

Fernando Modrego Caballero

*Director General de Urbanismo y Ordenación
del Territorio de la Comunidad Valenciana*

La figura del agente urbanizador. Experiencia y resultados en la Comunidad Valenciana

La figura más innovadora de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística (en adelante LRAU), y la que más interés ha despertado fuera de la Comunidad Valenciana, es la del agente urbanizador. La importancia de esta figura está en que ha permitido dar entrada en la actividad urbanizadora a la iniciativa empresarial a una escala desconocida en España, configurándose en la práctica como un medio adecuado para facilitar y agilizar el cumplimiento de la función social de la propiedad del suelo. Cuando hablamos de urbanismo, la función social de la propiedad se concreta en producir espacio urbano de calidad, con un ritmo adecuado y a un precio razonable que permita a los ciudadanos ver satisfecho su derecho a una vivienda digna y a un medio ambiente adecuado, como la Constitución garantiza. Posibilitar el cumplimiento de esos fines, inherentes a las competencias de planeamiento y gestión urbanística de los poderes públicos, es el sentido de esta figura.

La LRAU ha hecho posible una fructífera colaboración de la iniciativa privada con la Administración Pública. Para ello, se ha re-

conocido un estatuto propio al empresario-urbanizador como nuevo protagonista de la acción urbanizadora, que convive con normalidad con la tradicional figura del propietario-urbanizador.

Quisiera dejar claro que no es que se haya sustituido uno por otro. Algunas de las críticas que se han vertido contra el modelo de la LRAU han apuntado que en la Comunidad Valenciana el propietario de suelo se ha visto desposeído de la facultad de urbanizar su terreno, que ha sido siempre el fundamento de nuestro sistema urbanístico. Pero eso no es en modo alguno cierto. Como luego comentaré, también el promotor-propietario, el dueño de suelo que adopta una posición activa y lo quiere urbanizar, es una figura perfectamente reconocida en la LRAU. Se le confiere un régimen de preferencia a la hora de asumir la gestión de esa actividad urbanizadora frente a quien no es propietario.

Lo que ocurre es que el propietario ya no es, como ha ocurrido en la legislación española tradicional, el protagonista único y exclusivo del proceso urbanizador. La LRAU ha roto el monopolio de la gestión urbanística que tenía atribuido el propietario, admitiendo una nueva posibilidad: la del urbanizador no propietario que, dentro de un proyecto empresarial, asume voluntariamente la condición de agente de la Administración y, con ello, la responsabilidad de desarrollar y ejecutar la urbanización de una determinada porción de suelo urbanizable, dentro de unos plazos y de acuerdo con unas condiciones previamente acordadas por la Administración.

En definitiva, la LRAU ha puesto en marcha un interesantísimo proceso de liberalización de la gestión urbanística, destinado a facilitar la producción privada de obra pública de urbanización, dentro, claro está, de la potestad de la Administración para dirigir y encauzar todo el desarrollo del planeamiento; dentro, además, de unos estrictos términos de libre y pública competencia entre iniciativas empresariales, y dentro siempre, también, de un régimen de garantías jurídicas y económicas para los derechos derivados de la propiedad del suelo.

Creo que, de esta manera, la LRAU ha sabido llevar al campo del urbanismo lo que hoy es sin duda un punto central en el debate sobre el futuro de las políticas de infraestructuras públicas: la necesidad de buscar el apoyo de la capacidad financiera y de gestión del sector privado para hacer posible la realización de los grandes fines de interés general, en un contexto de creciente disciplina del gasto público, en el que ya no es posible esperar que los presupuestos públicos cubran por sí solos todas las demandas de los ciudadanos.

Y es que, aunque a veces parece olvidarse, cuando hablamos de urbanizar estamos hablando ante todo de la ejecución de infraes-

estructuras de destino y uso público. Abrir y pavimentar calles, dotarlas de alumbrado público, construir parques, suministrar agua y electricidad, etc., es en todas partes una inequívoca actividad de servicio público.

La LRAU afirma con toda claridad: urbanizar es siempre una función y una responsabilidad pública. Por ello, en el suelo urbano, se presupone como regla general que las obras y servicios de urbanización existen ya previamente; la LRAU fija la gestión privada como forma típica de actuar, no cabe el urbanizador.

Sin embargo, la situación es completamente distinta en el suelo que el planeamiento califica como urbanizable. En este caso se trata ante todo de operaciones de desarrollo urbano que pretenden normalmente incorporar a la ciudad amplios sectores de suelo rústico, lo que hace necesario dotarlos de las infraestructuras y servicios necesarios. Hay que construir viales y accesos, conectar con las redes de suministro de agua y electricidad, alcantarillado, alumbrado público, etc.; es decir, hay que ejecutar obras de urbanización. Y al mismo tiempo el municipio ha de obtener de los propietarios las cesiones de suelo que correspondan de acuerdo con la legislación y el planeamiento, así como efectuar las reparcelaciones necesarias para acabar produciendo solares aptos para edificar.

Pues bien, todo ese conjunto de operaciones materiales de construcción de infraestructuras urbanas, por un lado, y de operaciones jurídicas y económicas, por otro, que permiten transformar lotes de suelo no urbanizable en solares edificables, se desarrollan a través de lo que la LRAU denomina Actuaciones Integradas. Y a diferencia de las Actuaciones Aisladas propias del suelo urbano, en las Actuaciones Integradas lo prevalente no es la edificación privada (que vendrá después), sino la actividad de servicio público que constituye, como digo, la actividad urbanizadora. En coherencia con esa inequívoca naturaleza pública de la función urbanizadora, la LRAU dice expresamente que la ejecución de las Actuaciones Integradas es siempre pública» (art. 7.2).

Las diferencias frente a nuestro régimen urbanístico tradicional son patentes. Y, sin embargo, la aparente paradoja de la LRAU es que el carácter público de la obra urbanizadora se haya traducido en la apertura liberalizadora sin precedentes a la que antes aludía.

¿Por qué? Simplemente porque la función urbanizadora, como cualquier otro servicio público, puede ser prestado en régimen de gestión directa por la propia Administración, o puede ser prestado en régimen de gestión indirecta, de modo que la Administración concede a un particular la condición de agente suyo y, con ello, éste asume la responsabilidad (y el riesgo) de gestionar el

servicio público de acuerdo con las condiciones fijadas por la Administración.

Dicho de otra manera: la LRAU ha venido a «recuperar» para el ámbito de la gestión urbanística una figura tan tradicional y típica de la actividad pública —y que tan buenos resultados ha dado en España en muchos sectores— como es la figura del concesionario, en su doble carácter de agente de la Administración y, a la vez, empresario que aporta una organización de medios materiales, personales y financieros para gestionar el servicio, y que garantiza su buena prestación, a cambio de lo cual se le reconoce el derecho a obtener un legítimo margen de beneficio.

Pero si importante es que se haya abierto esta posibilidad, la LRAU no se queda en su mero reconocimiento legal, no es simplemente «una posibilidad», sino que la Ley establece que la gestión indirecta es el modo «ordinario» de ejecutar la urbanización en las Actuaciones Integradas. En ese sentido, es bastante claro el mandato genérico de la Ley, al afirmar en su art. 5.3 que «los poderes públicos *deben* suscitar la participación de la iniciativa privada en el desarrollo urbanístico, respetando la libre concurrencia de los particulares que promuevan actuaciones con esa finalidad y fomentando, especialmente, la colaboración activa de la pequeña y mediana empresa en la gestión de la actividad urbanística.

Y también es significativo en este mismo sentido que cualquier particular (sea o no propietario) que quiera promover un proyecto urbanizador puede iniciar el procedimiento, puede por su propia y sola iniciativa poner en marcha los mecanismos que prevé la Ley, «obligando» al Ayuntamiento a tomar una decisión.

Los ayuntamientos tienen en última instancia la decisión sobre la oportunidad o no de emprender un determinado proyecto urbanizador, como instancia legitimada por los ciudadanos para interpretar cuál es en cada momento el interés del municipio, que, lógicamente, no tiene por qué coincidir con el interés de quien pretende promover la actuación urbanizadora. Los ayuntamientos pueden decidir no iniciarla todavía, rechazando la iniciativa, o pueden aceptarla pero acordar su gestión directa, por el propio Ayuntamiento o a través de una empresa municipal, etc. Pero la decisión habrá de ser siempre adoptada mediante *acuerdos motivados y fundados* en las prioridades públicas que expresa la propia Ley. No cabe una mera denegación sin fundamento, e incluso en determinadas condiciones se reconocen efectos positivos al eventual silencio de la Administración.

Si la LRAU confía de forma preponderante la eficacia de la acción urbanizadora pública a la gestión indirecta mediante un empresario urbanizador, es evidente la importancia de los aspectos

relativos a cómo se selecciona al urbanizador y cómo se fijan sus obligaciones, sus facultades y derechos y sus relaciones con la Administración y con los propietarios del suelo.

El elemento central en la gestión de las Actuaciones Integradas es el Programa. Un Programa es un plan urbanístico, pero un plan *sui generis*, en cuanto su contenido no es la ordenación física del territorio ni la distribución espacial de los usos (*para eso están el plan general, los planes especiales, etc.*). El objeto del Programa es programar el proceso material de la urbanización, y para ello regula el plazo de ejecución de las obras de urbanización y su calendario de etapas, contiene un proyecto (o al menos un anteproyecto) de urbanización, y además designa a un urbanizador. No cabe la aprobación de un Programa sin determinar (con nombre y apellidos) quién es el agente urbanizador responsable de su cumplimiento, igual que no cabe designar a un urbanizador sin aprobar un Programa que establece cuándo y cómo debe ejecutar las obras, que regula sus relaciones con los propietarios y con la Administración, que determina las garantías que debe prestar y su régimen de responsabilidades, etc.

Dado que la tramitación y aprobación del Programa y la selección y designación de agente urbanizador son procesos simultáneos e inseparables, o más bien son efectos de un mismo y único proceso, quizá resulte oportuno mencionar los rasgos más significativos del procedimiento de tramitación de los programas para una mejor comprensión de la figura del urbanizador.

Se trata de un *procedimiento notablemente ágil* y sencillo, basado en principios de publicidad y de igualdad y libre concurrencia entre las iniciativas y propuestas de los particulares.

El procedimiento comienza con la presentación y sometimiento a información pública de lo que la LRAU denomina alternativa técnica. Ésta es la parte del Programa en la que se identifica el ámbito de la Actuación y ha de contener un proyecto, o como mínimo un anteproyecto, de urbanización. También puede ir acompañada de otros documentos para ser tramitados simultáneamente, como un proyecto de parcelación o una propuesta de Plan Parcial.

La alternativa técnica puede ser formulada y sometida a información pública por el Ayuntamiento cuando considera conveniente promover el desarrollo de un determinado sector, pero también cualquier particular puede presentar al Ayuntamiento una alternativa técnica para que éste la someta a información pública. O incluso puede convocar por sí mismo la información pública a través de un notario, dando después traslado del acta correspondiente al Ayuntamiento para que éste continúe con las siguientes fases del procedimiento.

Durante este período de información pública cualquier otra persona distinta de la que inició el proceso puede presentar alternativas técnicas en competencia, que son también expuestas públicamente, y que pueden contener asimismo propuestas alternativas de Plan Parcial, etc.

Una vez concluida esta primera fase, se abre una nueva en la que se presentan las proposiciones jurídico-económicas para el desarrollo del Programa. Todas son sometidas también a información pública, con el objeto de que los ciudadanos puedan presentar alegaciones, pero también para dar posibilidad a los concursantes de llegar a acuerdos, asociarse, etc.

Finalmente, en un plazo de 40 días desde la finalización del segundo período de información pública, el Ayuntamiento debe adoptar una decisión mediante acuerdo plenario, en la que de *forma motivada* resuelve: primero, la aprobación o no del Programa; segundo, si se aprueba el Programa, la elección de una alternativa técnica y una proposición, y, tercero, decidirse por la gestión directa o indirecta del Programa. En caso de no reservarse la gestión directa, se nombra también en el mismo acuerdo el agente urbanizador, que será quien presentó la proposición jurídico-económica seleccionada.

El Ayuntamiento puede seleccionar cualquiera de las proposiciones presentadas para desarrollar la alternativa aprobada. Tiene además la facultad de introducir modificaciones tanto en la alternativa técnica como en la proposición que selecciona. Las decisiones se han de basar en una serie de criterios reglados, como la idoneidad del ámbito de la Actuación, las soluciones técnicas propuestas para las obras de urbanización, los plazos de ejecución, las garantías que ofrece el urbanizador o las posibilidades de colaboración de los propietarios.

No obstante, como antes apuntaba, las propuestas que acreditan apoyo suficiente de la propiedad del suelo tienen un régimen de adjudicación preferente. Puede acogerse a él cualquiera que presente, junto con su propuesta de alternativa técnica, un proyecto de reparcelación suscrito por todos los propietarios afectados, o su propuesta esté concertada con una Agrupación de Interés Urbanístico (similar a las Juntas de Compensación de la legislación estatal).

Por tanto, el promotor que prefiere seguir las reglas del juego tradicionales, adquiriendo todo el suelo de la Actuación, o el que negocia y acuerda con la mayoría de los propietarios (constituidos en Agrupación) una solución satisfactoria, resultará adjudicatario del Programa con preferencia sobre todos los demás concursantes. Pero para eso debe cumplir además dos requisitos: haber formula-

do una alternativa técnica original –por tanto, disponer de un proyecto empresarial propio– y ofrecerse a ejecutar la urbanización en un plazo no superior a tres años.

Además, los *propietarios* de suelo tienen una *serie de garantías* en la LRAU: pueden optar por retribuir al urbanizador en metálico en lugar de en terrenos si lo considera más beneficioso para él, puede exigir un peritaje independiente antes de que se apruebe el proyecto de urbanización si no está de acuerdo con los costes de urbanización, etc. *Pero lo que no puede hacer es negarse a que su terreno se urbanice cuando la iniciativa es de un tercero y es aprobada por la Administración conforme al Plan.* Desde este punto de vista, la situación del propietario en la Comunidad Valenciana no es sustancialmente diferente del resto de España: también con la Ley estatal, cuando la Administración decide urbanizar lo puede hacer contra la voluntad del propietario. En la LRAU es lo mismo, sólo que la Administración puede ejecutar su decisión a través de un concesionario.

En definitiva, con la LRAU el propietario puede protagonizar, si lo desea y tiene una iniciativa empresarial, el proceso urbanizador. Pero no puede monopolizarlo ni mucho menos bloquearlo. A cambio, en el modelo valenciano el propietario no se ve «forzado» por la Ley a asumir el papel de promotor urbanizador. Cuando se aprueba un Programa y se designa un agente urbanizador, el propietario aparece como beneficiario del servicio público, y tiene derecho a exigir que el suelo de su propiedad se transforme en solares edificables en los plazos y condiciones del Programa. A cambio, lógicamente, tiene la obligación de poner su suelo a disposición del urbanizador, y de retribuir a éste (en terrenos o en metálico) en los términos que fijó la Administración al aprobar el Programa.

EL AGENTE URBANIZADOR: RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA LRAU

Después de esta explicación, quizá un poco prolija, pero creo que oportuna para conocer adecuadamente cuál es el sentido y cuál es el régimen de una figura tan novedosa como el agente urbanizador, vamos a analizar algunos datos que nos permitan valorar cuál está siendo su dimensión real en la actividad urbanística valenciana.

El primer dato significativo es, evidentemente, el número de actuaciones urbanizadoras que se han puesto en marcha en la Comunidad Valenciana desde la entrada en vigor de la LRAU, y su comparación con la etapa inmediatamente anterior. Aquí nos

encontramos con una cierta dificultad, puesto que la figura de los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas que regula la Ley valenciana no tiene correspondencia exacta con ninguna de las figuras de la legislación estatal. Por tomar el término de comparación más adecuado, nos referiremos al número de expedientes de reparcelación y de Juntas de Compensación (o proyectos de compensación con declaración de innecesariedad de la Junta) que se impulsaban antes de la LRAU. Aunque la aprobación de un Programa de los de la LRAU es, como hemos visto, bastante más que cualquiera de los proyectos tradicionales de gestión urbanística de la Ley estatal.

El número de actuaciones por polígonos que se impulsaban a través de alguna de estas vías durante el período inmediatamente anterior a la LRAU, entre 1990 y 1994, era por término medio de unas 40 actuaciones al año. Desde principios de 1995, cuando entró en vigor la LRAU, hasta octubre de 1997, se han tramitado en la Comunidad Valenciana 557 Programas, lo que supone una media de 186 actuaciones al año, casi cinco veces más que en el período anterior, bajo la Ley del Suelo estatal.

Así pues, el número de actuaciones urbanizadoras ha experimentado un crecimiento espectacular en este período. Pero no sólo eso; además, el ritmo de incremento ha ido aumentando en progresión geométrica: mientras en los dos primeros años el número de Programas tramitados fue de 245, el triple que en los años anteriores, entre octubre del 96 y octubre del 97 —en un solo año— el número ha sido de 312, casi 8 veces más que el promedio anual del período anterior, y 2,5 veces más que en los dos primeros años de la LRAU.

Veamos ahora en qué medida este incremento en la actividad urbanizadora es atribuible a las novedades de la LRAU. ¿Se ha conseguido en la práctica lo que perseguía esta Ley? Es decir, ¿se han abierto nuevos cauces que incentivan de manera efectiva la participación de la iniciativa privada en la financiación y en la gestión de obra pública de urbanización? Yo creo que las cifras son lo bastante elocuentes como para poder afirmar con toda rotundidad que sí. Veamos.

Durante el período anterior, entre el 90 y el 94, las actuaciones urbanizadoras se distribuían en la Comunidad Valenciana aproximadamente al 50% entre la iniciativa pública y la iniciativa privada, con un promedio anual de unos 20 expedientes de reparcelación y unas 20 Juntas de Compensación. Entre 1995 y 1997, los 557 Programas urbanísticos tramitados se han distribuido de la siguiente manera: el 32% (177 Programas) han sido impulsados por la iniciativa pública, y el 68% restante (380 Programas) son de iniciativa privada.

En términos de promedio anual, esto significa, por un lado, una media de 59 Programas de iniciativa pública al año, lo que supone prácticamente triplicar la media anual del período anterior a la LRAU, y, por otro, una media anual de 127 Programas de iniciativa privada, multiplicando por más de seis el número de actuaciones equivalentes del período anterior.

En la actualidad, por tanto, el peso relativo de la iniciativa pública es de aproximadamente un tercio de toda la inversión urbanizadora, frente a la mitad que absorbía antes de la LRAU. Pero no porque la inversión pública haya disminuido —al contrario, se ha triplicado—, sino porque la inversión privada ha crecido de manera extraordinaria, multiplicándose por seis las iniciativas de este tipo. Y, además, un 73,5% de esta inversión privada se ha canalizado a través de mecanismos específicos de la LRAU, incompatibles con el sistema de compensación de la legislación estatal. Lo que supone que prácticamente tres cuartas partes de esta actividad urbanizadora privada probablemente no se habrían materializado de no haberse puesto en marcha el modelo de gestión urbanística de la Ley valenciana.

Un segundo aspecto también muy significativo para evaluar la repercusión de la LRAU es, junto al número de actuaciones puestas en marcha, en qué medida los urbanizadores han aprovechado uno de los rasgos más novedosos de esta figura, que es, como veíamos, la posibilidad de impulsar y gestionar la actividad urbanizadora sin necesidad de disponer de la propiedad de los terrenos.

En una primera etapa, en lo que podríamos considerar el período de transición entre el sistema urbanístico de la Ley estatal del Suelo y el modelo de la LRAU, el régimen de adjudicación preferente de los Programas (que, como hemos visto, beneficia a los propietarios o a quienes acreditan un apoyo suficiente y expreso de los propietarios) tuvo una gran incidencia: en el primer semestre de aplicación de la LRAU aproximadamente 8.000 millones de inversión urbanizadora privada se canalizaron a través de programas adjudicados en régimen preferente, mientras que los Programas adjudicados en concursos con competencia efectiva —sin que ningún concursante tuviera derecho de preferencia— suponían una inversión de poco más de 2.000 millones.

Sin embargo, una vez superada esa etapa transitoria, el agente urbanizador sin derecho a adjudicación preferente pasa a gestionar una inversión de aproximadamente 15.000 millones en el segundo semestre, que se eleva a 16.000 millones en el semestre siguiente, y así sucesivamente. Por su parte, la figura del propietario urbanizador, que se puede acoger al régimen preferente, mantiene una cuota estable que oscila en torno a los 8.000 millones de inversión durante esos mismos períodos.

Esto significa que con la LRAU la inversión urbanística «tradicional», la que protagonizan los propietarios del suelo, se ha mantenido. Pero a ella se han venido a sumar nuevas formas de actuación empresarial, canalizadas a través de los concursos con competencia efectiva, en los que ninguna de las iniciativas dispone de control sobre la propiedad del suelo en términos suficientes para asegurarse la adjudicación preferente. En los Programas de gestión privada tramitados durante 1996, el agente urbanizador detentaba la propiedad de todo o de la gran mayoría del suelo comprendido en el ámbito de la Actuación en el 52% de los casos. Pero en la nada despreciable proporción de un 38% de los casos, el urbanizador no era propietario de un solo metro cuadrado. En cambio, urbanizadores-propietarios de todo el suelo afectado (que sería el caso típico en el sistema de la Ley del Suelo estatal) sólo eran un 10% del total.

La conclusión de estos datos parece clara: el modelo de gestión urbanística de la Ley valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística ha permitido cambiar las reglas del juego, dando cabida a un nuevo protagonista, el empresario urbanizador, que con la Ley estatal tenía posibilidades de actuación muy limitadas. Y esto se ha hecho sin necesidad de expulsar del mercado al protagonista tradicional, el propietario urbanizador, que como hemos visto mantiene un volumen muy importante de actividad inversora. Se ha conseguido abriendo nuevas posibilidades, nuevas oportunidades, que han permitido una auténtica explosión de actividad urbanizadora, tanto de iniciativa pública como, sobre todo, privada.

Aún hay otras cifras que son sin duda muy relevantes. Por ejemplo, las relativas al tiempo que requieren para su tramitación y aprobación las iniciativas urbanizadoras. En el sistema de la Ley estatal, los trámites de determinación del sistema de actuación, delimitación o redelimitación de la Unidad de Ejecución, constitución de la Junta de Compensación, tramitación y aprobación de sus bases de actuación y estatutos, elaboración y tramitación del proyecto de urbanización, así como el de expropiación de los propietarios no integrados en la Junta requerían en la Comunidad Valenciana un tiempo medio de 4 a 5 años. En la actualidad, todo esto se consigue a través de la tramitación y aprobación de un Programa, que requiere un tiempo medio de tramitación entre 4 y 5 meses.

También es destacable que la inversión urbanizadora gestionada a través de los Programas de la LRAU ha tenido una distribución bastante homogénea desde el punto de vista territorial. A nivel provincial, las tres provincias valencianas han registrado un volumen de inversión proporcionado a su contribución al PIB

regional en el sector construcción. Atendiendo a la tipología de municipios, tenemos que el 39% de la inversión se ha concentrado en municipios de más de 120.000 habitantes, el 30% en municipios de menos de 15.000, y el 31% restante en municipios de tamaño intermedio. Lo cual supone que este aumento de la actividad urbanizadora no ha sido producto de un fenómeno localizado, sino que ha respondido a una demanda real y generalizada en toda la Comunidad Valenciana.

En conclusión, creo que estos datos son indicativos de la experiencia enormemente positiva que la LRAU está permitiendo en la Comunidad Valenciana. Creo que estamos abriendo un camino posible en la liberalización de la actividad urbanística, reforzando y clarificando los papeles de los agentes, públicos y privados, aprovechando mejor sus aptitudes y avanzando hacia la superación del conflicto entre lo público y lo privado. Por primera vez hay coincidencia de intereses entre lo público —que se desarrolle el planeamiento y se urbanice bien y a tiempo— y lo privado —poder realizar una actividad empresarial en condiciones competitivas.