

Gerardo Roger Fernández

Arquitecto

Profesor de Urbanística de la Universidad Politécnica de Valencia

La producción de ciudad en el sistema urbanístico español y valenciano

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN GENERAL: LOS ORÍGENES DE LA PRODUCCIÓN MODERNA DE CIUDAD EN ESPAÑA. 2. LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA URBANÍSTICO ESPAÑOL: LA LEY DE 1956 Y SUS POSTERIORES REFORMAS DEL 75, 90 Y 98. 3. LA EXPERIENCIA APLICATIVA DEL SISTEMA URBANÍSTICO ESPAÑOL EN LA REALIDAD SOCIAL DEL MERCADO INMOBILIARIO. 4. LA INTRODUCCIÓN DE LA COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD. LA PROMOCIÓN DE SUELO POR EL AGENTE URBANIZADOR. 5. LA EXPERIENCIA APLICATIVA DEL SISTEMA URBANÍSTICO VALENCIANO. 6. RESULTADOS APLICATIVOS DEL MODELO EN LA GESTIÓN REAL. 7. NUEVAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD. CONCLUSIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN GENERAL: LOS ORÍGENES DE LA PRODUCCIÓN MODERNA DE CIUDAD EN ESPAÑA

Como es bien conocido, *el Urbanismo en España es una función pública* que incluye las tres fases en las que convencionalmente suele dividirse la actividad urbanística, a saber, la planificación urbana, la ejecución de lo planificado y el control de lo ejecutado.

Sobre la base de dicho principio, en este artículo analizaremos pormenorizadamente el segundo estadio, la ejecución del urbanismo, es decir, la producción de la ciudad planificada, deteniéndonos en quienes son sus productores, cómo se identifican jurídicamente, en qué consisten las funciones y actividades que tienen que realizar para cul-

minar la ejecución y cuáles son los procedimientos y formas de financiación de esa actividad de producción.

Pues bien, el carácter público de la actividad de ejecución ya fue considerada desde los primeros balbuceos del Urbanismo español. De hecho, en el artículo 1º de la *Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864* ya se establece que «se declaran obras de utilidad pública, las de ensanche de las poblaciones en lo que se refiere a calles, plazas, mercados y paseos».

Asimismo, la ejecución de la urbanización es asumida por los poderes públicos a través de las Juntas de Ensanche mediante expropiación de los suelos afectos al dominio público y ejecución directa de los mismos, financiándose con cargo a la contribución territorial y recargos extraordinarios que los propietarios afectados deben hacer frente sobre la base de la generación de plusvalías que la acción urbanizadora produce (artículos 3º, 9º y 10º de la Ley).

No obstante, ya en su artículo 13º, la Ley delega la ejecución pública de la urbanización en los particulares que asumen la cesión gratuita de los suelos y la construcción de las obras públicas, eximiéndoles, en ese caso, del pago de todo tipo de contribuciones y recargos. Como podemos ver, *en épocas tan pretéritas ya se identificaba a los propietarios de suelo como productores delegados de ciudad* junto a la genuina ejecución pública directa.

En concreto, ya en los orígenes del Urbanismo moderno español, comienza a consolidarse la definición de los protagonistas de la ejecución de ciudad, que se identifican en el binomio Administración-propiedad del suelo, la Administración para la gestión pública y la propiedad del suelo para la gestión privada. En este sentido, resulta importante reseñar las características que articulan la gestión privada de los titulares dominicales en la Ley de Ensanche. Adviértase que la delegación en los propietarios de suelo se realiza sobre las siguientes bases:

- Los titulares desarrollan la ordenación urbanística establecida en los planes del Ensanche por los poderes públicos.
- Los titulares ceden gratuitamente a la Administración los suelos destinados al dominio público en la ordenación urbanística y ejecutan, a su costa, las obras de urbanización correspondientes.
- Los titulares se apropian de las plusvalías que la acción urbanizadora genera, materializable en las edificaciones construibles, (según las Ordenanzas Municipales) en los solares resultantes de la urbanización, al ser eximidos de los pagos de contribuciones y recargos.

Es decir, *comienza a tomar forma el principio general del reparto de cargas y beneficios* que en la posterior legislación urbanística acabó de articularse: los titulares dominicales del Ensanche se apropian de la to-

talidad de la plusvalía (no pagan contribuciones ni recargos) a cambio de asumir los costes de gestión y de producción de la nueva ciudad. Como se deduce de ello, los principios que caracterizan el Urbanismo español hunden sus raíces en viejas concepciones novecentistas de explícitos rasgos fisiocráticos, resultantes obvios de una sociedad rural escasamente industrializada como resultaba ser la de la España isabelina.

Lógicamente, la fragmentación de la propiedad dificultaba enormemente la ejecución urbanizadora de «piezas de ciudad» de dimensión adecuada a la ordenación urbana prevista en el Plan, al no encontrarse desarrolladas técnicas que permitieran compensar a los propietarios de suelos en los que se preveían las reservas dotacionales públicas (calles, zonas verdes, etc.) con aquellos en los que se localizaban las parcelas edificables.

Para solventar este fundamental problema estratégico, se promulgó el *Reglamento de la Ley (1867) en el que ya se planteaban sistemas redistributivos sobre la base del principio de solidaridad* entre todos los propietarios del polígono de actuación, si bien con escaso éxito. Algo parecido ocurrió con la reforma de *la Ley de 1876*.

De hecho, habrá que esperar hasta 1956 para que las concepciones dominicales de producción de ciudad apuntadas terminen de cristalizarse en la primera Ley de Régimen del Suelo y de la Ordenación Urbana integral que dispuso el Urbanismo español.

2. LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA URBANÍSTICO ESPAÑOL: LA LEY DE 1956 Y SUS POSTERIORES REFORMAS DEL 75, 90 Y 98

Como resulta lógico del desarrollo legislativo histórico, corresponde a las legislaciones urbanísticas modernas la definición de los marcos conceptuales en los que encuadrar los procesos de desarrollo urbano y el establecimiento pormenorizado de las técnicas y procedimientos que posibiliten su ejecución sistemática y racionalizada.

En este sentido, la *Ley del Suelo del 1956* supuso una aportación jurídica fundamental para la historia del urbanismo contemporáneo español, pues vino a establecer, con carácter prácticamente imperecedero, las bases esenciales que definen el sistema urbanístico hispano. En esa Ley quedaron fijados los *principios de publicación del Urbanismo*, no sólo en lo que respecta a la ordenación urbanística, sino también al control de su ejecución y al de la legalidad de su aplicación, como corresponde a un código jurídico-normativo análogo a los europeos que se estaban promulgando en la misma época. *Sin embargo, en la fase de la ejecución urbana*, en la de producción de la ciudad, la legislación española *mantiene los criterios novecentistas anteriores*, alejándose ya de las concepciones más modernas del Derecho comparado occidental.

Cierto es que en la Exposición de Motivos, el legislador estatal expresa una aparente frustración melancólica sobre la adopción de otros criterios más publicadores que habrían permitido un desarrollo urbano más acorde con los modelos europeos. De hecho, se señala que «si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada».

Pero, sin caer en el desmayo, el legislador supera la frustración señalada y se muestra entusiasta ante un paliativo a la gestión pública directa por un modo de gestión privada de nuevo cuño, la denominada *reparcelación urbanística*. En concreto, en el mismo epígrafe de la Exposición de Motivos se expresa la importancia que la Ley otorga a la reparcelación al permitir «no sólo regularizar lotes, sino distribuir justamente los beneficios y cargas derivados del planeamiento», con lo cual «se facilitará extraordinariamente la acción urbanizadora, entorpecida por la oposición de los propietarios de terrenos destinados a espacios libres, cuando observaban la depredación de los mismos correlativa al enriquecimiento de los demás propietarios colindantes», sobre la base del principio de que «el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de la urbanización como compensación y dentro de los límites que implica la plusvalía determinada por la transformación de terrenos en solares o la mejora de sus condiciones de edificador».

De hecho, en el artículo 114 de la Ley se prescribe que «los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización, deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes».

La novedosa técnica de la institución reparcelatoria se vio desarrollada diez años después, a través del Decreto 1006/1966, por el que se aprobó el *Reglamento de Reparcelaciones* y en el cual, a la vista de la experiencia hasta entonces aplicada, se expresa en su Exposición de Motivos con total rotundidad que «la reparcelación se articula como un instrumento de justicia distributiva por contribuir a la adecuada distribución de los beneficios y cargas de la Ordenación entre los propietarios que a tal efecto se encuentran sometidos a una gestión común», finalizando que «en la actuación urbanística apenas existe alternativa a la expropiación forzosa que no se concrete en una reparcelación. En ésta ha de descansar, pues, el impulso a la iniciativa privada,

a la que mediante el Reglamento se ofrece amplio campo de actividad y en cuyo ejercicio podrá contribuir a la satisfacción de los fines a que necesariamente debe responder la ordenación urbana».

Como vemos, el legislador estatal de los 60 no sólo renuncia al expresado ideal de disponer de la totalidad del suelo urbanizable bajo titularidad pública, sino que de igual modo parece resignarse a una presumiblemente escasa aplicación de los sistemas de ejecución públicos que la Ley del 56 también tenía previstos, como era la Expropiación, sistema integral de ejecución pública o los de nueva gestión pública con participación privada como eran el de Cooperación o el de Cesión de Viales (art. 113 LS/56). *El último párrafo de la Exposición de Motivos del Reglamento de Reparcelación que hemos transcrito, desvela con explícita sinceridad la opción básica por la que apuesta el viejo sistema urbanístico español: la delegación en los propietarios de suelo de la facultad de producir la ciudad a través de la entrega del beneficio que supone la plusvalía urbanística a cambio de que asuma las cargas derivadas de la acción urbanizadora instrumentalizándola mediante la institución de la reparcelación, para generar una justa distribución de los beneficios otorgados y las cargas resultantes entre todos los propietarios integrados en la Actuación, excluyéndose la Administración de asumir coste alguno derivado de la transformación del suelo rústico en urbano y reservándose el papel de controlador público del proceso.*

Pues bien, *las posteriores legislaciones urbanísticas españolas, en el aspecto que aquí nos ocupa sobre la producción de la ciudad a través de la iniciativa privada, sólo han venido a reajustar y «afinar» técnicamente la concepción básica de la institución reparcelatoria sobre el principio del reparto de cargas y beneficios* que la Ley del Suelo del 56 vino a establecer.

De hecho, el Real Decreto 3288/1978 que aprobó *el Reglamento de Gestión* desarrolla exhaustiva y detalladamente el procedimiento (sistema de compensación) que deben seguir los propietarios de suelo para poder transformar el suelo rústico en urbano. En este sentido, en su artículo 157 establece que el citado sistema tiene por objeto la urbanización de «un polígono o unidad de actuación por los mismos propietarios del suelo comprendido en su perímetro, con solidaridad de beneficios y cargas». Para ello, los propietarios que representen más del 60% de la superficie de suelo afectada (arts. 158-1 y 159-2) se constituirán en Junta de Compensación, previa aprobación de los Estatutos y Bases de Actuación donde se establecerán la totalidad de la regulación necesaria para la producción del suelo urbano, expresando las condiciones de incorporación, órganos de gobierno y forma de adopción de decisiones, recursos económicos disponibles, criterios de valoración de los suelos y de adjudicación de las fincas resultantes, forma de financiación de las obras etc., etc. En definitiva, todos los pasos y previsión de vicisitudes que comporta una actividad productiva tan compleja

como es la de producir ciudad, análogamente a la regulación de cualquier fórmula societaria cuyo objeto es producir cualquier otro bien. Pero, en este caso, al resultar la urbanización una función pública, *el ente «Junta de Compensación» se convierte en una entidad de Derecho público sui generis*. De hecho, el artículo 176 prescribe que, además de que las obras de urbanización serán a cargo de la Junta (art. 176-1 RG), la contratación de las mismas «se lleva a cabo por la Junta de Compensación con la empresa o empresas que determinan en virtud del acuerdo de los órganos de gobierno de aquella» (art. 176-2 RG), regulándose que en el contrato de ejecución de las obras se harán constar todos los compromisos, obligaciones, plazos, forma de abono y cuantas cláusulas definen el contenido de una contratación de obras por un particular (art. 176-4), estableciéndose incluso que «si a la Junta se hubiera incorporado alguna empresa urbanizadora que aporte, total o parcialmente, los fondos necesarios para urbanizar el suelo, la ejecución de la obra podrá realizarse directamente por dicha empresa si las bases lo hubieran así previsto, en cuyo caso se garantizará el cumplimiento de las circunstancias exigidas en el número anterior».

Como vemos, *los propietarios del suelo afectado por la urbanización, se constituyen en agentes urbanizadores receptores directos (a manera de excepción licitatoria) de la función pública que comporta la actividad urbanística conformándose en una especie de «concesionarios» atípicos de la función pública urbanística* (se les otorga directamente el aprovechamiento para que suman los costes de producción) y *que operan sobre la base de un régimen propio establecido pormenorizadamente en la legislación del suelo*.

De esta forma, en la gran mayoría de las actuaciones urbanizadoras (las de iniciativa privada), la Administración española no participa ni en los costes derivados de la gestión ni en los derivados de la urbanización, operaciones que realizarán los propietarios de suelo. No obstante, *la Administración mantendrá el control público del proceso a través de la potestad de aprobar tanto la ordenación como los proyectos de urbanización y la dirección de todo el desarrollo de la ejecución de las obras, y finalmente, de la recepción de las mismas, si ellas son acordes a los proyectos autorizados*.

Con ello, termina por *consolidarse el sistema urbanístico español tradicional* que conocemos y que, con variantes, algunas muy importantes (el modelo valenciano, por ej.), viene rigiendo el proceso de producción de ciudad en España desde hace 150 años aproximadamente.

3. LA EXPERIENCIA APLICATIVA DEL SISTEMA URBANÍSTICO ESPAÑOL EN LA REALIDAD SOCIAL DEL MERCADO INMOBILIARIO

Como hemos señalado en los apartados anteriores, el sistema urbanístico español tradicional consiste fundamentalmente en delegar en

los propietarios la facultad de producir suelo urbanizado. Durante los plazos establecidos para ejecutar esa facultad, la Administración se limita a esperar que los particulares actúen teniendo en cuenta que, mientras no se urbanice, no se podrá edificar, es decir, no se podrán obtener los beneficios derivados de la actuación urbanizadora. La Administración, por tanto, controla que la ordenación urbanística, los proyectos de obras y la urbanización efectiva se realiza correctamente y de manera adecuada para el interés general y por los auténticos propietarios. Asimismo, recibirá las infraestructuras urbanas siempre que se adecuen a las calidades y condiciones establecidas en la autorización realizada.

No obstante, *es una práctica generalizada, como la experiencia nos demuestra, que los propietarios no ejecutan la urbanización en los plazos previstos por la Administración.* En esos casos, la preceptiva reacción pública que comporta la legislación tradicional española es la sustitución del sistema de ejecución privada por uno de ejecución pública, fundamentalmente por la expropiación de la totalidad de los terrenos.

Sin embargo, en la práctica, nada de esto se realiza, *manteniéndose el suelo urbanizable inactivo (en «valor de espera») y generando una escasez artificial de oferta de suelo edificable que produce graves tensiones inflacionistas en el mercado inmobiliario.* Las razones que explican la inactividad pública son obvias. En primer lugar, porque la declaración de incumplimiento del deber de urbanizar en plazo resulta fácilmente obstaculizable por cualquier propietario avezado. En segundo lugar, porque las dificultades políticas y sociales que la declaración de incumplimiento comporta coloca a los responsables públicos municipales en una posición nada favorable a la misma. Por último, porque la adopción de esa decisión conlleva una capacidad de gestión y disposición de recursos técnico-jurídicos y económicos, siempre dramáticamente escasos en las administraciones locales.

Pero si éstas son las razones esgrimibles para la falta de reacción pública, debemos analizar cuáles son las que explican la inactividad privada en la producción de ciudad.

En primer lugar, debemos constatar una gran obviedad: *la producción de ciudad es una actividad productiva muy compleja*, como analizaremos pormenorizadamente en el próximo apartado. La «promoción de solares» comporta la disposición de una serie de conocimientos jurídicos, técnicos e inmobiliarios y de una capacidad financiera de alto nivel, quizás de las más complejas de entre las actividades empresariales privadas, que limita extraordinariamente la iniciativa de los particulares a intervenir en ella.

Y sin embargo, *los propietarios no son (no tienen por qué ser) empresarios de la promoción inmobiliaria.* En consecuencia, su tendencia natural será la de mantener ociosos sus terrenos o a solicitar por ellos, si se

encuentran en localizaciones urbanas sometidas a explícitas demandas sociales (en los «ensanches», por ej.), los precios inflacionados que consideren adecuados a las expectativas inmobiliarias generadas.

Por otro lado, *el empresario urbanizador o el promotor inmobiliario* que quiere asumir voluntariamente esa actividad y así ejercer su actividad profesional, *deberá previamente convertirse en miembro de la Junta de Compensación, previo acuerdo voluntario de la totalidad de los propietarios* de la actuación urbanizadora señalada en el Plan *o mediante la adquisición* en el mercado monopolista que es el del suelo, *de la totalidad del terreno* que conforma la actuación. Bien es cierto que puede iniciar la actuación con el 60% de la superficie, pero el sistema obliga a la disposición final de la totalidad del mismo, por lo cual el propietario minoritario que no quiera o no pueda integrarse voluntariamente en el proceso productivo deberá ser expropiado a favor del titular mayoritario.

Obviamente, el tiempo necesario para disponer de la totalidad de los terrenos se alarga enormemente (varios años normalmente) con la consiguiente inmovilización de una gran inversión económica. Si a ello le añadimos *los desesperantes y pesados procedimientos burocráticos que comportan la tramitación de los expedientes de ordenación y gestión urbanizadora* (normalmente alcanzan los cinco años de tramitación), derivados del objetivo fundamental de la legislación histórica española por garantizar los «indelebles» derechos edificatorios atribuidos artificioosamente a los propietarios de suelo frente a la consecuentemente debilitada función social que viene conformada por la ejecución del urbanizable y si, finalmente, *a todos estos costes se añaden los de urbanización y edificación*, en su caso, de los solares resultantes, terminan por constituir un escenario económico que *restringe de manera muy acusada y efectiva la oferta de agentes privados capaces de acometer, con razonable solvencia, la actividad de promover solares*.

De esta forma, las únicas actuaciones urbanizadoras que se promueven en España por la iniciativa privada o responden a promociones de propiedad originaria única, normalmente de baja densidad y destinadas a segunda residencia o a actuaciones de propiedad obtenidas por grandes empresas promotoras-constructoras de viviendas, normalmente ligadas a entidades financieras, que promueven y construyen todas las edificaciones privadas resultantes de la ejecución urbanizadora realizada y cuya capacidad económica les permite absorber los costes financieros y de oportunidad que implica diferir a largo plazo la venta de los productos inmobiliarios finales del proceso de producción.

Obviamente, en el sistema urbanístico español, la mayoría de las empresas inmobiliarias, pertenecientes a la pequeña y mediana empresa, se ven excluidas de este mercado y vuelcan su actividad exclusivamente en la edificación de los escasos solares resultantes de la renovación del suelo

urbano o de la monopolística e insuficiente transformación del urbanizable por las grandes urbanizadoras.

De todo ello se deduce que en España apenas existen empresas que se dediquen a producir solares urbanizados para su venta posterior a terceros, con lo que se genera una tensión al alza en los precios del suelo edificable y, por consiguiente, se dificulta gravemente el acceso a la vivienda. En definitiva, se puede concluir que *el tradicional sistema urbanístico español entorpece enormemente la producción racionalizada de la ciudad conduciendo inexorablemente a la ineficiencia económica y social del mismo*, al residenciar la ejecución en un agente privado inadecuado, el propietario del suelo, y conformarse la actividad de producción como un proceso altamente complejo y especializado como explicaremos en el siguiente epígrafe.

4. LA INTRODUCCIÓN DE LA COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD. LA PROMOCIÓN DE SUELO POR EL AGENTE URBANIZADOR

De los argumentos que hemos expuesto hasta este apartado, 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 han quedado demostrados en lo expuesto en los apartados anteriores.

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.

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

De esta forma, *en el proceso concurrencial* podrán presentarse todos los *particulares que aspiren a ser designados adjudicatarios de la promoción de espacios 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, *deberán 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 o 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 ej., 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.*

Por otro lado, el modelo ha ido *extendiéndose por la casi totalidad de las legislaciones autonómicas*, entre ellas en las Leyes de La Rioja, Castilla y León, Canarias, Aragón, Murcia, Madrid, Cantabria y Asturias, si bien donde el modelo se perfecciona y mejora con respecto al original

es, en la Ley de Castilla-La Mancha y su modificación, actualmente en trámite, y la reciente Ley extremeña.

Pasemos a analizar pormenorizadamente el modelo sobre la experiencia aplicativa del mismo.

5. LA EXPERIENCIA APLICATIVA DEL SISTEMA URBANÍSTICO VALENCIANO

Tal como hemos señalado, la aplicación del sistema concurrencial permite optimizar el proceso de identificación del agente privado más capacitado para promover la actividad económica de producción de suelo urbanizado. Veamos detalladamente cómo se desarrolla en la realidad urbanística el sistema establecido en las legislaciones autonómicas que recogen la figura del agente urbanizador sobre la base de la experiencia de la que más tiempo viene operando que es la legislación valenciana.

5.1. CARACTERÍSTICAS PROFESIONALES DEL AGENTE URBANIZADOR

En primer lugar, parece obvio analizar las características profesionales que definen al tipo de agente-urbanizador más adecuado para satisfacer la finalidad esencial de producción de ciudad a través de la promoción de suelo urbanizado y ello sobre la base de las previsiones del planeamiento.

Obviamente, el retrato-robot tipo de agente privado que lo conforma dependerá de las características intrínsecas de la actividad productiva a desarrollar.

Pues bien, *¿cuáles son las labores concretas y detalladas que deba acometer (y que viene desarrollando en la práctica) un particular que opta a la adjudicación de la condición de agente urbanizador?*

Tal como hemos apuntado en el apartado anterior, la primera actividad que debe efectuar es la *formulación de una propuesta de ordenación urbana* de los suelos objeto de la actuación, bien como alternativa original, bien como oferta de mejora de la prevista en el planeamiento, donde expondrá su *opción de tipologías edificatorias, usos pormenorizados y morfologías urbanas que, definirán un determinado producto inmobiliario* diseñado desde la lógica de satisfacer, por un lado, las demandas sociales existentes y propias del mercado inmobiliario y, por otro, los intereses generales y los criterios básicos y directrices de ordenación establecidos en el planeamiento, como se deriva de un procedimiento de concurrencia en materia urbanística bajo control público.

Es decir, *debe formular una opción concreta y propia de promoción inmobiliaria* relativa a una determinada pieza de ciudad y que ofrece a la Administración para que, en competencia con otras alternativas, inten-

tar demostrar su bondad tanto en términos públicos de rentabilidad social, como en términos de viabilidad económica, para, de esa forma, poder obtener la condición de agente público urbanizador.

Junto a la propuesta de ordenación, deberá elaborar y presentar los *proyectos técnicos de las obras de urbanización*, indicando las calidades de todos sus elementos así como los costes de cada uno de ellos y del total de las obras, cuantificando, además, los montantes de las indemnizaciones a realizar por la destrucción de preexistencias incompatibles con la ordenación propuesta y deberá formular el *proyecto de reparcelación* con la propuesta de reparto de las cargas y beneficios que el principio general del urbanismo español conlleva. Asimismo, señalará los gastos generales y financieros que se derivan de la totalidad de los costes de producción planteados a «precio cerrado» (a riesgo y ventura), así como propondrá su *beneficio como promotor* de todas las actuaciones que definen el proceso productivo.

Asimismo, deberá completar toda esta panoplia de proyectos técnicos y empresariales con las determinaciones relativas a los *plazos* de ejecución y *formas de financiación* de la misma. Para ello deberá plantear una *propuesta de valoración del suelo* en función, obviamente, de la rentabilidad de los productos inmobiliarios propuestos, con la finalidad de establecer su retribución en parcelas edificables (a través del proporcional coeficiente de permuta) cuando el abono de las cargas por los propietarios se realice con parte del aprovechamiento urbanístico otorgado por la Administración a través del planeamiento.

Finalmente y como es lógico, deberá *garantizar su solvencia financiera* para asegurar la totalidad de compromisos que asume en razón de la completa y perfecta culminación de la producción de suelo en los plazos establecidos. Para ello deberá *garantizar* el proceso mediante *los avales y sistemas de caución* tradicionales, así como asumir las penalizaciones y demás condicionantes propios de cualquier actividad empresarial de elevados *costes, largos plazos y riesgos inciertos*.

Todas estas numerosas labores que se constituyen en un único expediente denominado *Programa de Actuación* se conforman como una genuina actividad de promoción inmobiliaria en la que la iniciativa emprendedora, la idea proyectual acertada y la oferta de su desarrollo sobre bases explícitas de calidad, garantías y viabilidad económica y necesaria adecuación al planeamiento vigente y a las condiciones del mercado, se configuran como una *actividad privada sometida al principio de riesgo y ventura al establecerse sobre «costes cerrados», definiendo las características propias de cualquier promoción empresarial en nuestro marco socio-económico*.

Por consiguiente, resulta lógico constatar que la inmensa mayoría de los aspirantes a urbanizador que vienen operando muy activamente

desde hace seis años y medio en la Comunidad Valenciana y dos años y medio en la de Castilla-La Mancha, resulten ser *promotores inmobiliarios* cuyo «genotipo empresarial» está acostumbrado a programar propuestas creativas y a realizar ofertas de iniciativas propias amparadas en su solvencia económica y profesional que, en el caso que nos ocupa de Programas de producción de ciudad, *ofrecen un «paquete completo» conformado por la totalidad de labores* anteriormente enunciadas, encontrándose *perfectamente aseguradas en términos económicos y financieros* desde la legislación urbanística y asumidos por un único promotor (o agrupación societaria de varios) que se responsabiliza y responde de todas las fases del proceso, lo que evita los riesgos de dispersión o falta de coordinación cuando la ejecución es responsabilidad de varios. Todo ello supone una garantía no sólo para los propietarios, beneficiarios finales del proceso urbanizador, al tener que concertar sus funciones con un único operador empresarial, sino también con la Administración actuante, al ejercer el control público de la totalidad del proceso de creación de suelo urbano con un solo interlocutor delegado de la actividad.

Ciertamente podría aducirse que el otro tipo de empresario relacionado con el sector inmobiliario, *el contratista de obras*, también podría concebirse como un aspirante a urbanizador factible. Sin perjuicio de que, obviamente, el sistema concurrencial regulado en la legislación no está cerrado para ningún agente privado que voluntariamente opte al mismo (recuérdese el régimen preferencial que, incluso, se atribuye a los propietarios sin ningún tipo de cualificación empresarial), *la vocación y el objetivo social propios de una empresa constructora no es la promoción inmobiliaria* sino la ejecución de obras y así nos lo demuestra la experiencia aplicativa del modelo.

Conviene repetir que *la finalidad de la función pública de producir ciudad*, bien a través de la programación directa como de la indirecta, *no se puede reducir simplistamente a la mera construcción de las infraestructuras urbanas*, sino que se conforma en un proyecto de Programa constituido por la totalidad de labores y compleja parafernalia de actividades que hemos señalado anteriormente y que demanda una estructura empresarial especializada en la actividad promotora.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que *las obras de urbanización* no sólo *no son el factor más importante* del Programa, tal como se ha demostrado anteriormente, sino que tampoco resultan ser el factor de mayor valor en términos económicos, tanto si lo consideramos en el proceso de producción de suelo y menos aún, si lo evaluamos con la inclusión de la fase de la edificación, último estadio de la producción de ciudad. Sobre este tema volveremos en el apartado 6 siguiente, por lo que a él nos remitimos en aras de evitar redundancias inoportunas.

Otra cosa es que alguna *empresa constructora se asocie con una promotora* que es quien asume, obviamente, la dirección de la actuación e, incluso, se termine de integrar junto a ellos una *entidad financiera*, conformándose de esta manera un retrato-robot casi perfecto del agente urbanizador tipo: la parte que promueve, la parte que construye y la parte que financia. Obviamente las ventajas que ofrece este modelo para los propietarios y Administración se explicitan por sí mismas, pues a la cualidad de seguir disponiendo de un único interlocutor responsable de la totalidad del Programa, hay que añadir la reforzada garantía que supone para el aseguramiento de la buena y correcta ejecución del proceso considerado tanto en términos económicos como profesionales.

Éste es el escenario que se constata en el «*urbanismo verité*» que la experiencia aplicativa del modelo viene desarrollando en las Comunidades dotadas de este modelo de gestión y en el que no se han detectado disfunciones que no sean fácilmente corregibles por vía del control municipal o por vía reglamentaria.

5.2. INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN PRIVADA

Hasta aquí, hemos expuesto todas las labores y actuaciones que el particular interesado en promover la ejecución de «piezas de ciudad» debe llevar a cabo y, consecuentemente, cuáles deben ser las características «genotípicas» que definen al agente urbanizador ideal para satisfacer la finalidad, pública y empresarial, de producir ciudad a través de la formulación y ejecución del correspondiente Programa Integrado de Actuación.

Debemos analizar ahora el *papel que tiene la Administración* en el control y dirección de todo el proceso de promoción del suelo.

Tal como resulta del sistema tradicional español, la Administración tiene reservado el papel tutelar y decisorio en todas las actuaciones que comporten el ejercicio de autoridad derivada de la función pública que caracteriza la actividad urbanística y, tal como hemos señalado en el apartado 4, el modelo concurrencial diseñado en la legislación valenciana refuerza, aún más, ese carácter público del urbanismo, por lo que, el papel de la Administración, en este caso, se manifiesta más relevante que en el tradicional.

En consecuencia, *la Administración ya no se limita a delegar en los propietarios directamente la facultad de producir ciudad* y luego a controlar su eventual ejecución como ocurría en el urbanismo histórico español, sino que, *en este modelo, deberá previamente proceder a designar en pública concurrencia, la condición de agente-urbanizador* a aquel particular, propietario o no de los terrenos, que entre otros haya optado volun-

tariamente a dicho concurso mediante la oportuna presentación de un Programa de Actuación.

Para ello *la Ley valenciana establece un listado de requisitos y condiciones que debe cumplir el eventual adjudicatario* y que desvelan, muy claramente, los principios de interés público que presiden la finalidad de producción de ciudad que persigue la ley, así como *define, indirectamente, el perfil profesional que debería satisfacer el agente urbanizador idóneo* para ejercer esa función y que, como es natural, responde al modelo que la práctica aplicativa nos viene mostrando y que en el anterior epígrafe 5.1 hemos analizado.

En concreto los puntos 2 y 3 del artículo 47 de la legislación valenciana estable lo siguiente:

«2. Se preferirá la alternativa que proponga un ámbito de actuación más idóneo u obras de urbanización más convenientes; la que concrete y asuma las más adecuadas calidades de obra para su ejecución; así como la proposición que se obligue a plazos de desarrollo más breves o a compromisos más rigurosos; la que preste mayores garantías efectivas de cumplimiento; la que comprometa su realización asumiendo, expresa y razonadamente, un beneficio empresarial más proporcionado por la promoción y gestión de la Actuación; o la que prevea justificadamente, para unas mismas obras, un menor precio máximo para efectuarlas sin mengua de su calidad. Complementariamente se preferirá la proposición que oferte más incentivos, garantías o posibilidades de colaboración de los propietarios afectados por la Actuación, para facilitar o asegurar su desarrollo, salvo que aquellos se pretendan arbitrar a costa del interés público.

3. La idoneidad de las obras de urbanización para el servicio público, las garantías y plazos de su ejecución, la proporcionalidad de la retribución del Urbanizador y, complementariamente, la facilidad o celeridad con que éste pueda disponer del terreno necesario para urbanizar, serán los criterios en los que habrá de fundarse toda decisión pública sobre la programación, tanto la relativa a la modalidad gestión -directa o indirecta-, como a la elección del Urbanizador y a la oportunidad misma de la Programación».

Como se deduce de los criterios de adjudicación prescritos, el legislador coloca *en la cúspide del procedimiento el interés público de la actuación programada*. En este sentido todos los requisitos expuestos se subordinan al carácter cualitativo que comporta dicha finalidad pública.

De acuerdo a ello, en ningún momento se establecen criterios, «tipo subasta», como, por ej., valorar el menor coste de las obras o el que más cesiones proponga, sino que *privilegia la idoneidad de la actuación* y de las obras de urbanización que esa propuesta comporta para el interés público. Es decir, los criterios básicos de selección apuestan por la identificación de una alternativa de ordenación concreta, por su idoneidad para el interés generado, con unas calidades de obra pública adecuadas a la misma y que convienen a la ciudad y, en ese caso, la de menores costes. De hecho, esta preferencia se reafirma cuando en el punto 5 del mismo artículo se regula el *derecho de subrogación en el caso de adjudicación a un tercero sobre la base de la alternativa escogida*: «asimismo, quien formula la alternativa técnica original que sirva de base para la aprobación del Programa puede subrogarse en el lugar y puesto del adjudicatario particular elegido, asumiendo y garantizando los mismos compromisos, garantías y obligaciones impuestos a éste».

En el mismo sentido, el carácter cualitativo de los requisitos de adjudicación se dirigen a la elección del empresario-urbanizador que logre presentar el proyecto integrado de programación de suelo más garantizado para la satisfacción del objetivo final perseguido de producción de ciudad. Es decir a la *identificación del empresario-promotor más capaz y que mejor asegure la culminación del proceso completo*. Por ello se establece la prestación de las mayores garantías y la asunción voluntaria de compromisos más rigurosos, la proposición de beneficio empresarial más proporcionado por la promoción y gestión y el establecimiento de plazos más breves para el desarrollo de todo el proceso de producción.

Finalmente y como complemento de los requisitos anteriores en aras de facilitar la *concertación entre propietarios y urbanizador* y agilizar la disposición del suelo y el desarrollo de la actuación, se valora también la mayor colaboración de los propietarios siempre que, obviamente, no se produzcan a costa del interés general.

Como vemos, en consecuencia, la regulación legal se dirige a la identificación en competencia de un agente privado, empresario especializado en la modalidad de promoción económica (y, más en concreto, en la inmobiliaria) que se responsabiliza a «riesgo y ventura» de la totalidad de las fases que constituyen el proceso de producción de ciudad, para lo cual asumirá todas las garantías, compromisos y penalizaciones que comporta la ejecución de una actividad económica como es la de la promoción inmobiliaria y que se establece en un Convenio Urbanístico que se suscribe entre el adjudicatario y la Administración actuante, garante al fin y al cabo de la dirección y control que el carácter público del Urbanismo comporta.

6. RESULTADOS APLICATIVOS DEL MODELO EN LA GESTIÓN REAL

Para analizar con mayor concreción lo hasta aquí expuesto, no hay mejor reflexión que la extraíble de los datos que nos ofrece la realidad urbanizadora existente. En este sentido, el magnífico observatorio que supone la experiencia aplicativa del modelo valenciano a través del análisis de la casuística de los seis años aproximados de su experiencia aplicativa, permite constatar *la satisfacción cuantitativa de sus objetivos: se encuentran en desarrollo o ya ejecutadas gran parte de las previsiones urbanizadoras contenidas en los planes municipales de los años 80* y que, hasta la entrada en vigor de la LRAU, se hallaban bloqueadas («en valor de espera»), restringiendo artificiosa y gravemente la oferta de suelo urbanizado-edificable de calidad que pudiera satisfacer la demanda social de viviendas y demás productos inmobiliarios.

Del *Balance* realizado por la *Subsecretaría de Urbanismo de la Generalitat Valenciana sobre los 40 meses de aplicación de la Ley* (de noviembre del 94 a abril del 98), publicado en la *Revista Ciudad y Territorio n° 123* del Ministerio de Fomento, podemos destacar como datos más significativos que hasta esa fecha en la Comunidad Valenciana, se estaban tramitando *736 Programas de Actuación Integrada* (el Programa conlleva el planeamiento de desarrollo, el proyecto de urbanización, el proyecto empresarial de ejecución y, finalmente, el de reparcelación), encontrándose ya *aprobados 496 en abril del 98*, comportando una inversión fehacientemente comprometida de *75.000 millones de pesetas*, con una capacidad potencial de edificación residencial para *160.000 viviendas*, con un *tiempo medio de tramitación del Programa de 7 meses* y un *tiempo medio de producción del suelo urbanizado de 4 años*, habiendo sido promovidos un *72% por la iniciativa privada* (cuadruplica la experiencia anterior) y un *28% por la iniciativa pública* (duplica la práctica anterior) y, finalmente, constatándose el respeto al planeamiento vigente pues sólo el *7%* de los Programas conllevaban propuestas de modificaciones sustanciales. (Ver cuadro siguiente).

- RITMO MEDIO DE APROBACIÓN DE PROGRAMAS	150 PAI/AÑO
- TIEMPO MEDIO DESDE INICIO DE TRAMITACIÓN HASTA DISPOSICIÓN DE SUELO URBANIZADO	4 AÑOS
- CAPACIDAD MEDIA DE VIVIENDAS EN PAÍSES RESIDENCIALES	300 VIVIENDAS/PAI.
- PROGRAMAS DE INICIATIVA PRIVADA	72%
- PROGRAMAS DE INICIATIVA PÚBLICA	28%

*ASPECTOS SIGNIFICATIVOS DE LA EXPERIENCIA APLICATIVA DE LA LRAU.
Fuente: COPUT («La Aplicación de la LRAU tras 40 meses de vigencia»).

En el ámbito más concreto, analizando la experiencia aplicativa en el Municipio de Valencia, desde la entrada en vigor de la Ley del Suelo Autonómica (noviembre del 94) y hasta agosto del 2001 y sin perjuicio de las Unidades de Actuación en Suelo Urbano y un par de Sectores de Urbanizable No Programado que ya se venían desarrollando de acuerdo a la legislación estatal anterior (TR/92), en aplicación de la LRAU se encuentran *adjudicados definitivamente por el Ayuntamiento 12 actuaciones en Sectores de Suelo Urbanizable* (que el Plan General vigente del 89 tenía previstos), sobre la base del régimen concurrencial que caracteriza al nuevo modelo legislativo, encontrándose el resto de Sectores en trámite de adjudicación. (Ver Cuadro siguiente).

Es importante señalar que estos datos son los ofertados voluntariamente por los empresarios aspirantes a recibir la constitución de agente-urbanizador y que, por lo tanto, responden a la realidad del mercado inmobiliario valenciano de los últimos cinco años, por lo que su validez y solvencia queda fuera de toda duda.

De acuerdo a ello, los costes medios de repercusión por metro cuadrado construido que comporta la producción de suelo urbanizado en el municipio de Valencia ascienden a 10.832,87 pta.

Debe tenerse en cuenta que estos valores corresponden a los años concretos de su adjudicación y que, por otro lado, esos costes no incluyen las eventuales indemnizaciones que se suelen incorporar en el posterior proyecto de reparcelación (momento procesal oportuno para valorarlas con precisión). En consecuencia, deberán ser actualizados y completados a magnitudes de hoy.

Estimando las Indemnizaciones en una media del 8% de las cargas de urbanización y aplicando la tasa de variación del IPC de la Comunidad Valenciana para el periodo 1998-2000 en el 7,9%, el total de cargas de urbanización ascenderían a 25.299.445.915 Pta, y *la media de repercusión de las cargas de urbanización actualizadas asciende a*

$$12.555,30 \text{ pta/m}^2.$$

Si tenemos en cuenta que los gastos generales, financieros y beneficio empresarial medios ascienden al 22,98% de las cargas de urbanización (desagregados, como media, en un 3,5 % de costes técnicos, 12 % de gastos generales y financieros, y un 7,5 % de beneficio empresarial del urbanizador), *el coste medio de contrata de la construcción de las obras de urbanización supone*

$$(1-22,98\%) \text{ s/ } 12.555,3 \text{ pta/m}^2 \text{ t} = 9.670,09 \text{ pta/m}^2 \text{ t}$$

Pues bien, de todo este banco de datos obtenidos de la realidad urbanizadora del mercado de producción de suelo en el municipio de Valencia, podemos deducir importantes conclusiones esclarecedoras de cómo opera, en la práctica, el modelo concurrencial.

PAI	EDIFICABILIDAD TOTAL (M2T) DEL PAI	COSTES DE PRODUCCIÓN DE SUELO URBANIZADO (1/GG Y Bº) SIN INDEMNIZACIONES	REPERCUSIÓN CARGAS DE URBANIZACIÓN (PTA/M2T)	GASTOS GENERALES Y BENEFICIARIO PROMOCIÓN	% SOBRE LOS COSTES DE PRODUCCIÓN	CUOTA EN % DE APROVECHAMIENTO
SANT PAU	85.690,00	1.050.000.000,00 pta	12.268,00 pta	296.329.000,00 pta	28,22%	46,30 %
CAMPANAR SUR	160.149,00	1.873.389.000,00 pta	11.698,00 pta	379.463.000,00 pta	20,26 %	49,82 %
ORRIOLS	399.393,00	4.212.666.000,00 pta	10.548,00 pta	1.026.414.000,00 pta	24,36 %	48,60 %
TAVERNES	75.900,00	343.900.000,00 pta	4.531,00 pta	87.435.000,00 pta	25,42 %	49,31 %
BENIFERRI	41.750,00	694.915.000,00 pta	16.645,00 pta	60.000.000,00 pta	8,63 %	51,29 %
BENICALAP SUR	156.474,00	1.057.728.000,00 pta	6.760,00 pta	181.695.000,00 pta	17,18 %	49,00 %
U.E. «B» ADEMUZ	79.594,00	1.046.528.000,00 pta	13.148,00 pta	250.230.000,00 pta	23,91 %	50,20 %
CAMPANAR NORTE	101.127,00	623.148.000,00 pta	6.162,00 pta	67.441.000,00 pta	10,82 %	23,36 %
BENICALAP NORTE	162.197,00	1.856.747.000,00 pta	11.447,00 pta	309.458.000,00 pta	16,67 %	48,77 %
PATAIX	440.982,00	4.689.293.000,00 pta	10.634,00 pta	906.751.000,00 pta	19,34 %	44,32 %
QUATRE CARRERES	68.104,00	759.357.000,00 pta	11.150,00 pta	56.249.000,00 pta	7,41 %	48,33 %
MORERAS	243.681,00	3.621.014.000,00 pta	14.459,00 pta	1.394.312.000,00 pta	38,51 %	45,10 %
TOTALES	2.015.041,00	21.828.685.000,00	MEDIA: 10.832,87 pta	5.015.777.000,00 pta	22,98 %	46,27 %

FUENTE: AYUNTAMIENTO DE VALENCIA Y ELABORACIÓN PROPIA.

La primera impresión que produce la contemplación de los Programas aprobados es la derivada de la eficacia aplicativa del sistema. Que en el plazo de seis años escasos se hayan adjudicado Programas que afectan a doce de los Sectores del suelo urbanizable previstos en el Plan General vigente, que se encontraban bloqueados e inactivos desde la aprobación del mismo en 1988, lo demuestra.

Pero además que esos Programas comprenden *una superficie edificable de más de dos millones de metros cuadrados construidos y el fehaciente y garantizado compromiso inversor por los agentes urbanizadores adjudicatarios de más de 25.000 millones de pesetas* en promoción de suelos urbanizados de calidad y de acuerdo a los criterios establecidos por el Plan y por el Ayuntamiento, demuestran que el instrumento legal promulgado resulta un dinamizador trascendental en el desarrollo socio-económico y urbanístico de nuestras ciudades.

Por último, si consideramos que en la práctica totalidad de los casos, los adjudicatarios o no disponen de un solo metro cuadrado de suelo original o resultaban ser propietarios en una mínima parte (en ningún caso los propietarios mayoritarios ejercitaron el régimen preferencial que la Ley les ofrece) y que su perfil profesional responde al modelo, ya expuesto, de *promotores inmobiliarios, solos o agrupados con empresas constructoras o financieras*, y que en todos los casos se ha producido competencia entre varios aspirantes a la adjudicación (en algunos casos «feroz»), termina por extenderse la etiología que explica las virtualidades del nuevo instrumento legal y la valoración globalmente positiva que ha venido recibiendo a lo largo del tiempo.

En un nivel más concreto de análisis de los datos expuestos, podemos deducir una de las labores más importantes que realiza el urbanizador en virtud de su condición de promotor de «piezas de ciudad» y que es la relativa a la *propuesta de valoración de suelo*.

Del *porcentaje medio de permuta que el Urbanizador propone en el caso de asumir la financiación de la totalidad de las cargas, que asciende como media al 46,27% del aprovechamiento total*, se deduce el *valor medio de los solares resultantes de la promoción de nueva ciudad*, base angular de la viabilidad económica de toda la operación urbanizadora y que se obtiene dividiendo la repercusión media actualizada de las cargas de urbanización por el porcentaje de permuta, es decir, a

$$27.134,86 \text{ pta/m}^2 \text{ t.}$$

De ello se deduce una cierta «normalización» del valor del suelo urbanizado en la nueva ciudad al determinarse sobre la base de los productos inmobiliarios que se proponen en las alternativas de ordenación que los Urbanizadores realizan sobre la base de los criterios y directri-

ces que el planeamiento y el Ayuntamiento tienen establecidos y, lo que es muy importante, se determinan en competencia entre todos los promotores de ciudad que han optado voluntariamente a la adjudicación.

Una segunda consecuencia que puede concluirse de este dato es la relatividad ya comentada en el Apartado 5.1, que comportan los costes de urbanización en el proceso de producción de ciudad. Si los costes medios de contrata ascienden a 9.670,09 pta/m² t, *las obras de urbanización suponen un 35,63% del valor del suelo urbanizado* (aproximadamente un tercio del coste total), *lo que demuestra la escasa relevancia cuantitativa de las obras y la primacía del valor residual del suelo como el factor más importante en el proceso de producción de ciudad*. Analicemos ahora el «peso» de los costes de las obras de urbanización en relación al proceso final de edificación.

Si el precio de venta medio de las viviendas nuevas en Valencia en el año 2000 (ver Cuadro siguiente) asciende a

161.390 pta/m² t.

PRECIOS DE OFERTA DE VIVIENDA NUEVA EN LA CIUDAD DE VALENCIA POR DISTRITOS EVOLUCIÓN HISTÓRICA (EN MILES DE PTA/M2 T)			
DISTRITOS	1998	1999	2000
1 CIUDAD VELLA	175,9	183,2	208,6
2 L'EIXAMPLA	186,4	183,8	213,3
3 EXTRAMURS	160,3	161,6	203,2
4 CAMPANAR	143,7	146	169,7
5 ZAIDIA	125,2	129	142,4
6 PLA DEL REIAL	213,1	221	S/D
7 OLIVERETA	108,7	128,5	140,3
8 PATRAIX	111,9	132,5	144,4
9 JESUS	115,2	129,9	147
10 QUATRE CARRERES	111,9	131,3	144,9
11 POBLATS MARITIMS	106,1	141,4	155,7
12 CAMINS AL GRAO	131,4	144	182,1
13 ALGIROS	159,7	152,9	178,2
14 BENIMACLET	132,3	135,9	168,8
15 RASCANYA	109,2	100,3	125,8
16 BENICALAP	118,2	138	168
17 PEDANIES NORD	98,5	92	152,3
18 PEDANIES OEST	103,1	112,3	132,4
19 PEDANIES SUD	107,3	119,4	128
MEDIA	132,53	141,21	161,39

FUENTE: ESTUDIOS DE INDICADORES DE OFERTA DE VIVIENDA NUEVA EN LA CIUDAD DE VALENCIA. COPUT. Y ELABORACIÓN PROPIA

precio en el cual *el factor «costes de urbanización»* supone un porcentaje de

$$9.670,09 \text{ pta/m}^2 / 161.390 \text{ pta/m}^2 \text{ t} = 5,99 \%$$

ratio que demuestra explícitamente la escasa relevancia que tiene la ejecución de las obras de urbanización en los costes totales del proceso final de producción de ciudad.

Para terminar esta aproximación al análisis económico que supone este proceso de producir ciudad, procedamos a constatar la percepción social, un tanto extendida, que sostiene que el sistema está produciendo un cierto acaparamiento oligopólico de suelo urbanizado en manos de escasos urbanizadores y, finalmente, determinemos las eventuales consecuencias del sistema en los precios medios del suelo y de la vivienda.

Con respecto a la *percepción relativa de acaparamiento de suelo urbanizado por escasos urbanizadores, no se constata como real*. De hecho, en los Programas aprobados de Valencia, el empresario adjudicatario que más aprovechamiento materializable en parcelas edificables ha recibido, alcanza *el 5,58% de la edificabilidad total* de los citados Programas aprobados en la ciudad, tal como se expresa en los Cuadros siguientes, y ello en el caso, cada vez menos frecuente, de que los propietarios renuncien a pagar los costes de producción en metálico.

Finalmente, con respecto a las consecuencias de la *aplicación del modelo a los precios medios del suelo*, ya ha quedado demostrado que la introducción de la competencia en el proceso de urbanización *ocasiona una «normalización» de sus costes* de producción, tal como hemos constatado en el caso del derivado del urbanizable en Valencia.

Con respecto a la *aplicación a los precios medios de la vivienda* en la Comunidad Valenciana, es indudable que la incorporación al mercado de la importante oferta de suelo urbanizado derivada de la aplicación del modelo, ha debido contribuir a que en los últimos años *los precios medios de la vivienda de nueva construcción en la Comunidad se hayan incrementado un tercio menos que la media española* (ver cuadro siguiente 1998-2000), asumiendo variaciones análogas a las Comunidades menos dinámicas, cuando por sus características socio-económicas, debería ser pareja a las de análogo nivel de desarrollo (Catalunya, Euskadi, Madrid, etc.).

Como resumen de este apartado y sin perjuicio de las mejoras y complementos que la experiencia aconseja introducir en vía reglamentaria, se constata con toda claridad las virtualidades y la eficacia que supone el modelo urbanístico valenciano en comparación con el viejo y ya agotado sistema tradicional español.

PAI	AGENTE URBANIZADOR	AGENTES URBANIZADORES	EDIFICABILIDAD ADJUDICADA	PORCENTAJE SOBRE TOTAL PAIs	AGENTES ORGANIZADORES	EDIFICABILIDAD ADJUDICADA	PORCENTAJE SOBRE TOTAL PAIs
SANT PAU	A, B, C	A	87.508	4,34 %	N	15.974	0,79 %
CAMPANAR SUR	D	B	105.825	5,25 %	Ñ	8	0,00 %
ORRIOLS	A, B, E, F	C	13.225	0,66 %	O	23.623	1,17 %
TAVERNES	G	D	79.786	3,96 %	P	112.427	5,58 %
BENIFERRI	H, I, J, K	E	48.726	2,42 %	Q	48.247	2,39 %
BENICALAP SUR	A, L, B	F	67.043	3,33 %	R	39.089	1,94 %
U.E. «B» ADEMUZ	M, N, Ñ	G	37.426	1,86 %	S	39.089	1,94 %
CAMPANAR NORTE	O	H	8.366	0,42 %	T	39.089	1,94 %
BENICALAP NORTE	P	I	7.458	0,37 %	U	57.369	2,85 %
PATAIX	Q, R, S, T, U	J	4.475	0,22 %	V	9.158	0,45 %
QUATRE CARRERES	P	K	1.114	0,06 %	W	18.317	0,91 %
MORERAS	Q, V, F, W, U, X, B, Y	L	25.557	1,27 %	X	37	0,00 %
		M	23.974	1,19 %	Y	18.317	0,91 %
FUENTE: AYUNTAMIENTO DE VALENCIA Y ELABORACIÓN PROPIA		FUENTE: AYUNTAMIENTO DE VALENCIA Y ELABORACIÓN PROPIA					
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 correspondiente		NOTA: EN ESTE CUADRO SE INDIVIDUALIZA LA SUPERFICIE EDIFICABLE ADJUDICADA A CADA EMPRESARIO, SUMANDO LA QUE LE CORRESPONDE EN CADA UNO DE LOS PAIs EN LOS QUE HA PARTICIPADO Y RESULTADO GANADOR.					

	1998	1999	2000	RELACION AL PRECIO MEDIO NACIONAL 98-00
Andalucía	123,8	136,7	150,4	68,39 %
Aragón	149,5	163,6	183,6	82,72 %
Asturias	169,3	187,3	208,2	94,01 %
Baleares	131,2	142,3	160,9	72,30 %
Canarias	142	154,4	180,8	79,43 %
Cantabria	170,5	179	188,2	89,50 %
Castilla y León	153,9	169,4	185,8	84,74 %
Castilla-La Mancha	117,2	122,4	134	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	150,4	156	74,30 %
La Rioja	129,4	141,4	161,4	71,94 %
Madrid	261,3	283,6	311,8	142,59 %
Murcia	118,4	130,9	145,9	65,78 %
Navarra	155	174,5	192,3	86,85 %
Valencia	122,7	135,9	147	67,51 %
PRECIO MEDIO NACIONAL	181,2	197,5	222,1	100,00 %

Fuente: Sociedad de Tasación S. A.
ELABORACIÓN PROPIA

7. NUEVAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD. CONCLUSIONES FINALES

Como hemos venido analizando a lo largo de este artículo, el sistema urbanístico español comenzó a gestarse en los albores del urbanismo moderno español con las primeras leyes de Ensanche y terminó por consolidarse con las legislaciones ya específicamente urbanísticas, promulgadas por el Estado desde 1956 y definitivamente cristalizado con la reciente Ley 6/1998 y sancionado, recientemente, por la Sentencia del Tribunal Constitucional de julio de 2001.

Sin embargo, últimamente se vienen manifestando en algunos ámbitos técnicos y autos judiciales, consideraciones relativas a una *presunta inconstitucionalidad* del modelo por *falta de aplicabilidad de las normas de la legislación de contratos* al proceso de adjudicación del agente urbanizador para promover la producción de ciudad.

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* en el sistema urbanístico tradicional y en el valenciano. En cualquier caso, pasemos a analizar pormenorizadamente dichos argumentos.

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

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 Contratos 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, lo ya expuesto a lo largo de este trabajo sobre la experiencia aplicativa histórica de la producción de ciudad. *En el sistema tradicional*, 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 de Gestión.*

En el sistema valenciano las obras de urbanización unitariamente *forman 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.*

Sin embargo, el que históricamente no se haya ejercitado la opción planteada no parece resultar una razón suficientemente válida (desde el rigor intelectual) para seguir manteniendo dicho *status*. ¿Qué otras razones pueden aducirse que permitan valorar, en sus justos términos, el planteamiento expresado?

Los argumentos relativos a la consideración jurídica del tema exceden el contenido y finalidad de este artículo. Sólo cabe apuntar que dada la singular peculiaridad, tantas veces expresada del Urbanismo español, la actividad de producción de ciudad por los propietarios de suelo en el sistema tradicional ha venido actuando según un código propio, consolidado a lo largo de más de 100 años y basado en el principio del reparto de cargas y beneficios a través de la reparcelación.

En el caso del sistema valenciano, la propia Ley 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 *Ley de Contratos*, ya explícita a qué tipo de relación contractual público-privada 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 hemos venido señalando a lo largo de esta Ponencia, la atipicidad del sistema urbanístico español parece excluir de la aplicación de la LCAP el proceso de producción de ciudad. En todo caso, a lo que más podría parecerse es a la regulación que realiza para la *gestión de los servicios públicos* en la que se prescribe que para aquellos de naturaleza compleja y especial (y difícilmente encontraremos otro más singular que el creado por el sistema urbanístico español), *su regulación se regirá por las «disposiciones especiales del respectivo servicio» que en este caso, se realizan nada menos que con rango de ley formal*.

En este sentido y como ya hemos expuesto, *en el modelo valenciano se respetan los principios básicos de la contratación pública*, como son la *concurrentia*, *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, *las garantías y fianzas* necesarias para asegurar la correcta ejecución del servicio (muy superiores a las de la LCAP, 7% frente al 4%), así como las *penalizaciones* que su eventual incumplimiento comporta, la *definición del órgano público que adjudica* el servicio, etc., etc. Obviamente, el modelo adopta plazos y procedimientos específicos derivados de la singularidad del servicio, tal como se deriva 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*.

No obstante, este aspecto trasciende la finalidad y contenido de este trabajo, por lo que su argumentación se traslada a otros foros que dispongan de la capacidad y necesaria fundamentación en Derecho que el tema requiere.

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 dramática reducción de las posibilidades que ofrece el sistema urbanístico*, sobre todo para las ya demostradas del modelo valenciano, en la finalidad de promoción de suelo urbanizado.

Tal como hemos demostrado exhaustivamente a lo largo de este estudio, 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 ha quedado demostrado en el apartado 6 anterior*. 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*. Como hemos justificado detalladamente a lo largo de este artículo, 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 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 hemos comentado, 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 acomodados 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 directrices expresadas en el planteamiento.

Por último y como *reflexiones sintéticas* que se deducen claramente de este artículo, cabría expresar las siguientes:

1. *La producción de ciudad es una explícita función pública* que sólo 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 y, 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 previstos 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 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 sistema urbanístico español con más que inciertos resultados sobre su eventual asunción social.

Recapitulando lo hasta aquí expuesto, cabe terminar este trabajo con las siguientes conclusiones generales:

- *El diagnóstico de la realidad social y económica del mercado de suelo en España indica que la escasez de suelo edificable derivado de la escasa inversión en urbanización*, tanto en desarrollo del urbanizable como de unidades de actuación en suelo urbano y en

- operaciones de reforma interior, constituyen el principal problema urbanístico *que condicionan gravemente la satisfacción de los derechos establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución.*
- *El sistema urbanístico tradicional español que se apoya exclusivamente en la propiedad del suelo, resulta escasamente eficaz* por las dificultades que presenta para canalizar la inversión privada hacia la urbanización y reurbanización del suelo, al no adaptarse a las posibilidades reales de las empresas que operan en el sector, alimentando artificialmente las tensiones inflacionistas inherentes al mercado de suelo.
 - *La aportación del modelo valenciano, con la introducción de la competencia en el proceso, regulándose sobre la base de una ley formal autonómica y apoyándose, supletoriamente, en la legislación de contratos de las Administraciones públicas, facilita la producción de ciudad* sin necesidad de adquirir ni la totalidad ni parte del suelo, lo que ha producido el desbloqueo del proceso de producción, permitiendo el desarrollo de las previsiones de suelo establecidas en los planes, *lo que ha contribuido, asimismo, a la moderación de los precios de los solares.*
 - *En tanto no se modifiquen las bases esenciales del sistema urbanístico español, éste es el modelo que se revela como más adecuado a la realidad social y económica española, sin perjuicio, obviamente, de la introducción de las mejoras reglamentarias que resulten convenientes.*

Parafraseando, para terminar, el párrafo final de la Exposición de Motivos de la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística «en los albores del cambio de siglo, aún estamos a tiempo de cambiar el discurso legal del Urbanismo, abriéndolo a nuevas técnicas con perspectivas que lo liberen de la trasnochada herencia de décadas pasadas, reubicándolo en el contexto de nuestro Derecho comparado y salvando lo que de positivo ha fertilizado en el campo de la tradición experimentada». Que así sea.

Documentación

