%
Murcia	160,1	9,70%
Navarra	225,5	17,30%
Valencia	157,6	7,20%

Fuente: TINSA

Tabla 3. Evolución de las viviendas libres y protegidas en la Comunidad Valenciana

Período	Nº viviendas			% s/total	
	Libre	Protegida	Total	Vivienda libre	Vivienda protegida
1995	23.688	13.845	37.533	63,11	36,89
1996	23.682	13.845	37.527	63,11	36,89
1997	34.550	12.907	47.457	72,80	27,20
1998	47.603	10.891	58.494	81,38	18,62
1999	62.059	12.511	74.570	83,22	16,78
2000	68.051	9.475	77.526	87,78	12,22

Fuente: Direcció General d'Arquitectura i Habitatge (junio 2001).

Valencia en dicho periodo ascendió al 19,8 por ciento) y este dato debe ser considerado social y políticamente insatisfactorio.

Sin duda, la razón fundamental, entre otras, se encuentra en la drástica caída de la proporción en la promoción de Vivienda Protegida en relación a la de Renta Libre en los últimos años. Tal como se expone en la Tabla 3: Si en el año 1995 el peso de la VPO en la Comunidad Valenciana podría estimarse como mínimamente aceptable, representando una tercera parte de la promoción total de vivienda, el paso de los años no ha venido más que a agravar la situación, reduciéndose el porcentaje anterior en más de la mitad de lo que representaba, es decir, en el año 2000, la VPO suponía un escaso 12 por ciento de la vivienda total construida. En este sentido, el periodo de bonanza económica mantiene una correlación inversa con la promoción de vivienda protegida, que en cualquier caso, debería ser corregida para poder desplegar todas las virtualidades de la LRAU.

2.2.4. Finalmente, con respecto al cuarto logro señalado relativo a la creación de una nueva "cultura del urbanismo", entiendo que es una consecuencia que se deduce claramente de lo hasta aquí expuesto.

De hecho, no sólo se demuestra por la influencia ya comentada que la LRAU ha producido, con mayor o menor fortuna, en el resto de legislaciones autonómicas posteriores a ella, sino más explícitamente se demuestra en los comportamientos y formas de entender el proceso de producción de suelo y de gestión inmobiliaria en la Comunidad Valenciana. Aquí el debate sobre la problemática de la vivienda y del desarrollo urbano de las ciudades ya no está en la falta de suelo ni en las dificultades y rigideces de su gestión, sino si en el dinámico proceso acaecido de producción de suelo, se está produciendo demasiada oferta frente a las demandas previsibles, o si el modelo concursal propicia la generación de nuevos oligopolios, en este caso formados por grandes urbanizadores o si los propietarios de terrenos afectados por la urbanización se ven "minusvalorados" o en ocasiones "explotados" por algún "inmisericorde" urbanizador bajo la negligencia, si no connivencia, de la Administración Municipal. Por último, en fechas recientes se ha cuestionado por el Tribunal Superior de Justicia, la aplicabilidad de la Ley de Contratos a la figura



del Urbanizador lo que también ha generado algunas inquietudes en el sector. En cualquier caso, y sin perjuicio de la indudable trascendencia que conllevan estos cuestionamientos y que abordaremos en el próximo apartado, debemos poner de manifiesto que los reproches señalados son adjetivos o colaterales a la concepción básica y esencial de la LRAU y cuya contemplación y eventual consideración en algún caso, en nada empaña el resultado aplicativo de la Ley.

3. La gestión del suelo en las distintas legislaciones autonómicas

De las 17 Comunidades Autónomas, 15 ya han promulgado una legislación urbanística propia o disponen de textos legislativos ya incursos en su tramitación parlamentaria definitiva, como es el caso de Andalucía.

De hecho, salvo Baleares y el País Vasco, el resto de las Comunidades ya tiene Ley propia que contempla la totalidad del proceso de desarrollo urbano y de ordenación territorial. Obviamente, debe tenerse en cuenta que la complejidad de la regulación urbanística en todas sus facetas (planeamiento, gestión y disciplina) y en todos sus suelos (urbano, urbanizable y no urbanizable), así como el carácter básico de la Ley Estatal del Régimen del Suelo y los diferentes tiempos de promulgación de las autonómicas con respecto a ella, no permiten una clasificación sencilla y clara que las agrupe por familias homogéneas. No obstante, podrían distinguirse tres grandes tipos de leyes y en las que la influencia del modelo valenciano, como veremos, ha estado presente, en mayor o menor medida, en su práctica totalidad.

En concreto, de las 15 leyes existentes, sólo Galicia y Navarra no recogen la figura del agente-urbanizador, si bien sus responsables políticos han anunciado inminentes tramitaciones de sus leyes modificadas, en las cuales introducirán alguna modalidad del mismo.

Pasemos a analizar por tipologías las diferentes leyes autonómicas vigentes.

3.1. Primer grupo: modelo Valenciano “Depurado”

Incluimos en esta familia de leyes aquellas que han asumido el modelo valenciano en sus concepciones básicas y fundamentales, si bien introduciendo ajustes y mejoras que la experiencia aplicativa de la LRAU y las peculiaridades socio-económicas regionales han aconsejado.

Integran este grupo, la propia LRAU, la Ley 2/98 de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y, con algunos matices procedimentales, el Proyecto de Ley del Suelo Andaluz.

En todas ellas, la función pública de la actividad urbanística, el carácter empresarial de la actividad de producir suelo y el procedimiento concurrencial para designar al urbanizador en la gestión privada, se manifiestan como principios básicos y definidores del modelo legal.

Con respecto al modelo original de la LRAU, introducen las siguientes innovaciones:

- Acotamiento de la discrecionalidad procedimental, a través del establecimiento de consultas o bases previas.
- Mejora de los procesos de participación pública (tanto de propietarios como de terceros) mediante la ampliación de plazos de exposición e información.
- Clarificación de técnicas y preceptos procedimentales a través de la simplificación de los mismos y mayor explicitación de garantías y del régimen de los derechos y deberes que les corresponden a los agentes intervinientes.
- Disposición de un porcentaje mínimo de viviendas sometidas a protección pública con la finalidad de garantizar el derecho a la vivienda y evitar la segregación social del espacio.
- Regulación expresa y concreta de los procedimientos de ejecución sustitutoria en los procesos de edificación y rehabilitación a través de las figuras del agente-edificador y rehabilitador.
- Redacción e inminente aprobación de su desarrollo reglamentario en materia de planeamiento, gestión y disciplina.

3.2. Segundo grupo: modelo con presencia del sistema concurrencial “con variantes”

Se incluirían en esta familia, la Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla-León, la Ley 9/99 y Texto Refundido 1/2000 de Ordenación del Territorio de Canarias, la Ley 9/2001 del Suelo de Madrid y con algunas cautelas adicionales, las leyes Murciana, Catalana y Asturiana.

En todas ellas, el sistema concurrencial “cohabita” con el resto de sistemas tradicionales y, más en concreto, con el de la gestión exclusiva por los propios propietarios de suelo sin aplicación de concurso. En unos casos, la gestión directa por los titulares se regula mediante el establecimiento de plazos de “exclusividad” previa, como en las leyes canaria, castellano-leonesa o madrileña. En otros casos, como la murciana, se constituye como sistema preferencial, pudiendo aplicarse el concurrencial sólo en situaciones de urgencia y manifiesta inactividad de los propietarios, y, en otros, se demanda la necesaria aquiescencia de los propietarios del 25 por ciento de la superficie de la actuación (Ley catalana).



Asimismo, en algún caso de aplicación del sistema de concurso, se establece un derecho de subrogación de los titulares al final del procedimiento (Canarias, por ejemplo), o en otros se plantean disfunciones en la regulación del proceso concursal, como cuando se plantea la presentación de las plicas jurídico-económicas “en abierto” o la obligación de expropiar (soslayando la reparcelación forzosa) a aquellos titulares que no se incorporen a la actuación (Canarias y Madrid, por ejemplo) y en la práctica totalidad de los casos, presentan una escasa regulación legal, remitiendo al desarrollo reglamentario aspectos esenciales del procedimiento.

Como conclusión a este grupo de leyes, cabría señalar como *leit motiv* de las mismas la adopción de amplias cautelas en defensa de la iniciativa e intereses de los propietarios ante el eventual procedimiento concursal, lo que termina por comprometer su eficacia, pudiendo llegar, en algunas de ellas, a la desactivación (parcial o total del procedimiento concursal) al suprimir la iniciativa del empresario-dinamizador que caracteriza al modelo valenciano más puro.

3.3. Tercer grupo: modelo mixto con “Ley de Contratos”

Por último, en esta familia de leyes se integran aquellas que, asumiendo el procedimiento concurrencial, entienden que el urbanizador privado debe circunscribirse totalmente al estatuto del concesionario de obra pública y, en consecuencia, debe someterse al procedimiento establecido en la Legislación General de Contratos de las Administraciones públicas para esta modalidad contractual.

Estas leyes son la Ley 10/98 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, la Ley 5/99 Urbanística de Aragón y la 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Cantabria.

En ellas, en virtud de lo regulado en la Ley de Contratos, se exige la clasificación empresarial de los aspirantes a urbanizador, la formulación previa de pliegos de condiciones y la sujeción expresa a los plazos, garantías y demás requisitos exigidos para la contratación pública de obras ordinarias.

Obviamente, esta regulación, extraña al urbanismo español (sobre este tema volveremos más adelante), comporta importantes limitaciones a la eficacia del proceso de producción de ciudad al restringir el papel de los operadores privados a los contratistas de obra y aplicar un procedimiento diseñado para la gestión pública directa a uno de financiación y gestión privadas. Adicionalmente, en estas Leyes se incluyen de manera poco coherente algunas regulaciones que se confrontan con los principios asumidos de contratación pública, como, por ejemplo, el establecimiento de un derecho de subrogación de los propietarios (al margen de los requisitos requeridos), o cuando se regula junto al concurrencial el sistema tradicional de compensación (sin concurso alguno), o cuando se establece que el abono de los costes de urbanización en

aprovechamiento (cuando se haya optado por esta posibilidad) deba realizarse al final de la ejecución urbanizadora.

La concurrencia de todas estas características nos lleva, insoslayablemente, a la ineficacia práctica del sistema, como se demuestra por la inexistencia de actuaciones concursales en estas leyes desde su promulgación.

4. Conclusiones y escenarios de futuro

De lo hasta aquí expuesto, cabe concluir el conocimiento de las características que definen el modelo de gestión de suelo, hoy presentes en las legislaciones autonómicas españolas y que, fundamentalmente, podemos distinguir en dos modelos amplios: el que se adapta más al originario sistema español y el que adopta, con “mejoras” o con “peoras”, el sistema valenciano.

Del SUE ya conocemos sus insatisfactorios resultados, tal como la experiencia nos enseña. Del modelo valenciano, se vienen señalando últimamente algunos reproches que conviene analizar sobre la base de su práctica aplicativa.

En este sentido, cabe sintetizar los reproches que se realizan al modelo valenciano en tres grandes familias de cuestiones:

1. Las que se refieren al modelo de desarrollo urbano y territorial que la aplicación de su panoplia instrumental comporta, tanto en lo que se refiere a la “cantidad” de suelo producido, como a su “calidad” urbana y locacional.
2. Las que se derivan del síndrome que podríamos denominar como de “la lúcida avidez del terrateniente”, sobrevenidamente “encandilado” ante el descubrimiento de los pingües beneficios que extrae del proceso y, más aún, sin invertir un euro cuando se lo transforma un tercero y, en consecuencia, las críticas al Urbanizador con imputaciones de abusos y formación de oligopolios.
3. Las que se derivan de consideraciones jurídico-doctrinales y judiciales sobre la concepción teórica que debe regir el proceso de desarrollo urbano y su relación con el resto del marco jurídico español y, en concreto, con la legislación general de Contratos de las Administraciones públicas.

4.1. Con respecto a la primera familia de problemas, debemos señalar que si bien la LRAU establece unas medidas muy concretas sobre el proceso de ocupación de suelo y la forma del mismo al regular que los nuevos planes de urbanismo deberán definir la secuencia lógica de implantación de los nuevos desarrollos y que la ordenación urbana de los mismos (al menos de



los prioritarios) debe definirse por la Administración con carácter previo en el propio planeamiento, no así lo establece en el régimen transitorio en lo que afecta a los Planes vigentes a la entrada en vigor de la LRAU y redactados sin esos requisitos al desarrollar la legislación estatal anteriormente vigente.

Ello ha posibilitado que, en numerosas ocasiones, se hayan aprobado PAI en terrenos cuya localización hubiera aconsejado haber puesto en servicio otros con anterioridad, o que el proceso de ejecución de las diferentes actuaciones se produjera a un ritmo superior al que la dinámica del sector pudiera considerar como razonable o, finalmente, que la falta de intervención municipal en la definición previa de la ordenación haya ocasionado la aparición de modelos urbanos inarmónicos en actuaciones contiguas, así como que haya supuesto la generación de un escenario de discrecionalidad muy alto a la hora de adjudicar el PAI, ante la existencia de diversas alternativas muy diferentes entre ellas, en muchos casos todas ellas correctas desde las exigencias legales correspondientes, pero que ha acabado por generar inseguridad jurídica y, en consecuencia, reproches al procedimiento.

Sin perjuicio de que estos problemas pueden ser subsanados por las Administraciones locales (y en varios casos así se ha hecho), no cabe duda que son aspectos cuya importancia urbana exige que deban ser recogidos en la normativa legal y que, en vía reglamentaria, entiendo que podría darse respuesta adecuada y satisfactoria a los mismos.

4.2. Con respecto a la segunda familia de cuestiones, cabe señalar que sin perjuicio de la segura existencia de casos concretos de injusticia o abuso por parte de algún urbanizador, la racionalidad y justicia distributiva en el reparto de cargas y beneficios entre los operadores actuantes se encuentra ampliamente garantizada en la LRAU, como se demuestra con los balances y datos extraídos de la práctica aplicativa real.

Téngase en cuenta que con respecto al riesgo de eventuales sobredimensionados de los costes de producción por algún urbanizador irresponsable, la LRAU ofrece las siguientes medidas de defensa de los intereses de los propietarios afectados:

- a) La propia competencia entre alternativas, consustancial al sistema, que propicia el ajuste a la baja de los costes de producción para así plantear mejor oferta y disponer de mayores posibilidades de resultar elegidos.
- b) El derecho de los propietarios a abonar los costes en metálico si considera que el porcentaje de aprovechamiento que ofrece el urbanizador supera los valores normales de mercado.
- c) El derecho de los propietarios a exigir un Informe pericial a terceros para determinar si la valoración de las obras de urbanización supera los costes normales del sector de la construcción.

- d) El propio control municipal del proceso y el posterior control judicial, cuyo fallo, en caso de ser contrario a la aprobación del PAI en su día, determinará que la correspondiente indemnización deberá ser asumida por el propio Ayuntamiento en último caso.

Por tanto, si se cumplen los propietarios exigen el cumplimiento de las previsiones establecidas en la LRAU, los titulares del suelo disponen de instrumentos jurídicos suficientes para garantizar la defensa de sus derechos.

De hecho, en la práctica real se observa lo señalado. En el caso del Municipio de Valencia, con relación a los Programas localizados en Suelo Urbanizable adjudicados hasta octubre de 2001, se puede observar la estructura de los valores económicos que intervienen en el proceso y su reparto entre propietarios y Urbanizadores (Tabla 4) lo que permite analizar, con conocimiento de causa, la realidad fáctica de su aplicación.

Como se observa en el Cuadro y se deduce del mismo, el valor del suelo representa el 54 por ciento del Valor en venta de los solares resultantes, es decir, en otras palabras, el componente del proceso urbanizador de mayor valor es el suelo mientras que al Urbanizador le corresponde el 46 por ciento. Si comparamos estos datos con los que resultan de la gestión directa sin competencia por las Administraciones públicas en la Comunidad de Madrid o de Cataluña (ver

Tabla 4. Programas aprobados en el término municipal de Valencia (a octubre de 2001)

PAI	Agente urbanizador	Edificabilidad total (m ²) del PAI	Costes de producción de suelo urbanizado (i/GG y B ^o) sin indemnizaciones. Ptas	Repercusión cargas de urbanización (ptas/m ²)
Sant Pau	A, B, C	85.690	1.050.000.000	12.268
Campanar Sur	D	160.149	1.873.389.000	11.698
Orriols	A, B, E, F	399.393	4.212.666.000	10.548
Tavernes	G	75.900	343.900.000	4.531
Benifarri	H, I, J, K	41.750	694.915.000	16.645
Benicalap Sur	A, I, B	156.474	1.057.728.000	6.760
U.E. "B" Ademuz	M, N, Ñ	79.594	1.046.528.000	13.148
Campanar Norte	O	101.127	623.148.000	6.162
Benicalap Norte	P	162.197	1.856.747.000	11.447
Patraix	Q, R, S, T, U	440.982	4.689.293.000	10.634
Quatre Quarreres	P	68.104	759.357.000	11.150
Moreras	Q, V, F, W, U, X, B, Y	242.681	3.621.014.000	14.459
TOTALES		2.014.041	21.828.685.000	
Media				103.832,87
Porcentaje medio de retribución en aprovechamiento				46,27%

*Nota: En la columna «Agente urbanizador» se señalan, con letras mayúsculas, los empresarios que, integrados como agente urbanizador se presentaron y resultaron adjudicatarios del PAI
Fuente: Ayuntamiento de Valencia y elaboración propia.*

Memoria de Gestión del IVIMA o del INCASOL) y observamos que el valor del suelo que reciben los propietarios en esos casos no supera nunca el 33 por ciento, podemos deducir claramente que el sistema concurrencial mediante gestión privada previsto en la LRAU en nada perjudica, sino más bien al contrario, a los propietarios de suelo.

De manera análoga cabe argumentar sobre la percepción social expresada relativa al favorecimiento de la aparición de oligopolios (Tabla 5).

Utilizando el mismo ejemplo del Municipio de Valencia, se puede observar que en el caso hipotético de que todos los propietarios de suelo retribuyeran al urbanizador en parcelas edificables (caso cada vez menos frecuente, pues cada vez más prefieren pagar en metálico), el empresario que más suelo hubiese dominado hubiera alcanzado un 5,58 por ciento del total del aprovechamiento programado. Por lo tanto, en ningún caso se produce el oligopolio señalado.

Tabla 5. Retribución de suelo por urbanizaciones en los PAIs aprobados en el término municipal de Valencia (a octubre de 2001)

Agentes urbanizadores	Edificabilidad adjudicable	Porcentaje sobre el total PAIs
A	87.508	4,34
B	105.825	5,25
C	13.225	0,66
D	79.786	3,96
E	48.726	2,42
F	67.043	3,33
G	37.426	1,86
H	8.366	0,42
I	7.458	0,37
J	4.475	0,22
K	1.114	0,06
L	25.557	1,27
M	23.974	1,19
N	15.974	0,79
Ñ	8	0,00
O	23.623	1,17
P	112.427	5,58
Q	48.247	2,39
R	39.089	1,94
S	39.089	1,94
T	39.089	1,94
U	57.369	2,85
V	9.158	0,45
W	18.317	0,91
X	37	0,00
Y	18.317	0,91

*Nota: En este cuadro se individualiza la superficie edificable adjudicable a cada empresario, sumando la que le corresponde en cada uno de los PAI en los que han participado y resultado ganador.
Fuente: Ayuntamiento de Valencia y elaboración propia.*

Téngase en cuenta, por otro lado, que el propio sistema competencial y las propias estrategias empresariales (“no poner todos los huevos en el mismo cesto”) propician más bien lo contrario. Obviamente puede darse el caso de alguna práctica impropia Municipal de concentración espuria de adjudicaciones a un mismo postor, pero como demuestra el ejemplo del mayor Municipio valenciano, no parece ser la norma. En cualquier caso, el control judicial, tanto contencioso-administrativo como penal, deberá ser utilizado en caso de prácticas “heterodoxas” como las señaladas para poner, definitivamente, “las cosas en su sitio”.

Con respecto a la tercera familia de cuestiones, la derivada de las consideraciones doctrinales y judiciales sobre la estructura jurídica del estatuto del Urbanizador destaca, como más importante, el contenido en el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Valencia sobre la presunta inconstitucionalidad de los artículos que regulan la figura del urbanizador por no adecuarse a lo establecido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante LCAP) para los contratos de obra pública o de concesión de obra pública.

Sin perjuicio del respeto que merece cualquier reflexión doctrinal que provenga de sectores judiciales o profesionales, las consideraciones señaladas manifiestan un conocimiento insuficiente sobre la realidad de la producción de ciudad, tanto en el SUE como en el modelo valenciano.

El origen de las citadas consideraciones parece encontrarse en dos tipos de consideraciones:

- 1. De tipo jurídico:** si las obras de urbanización, son infraestructuras urbanas de uso y dominio públicos, su ejecución debe someterse a la regulación de la Ley de Contratación de las Administraciones Públicas, aplicando el procedimiento previsto para la contratación de las obras públicas o el previsto para la concesión de obras públicas.
- 2. De tipo funcional:** si las obras de urbanización se sometieran a un procedimiento específico de selección pública exclusivamente entre contratistas de obras, en teoría se podrían conseguir menores precios, lo que aparentemente redundaría en un menor coste del proceso final de producción de suelo.

Previamente al análisis de cada una de las dos consideraciones apuntadas debemos reseñar, aun someramente, la experiencia aplicativa histórica de la producción de ciudad. En el SUE, las escasas actuaciones urbanizadoras llevadas a cabo por los propietarios de suelo en ejercicio de la iniciativa privada, bien como propietario único o constituidos en Juntas de Compensación, ejecutaban las obras directamente a través de la empresa urbanizadora que se incorporaba a la Junta, tal como prescribe el artículo 176 del Reglamento del Gestión.

En el sistema valenciano las obras de urbanización unitariamente forma parte del proceso integrado de producción de ciudad la cual se confía unitariamente a la responsabilidad empresarial de un promotor inmobiliario de solares, el Urbanizador, elegido, eso sí, en régimen de competencia, publicidad y transparencia.



Por otro lado, la LRAU reconoce en su artículo 29-13, que “las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se regirán por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por esta Ley ni sean incompatibles con los principios de la misma en los términos que reglamentariamente sean desarrollados”.

En consecuencia, la Ley urbanística valenciana reconoce la aplicabilidad de la legislación de contratación administrativa en aquellos aspectos en los cuales el contenido del procedimiento lo requiera. En este sentido conviene recordar que la LCAP ya explicita los tipos de relación contractual público-privada a los que debe ser aplicada, estableciendo qué actividades están excluidas de su ámbito y que, en líneas generales, serían aquellas en que no existe relación de contraprestación alguna entre Administración y contratista. Pues bien, tal como se ha señalado a lo largo de este capítulo, la atipicidad del SUE parece excluir de la aplicación de la LCAP el proceso de producción de ciudad. Téngase en cuenta que en la contratación pública de obras el precio es elemento esencial del contrato como contraprestación que la Administración realiza al contratista. Análogamente ocurre con la concesión de la obra pública en la cual el concesionario recibe la contrapartida de la explotación de la misma. Pues bien, como ya es sabido, en el SUE nada de esto ocurre. La contrapartida económica que recibe el “productor de solares” la asumen y llevan a cabo los propietarios de suelo con cargo al aprovechamiento urbanístico otorgado. En el SUE, la Administración no abona nada ni concede explotación alguna de infraestructuras. En otras palabras no existe relación sinalagmática (contraprestacional) entre Administrador y Urbanizador. Ésta es la razón por la que expertos en derecho administrativo (T.R. Fernández, por ejp.) consideran que no es de aplicación la legislación de contratos al urbanismo español.

En cualquier caso, y como ya hemos expuesto, en el modelo valenciano se respetan los principios básicos de la contratación pública, como son la concurrencia, publicidad y competencia, la disposición de unas bases administrativas (a manera de pliego) conformadas por las determinaciones normativas del planeamiento urbanístico y los requisitos de adjudicación para baremar las eventuales alternativas. Por otro lado, debemos señalar que el procedimiento previsto en la LRAU mejoran, en mucho, las garantías procesales previstas en la LCAP para los interesados en el proceso y para la comunidad. Así, las garantías y fianzas necesarias para asegurar la correcta ejecución del servicio son muy superiores a las de la LCAP, (7 por ciento frente al 4 por ciento), los plazos son mayores (40 días frente a 26 días), la publicidad y audiencia son superiores (aviso individualizado frente a la publicación en Boletines oficiales), la concurrencia está más garantizada (“concurso-subasta” únicamente frente a procedimientos negociados y concursos restringidos). Asimismo se definen las penalizaciones que su eventual incumplimiento comporta, la definición del órgano público que adjudica el servicio, etcétera, etcétera. Obviamente, el modelo valenciano adopta parámetros procedimentales específicos derivados de su singularidad, pero siempre cumpliendo los principios básicos de la contratación pública. En cualquier caso, vía reglamentaria podrán y deberán desarrollarse algunos extremos que permitan aclarar dudas o regulaciones en aquellas zonas que hoy puedan resultar objeto de controversia.

Con respecto a las consideraciones de tipo funcional que expresan la conveniencia del sometimiento de las obras a lo previsto para la contratación pública cabe analizarla desde dos posibles versiones.

La primera vendría definida por la consideración de que el agente urbanizador debe ser un contratista de obra pública, equiparando el proceso de producción de ciudad a la mera ejecución de las obras de urbanización. Obviamente, esta alternativa supondría una lamentable reducción de las posibilidades que ofrece el sistema urbanístico, sobre todo para los resultados ya demostrados del modelo valenciano, en la finalidad de promoción de suelo urbanizado.

Como es sabido, la actividad de producir ciudad, de generar bienes sociales tan importantes como son los suelos edificables y las edificaciones que constituirán el hábitat de los ciudadanos, se conforma como una actividad económica de tipo promocional y de muy complejo desarrollo, con muchas labores de carácter técnico, jurídico, urbanístico, mercantil, fiscal y financiero y en la cual, la construcción material de las infraestructuras no es ni la más importante económicamente ni la más dificultosa de superar, tal como se ha señalado anteriormente. Sería como reducir a las meras labores de carpintería manufacturada todo el proceso de una moderna promoción empresarial de fabricación industrializada de muebles.

En consecuencia, no parece lógico ni eficiente mantener la tesis expuesta.

Una segunda versión de la presunta conveniencia de tipo funcional en el modelo valenciano sería la de desagregar en dos fases el procedimiento concurrencial: un primer concurso para elegir el agente urbanizador y un segundo concurso para elegir al contratista que ejecute las obras de urbanización.

Ciertamente, en una primera impresión la tesis parece plausible: se elige en primer lugar al “promotor-gestor” de la actuación y tras él, se elige al contratista que realice las obras más baratas. Sin embargo esa aparente conveniencia se desvanece rápidamente.

En primer lugar porque se quebraría el principio básico de la actividad de promoción de suelo, su unicidad. La producción de ciudad tiene como finalidad la de generar suelo urbano, crear unos productos inmobiliarios denominados solares edificables conformados en una nueva estructura urbana que es resultado de la transformación del suelo rústico en ciudad.

Consecuentemente con el solar como producto inmobiliario final del proceso, la variable económica básica de toda la operación la constituye el valor del suelo, “oferta angular” sobre la que se apoya toda la viabilidad del proceso productivo de ciudad.

Como es sabido, el valor del suelo se deriva, tanto técnica como legalmente (artículo 27 de la LS 6/98), de las diferentes tipologías y usos edificatorios que el Urbanizador propone en su alternativa de ordenación urbana, y a esa oferta de valor se remiten y contrastan todos los costes



de producción de ciudad, y dentro de ellos, lógicamente, los relativos a las obras de urbanización como un factor más (y no el más importante como hemos demostrado), íntimamente relacionado con el resto de componentes económicos, por lo que su desagregación desequilibraría la unidad de proyecto empresarial, y, por consiguiente, la eficacia del sistema.

Por otro lado, ¿qué ocurriría si el coste de las obras determinado en el hipotético segundo concurso fuera diferente al establecido en la oferta que necesariamente ha debido presentar el urbanizador para haber sido designado promotor de la actuación? Podría aducirse que si resultara menor se beneficiarían los propietarios al trasladarles la baja, pero ¿y si resultara mayor? ¿Se les repercutiría también el sobre-coste? Y si el urbanizador está conformado, como es muy normal por una agrupación de empresas entre las que se encuentra una constructora, ¿debería encargarle las obras a la competencia, incluso a un precio mayor al que él mismo hubiera establecido en su oferta? De nuevo se manifiesta la debilidad del planteamiento por causa de la quiebra del principio general que preside cualquier actividad promocional en nuestra realidad socio-económica.

En cualquier caso, no debe olvidarse que en el modelo valenciano, la definición del coste de las obras (junto a la totalidad de las cargas) se realiza en competencia y que entre los requisitos legales que rigen la adjudicación de la condición de Urbanizador, se encuentra “el menor precio máximo para efectuarlas (las obras) sin mengua de calidad”. Con ello, por tanto, se satisface la disposición de un procedimiento competencial, cuya finalidad es la de conseguir los precios de obras más acomodadas al producto socio-económico perseguido, que no es otro que la consecución de suelo urbanizado de calidad en condiciones adecuadas a las demandas sociales y a las directrices expresadas en el planeamiento.

En síntesis, podríamos resumir las características básicas del modelo valenciano en las tres siguientes:

1. La producción de ciudad es una explícita función pública que solo puede ser desarrollada bien por la Administración mediante la gestión directa, bien por los privados mediante la gestión indirecta, actuando los propietarios como financiadores de la actuación a través del aprovechamiento que el planeamiento les ha otorgado o, en su caso, como urbanizadores de la actuación.
2. La producción de ciudad, asimismo, es una actividad explícita e intrínsecamente empresarial, cuyo producto final es la generación de solares edificables adecuados para materializar los usos y tipologías previstas en la ordenación urbanística aprobada. En consecuencia, su productor natural se identifica con el empresario-promotor, (público o privado), profesional más adecuado para ello en una economía social del mercado como es la española.

3. En el modelo valenciano, no sólo la investidura de la condición de urbanizador, sino también el establecimiento de todas las variables económicas, costes de las obras, calidades de las mismas, gastos generales y beneficio empresarial de la promoción, plazos de ejecución, garantías y compromisos relativos a la actuación se deciden en concurso público en condiciones de transparencia, publicidad y competencia, mejorando explícitamente, el viejo procedimiento de características monopolísticas que establecía el sistema urbanístico español.

Pues bien, a la vista de sus resultados y sin perjuicio de la aportación de mejoras y complementos, reglamentarios o legislativos, tal como han llevado a cabo algunas otras legislaciones autonómicas, parece claro que la senda de “evolución genética” que debe adoptar el viejo “genoma urbano” español es el determinado en el modelo valenciano.

Otra cosa sería, que el viejo y consolidado sistema urbanístico español se modificara (nada constitucionalmente lo impide) y que la Administración decidiera asumir un papel más relevante y protagonista en el proceso de producción de ciudad de manera análoga a como se desarrolla en la mayoría de los países occidentales. En ese caso ya no tendría sentido atribuir el aprovechamiento a los titulares del suelo para que con él los particulares produjeran la ciudad, sino que se lo reservaría la comunidad y con él la Administración sería quien financiara la transformación de suelo, gestionando la totalidad del proceso bien bajo la modalidad de gestión directa, bien bajo la indirecta mediante concesión administrativa, en este caso respondiendo al modelo “puro” concesional, financiándolo con los beneficios derivados de la gestión y ejecución del servicio público, es decir con la plusvalía (el aprovechamiento) que genera. En cualquiera de ellos, obviamente, debiendo aplicar estrictamente los procedimientos de contratación de obras y servicios públicos establecidos legalmente. Pero este escenario, hoy por hoy es una hipótesis cargada de utopía pues ella sí conllevaría un cambio radical y profundo en el consolidado SUE con más que inciertos resultados sobre su eventual asunción social.