

PEDRO JOSÉ SÁEZ MARCOS

*Licenciado en Derecho por la Universidad de La Rioja.
Especialista en Derecho Medioambiental*

SILVIA SUBIRANA DE LA CRUZ

*Diplomada en Gestión y Administración Pública por la
Universidad Pompeu Fabra/Licenciada en Derecho por
la Universidad Pompeu Fabra*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Joaquín BORRELL MESTRES, don Joaquín FERRER JACAS, don Tomás FONT LLOVET, don Alfredo GALÁN GALÁN, doña María Jesús MONTORO CHINER y don Joaquín TORNOS MAS.

Extracto:

EN los últimos años, los legisladores autonómicos han introducido en sus respectivos ordenamientos jurídicos nuevos sistemas de actuación para afrontar las emergentes necesidades generadas como consecuencia de la incesante demanda de suelos urbanos o urbanizables aptos para la edificación.

Concretamente, en el año 1994 la Comunidad Valenciana instauró la figura del agente urbanizador mediante la aprobación de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana, más popularmente conocida como LRAU. Objeto de críticas y controversias, dicha norma revolucionó el panorama urbanístico valenciano, permitiendo que cualquier promotor pudiera presentar un Programa Urbanizador sobre un terreno (Programa de Actuación Integrada o PAI), con independencia de que éste fuera o no de su propiedad.

.../...

.../...

Fruto de esta regulación y de la actuación no conforme a Derecho de Administraciones públicas y promotores, miles de ciudadanos europeos residentes en la Comunidad Valenciana han sido víctimas de una presunta aplicación abusiva de dicha normativa. Esta circunstancia ha conllevado la reciente mediación de las más altas instituciones europeas, conllevando la rápida aprobación de una nueva Ley Urbanística Valenciana (que ya se estaba tramitando en las Cortes Valencianas) que respetará plenamente las Directivas Comunitarias (especialmente, en materia de contratación pública). Así, a finales del año 2005 fue aprobada la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV), mediante la que se han introducido importantes novedades con el propósito de garantizar la adecuación de la normativa urbanística valenciana a las recomendaciones emitidas por el Parlamento Europeo en su reciente Resolución de fecha 7 de diciembre de 2005, la cual recoge la propuesta contenida en el «Informe Fourtou» de fecha 5 de diciembre de 2005 emitido por el mismo Parlamento.

Teniendo en cuenta la particularidad de la situación de partida, el presente estudio pretende ofrecer una visión retrospectiva de cuál era la regulación prevista en la LRAU (ya derogada), así como los objetivos que se pretendían alcanzar con su aplicación, sus efectos prácticos y los principales focos de conflicto que se han desencadenado durante su vigencia.

Finalmente, se describen brevemente cuáles son las principales modificaciones introducidas en la nueva LUV, haciendo una especial referencia a lo indicado por el Parlamento Europeo en la referida resolución. En cualquier caso, será necesario esperar un tiempo prudencial para poder analizar, desde una perspectiva objetiva, los resultados de la nueva regulación que, a priori, promete ser no menos problemática que la anterior.

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Evolución de las políticas sobre el suelo y de acceso a la vivienda en el marco de la Unión Europea.
- III. Distintos sistemas de actuación en las legislaciones autonómicas. Las escasas previsiones en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
 - III.1. Sistema tradicional.
 - III.2. Sistema de urbanizador.
 - III.3. Sistemas intermedios.
 - III.4. Previsiones de la figura del agente urbanizador en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
- IV. La figura del agente urbanizador en la normativa autonómica valenciana.
 - IV.1. Premisas y objetivos previstos en la LRAU en relación al sistema de urbanizador.
 - IV.2. Concepto de agente urbanizador.
 - IV.2.1. Facultades del agente urbanizador.
 - IV.3. La ejecución prevista en la LRAU.
 - IV.4. Los Programas de Actuación Urbanística y los Programas de Actuación Integrada.
 - IV.5. Intervención de los distintos protagonistas en la gestión de la actividad urbanística.
 - IV.5.1. Relaciones entre la Administración y el agente urbanizador.
 - IV.5.2. Participación privada en la gestión de la actividad urbanística.
 - IV.5.3. Relaciones entre los propietarios y el agente urbanizador.

- V. Objetivos de la figura del agente urbanizador y efectos de su aplicación.
 - V.1. Objetivos de la figura del agente urbanizador.
 - V.2. Efectos de la aplicación de la figura del agente urbanizador.

- VI. La evolución de precios tras la aplicación de la figura del agente urbanizador: unos resultados insatisfactorios.
 - VI.1. Sistema tradicional: Islas Baleares y Cataluña.
 - VI.2. Sistema intermedio: La Rioja y Extremadura.
 - VI.3. Sistema del urbanizador: Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha.

- VII. Análisis de la conflictividad derivada del contenido y aplicación de la LRAU.
 - VII.1. La pretendida inconstitucionalidad de la LRAU: el Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 15 de octubre de 2001. El conflicto sobre la aplicabilidad de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 2 de julio de 2001.
 - VII.2. Análisis del «Informe Fourtou» y de la Resolución del Parlamento Europeo de fecha 7 de diciembre de 2005, fruto de la aplicación abusiva de la LRAU.

- VIII. Principales modificaciones introducidas mediante la aprobación de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

- IX. Conclusiones.

Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de estos últimos años ha podido comprobarse que los sistemas clásicos de ejecución y actuación urbanísticas se quedaban obsoletos frente a la demanda de suelos urbanos o urbanizables aptos para la edificación. Una excesiva complejidad por parte de las normativas y la lentitud en la gestión de los programas y del conjunto del planeamiento urbanístico han llevado a la creación de nuevas figuras que ayuden a afrontar las emergentes necesidades mediante la aportación de mejores soluciones para la simplificación de las tareas urbanísticas y, sobre todo, que contribuyan a la reducción de los precios de la vivienda.

La figura del agente urbanizador es un buen ejemplo de ello, por lo que el presente estudio pretende ofrecer un análisis crítico del innovador sistema implantado por primera vez en la Comunidad Valenciana en el año 1994 seguida, entre otras, por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Para ello, en primer lugar se analiza brevemente la evolución de las políticas sobre el suelo y de acceso a la vivienda en el marco europeo para proceder, posteriormente, a estudiar los tres modelos de sistemas de actuación existentes en los ordenamientos jurídicos autonómicos: (i) Sistema tradicional; (ii) Sistema del urbanizador; y (iii) Sistema intermedio. Si bien se efectúa una sucinta exposición de dichos sistemas, no se procede al desarrollo íntegro de los mismos, en tanto que los Sistemas clásicos caen completamente fuera del objeto del presente estudio, y los Sistemas intermedios se basan en ambos modelos, por lo que simplemente se apunta cuáles son los sistemas de actuación previstos en la normativa urbanística de cada Comunidad Autónoma.

De este modo, el cuerpo del presente estudio se dedica a analizar, desde un punto de vista crítico, la figura del agente urbanizador y las principales relaciones que el mismo ha venido entablando con los distintos sujetos protagonistas del procedimiento urbanístico, todo ello a partir de las previsiones y objetivos establecidos en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana (pionera en la creación de la referida figura), la cual ha estado vigente hasta el pasado 31 de enero de 2006. Por dicho motivo, como se verá, el análisis que se lleva a cabo a continuación se basa en las previsiones normativas que hasta el momento se han estado aplicando en dicha Comunidad Autónoma, por ser éstas esenciales para comprender los objetivos que se pretendían alcanzar con

la implantación de la figura del agente urbanizador, así como los efectos perversos derivados de su aplicación.

Sin embargo, en el apartado VII del presente estudio se sintetizan dos de los principales focos de conflicto abiertos alrededor de la referida normativa urbanística valenciana, los cuales, como se verá a continuación, han generado la intervención de las instituciones europeas de más alto nivel. Entre ellos cabe destacar, en primer lugar, la discusión relativa a la naturaleza jurídica de los contratos celebrados entre el agente urbanizador y la Administración pública y, en segundo lugar, la emisión del reciente «Informe Fourtoun» por parte del Parlamento Europeo, como consecuencia de las más de 15.000 quejas presentadas por ciudadanos residentes en la Comunidad Valenciana que, en innumerables ocasiones, han sido víctimas de la aplicación abusiva de la mencionada norma.

En este punto, es importante destacar la reciente aprobación de la nueva Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, la cual ha introducido importantes cambios normativos con los que se pretenden paliar las deficiencias detectadas tras la aplicación de la anterior legislación. Así pues, como se analiza en el apartado VIII de este estudio, la reciente aprobación de dicha ley ha venido motivada, en gran parte, por las recomendaciones contenidas en la Resolución no vinculante emitida por el Parlamento Europeo en fecha 7 de diciembre de 2005, la cual acoge la propuesta formulada en el mencionado «Informe Fourtoun».

Con todo ello, se han pretendido destacar los principales inconvenientes surgidos tras la aplicación de la figura del agente urbanizador y las medidas que, a nuestro entender, deberían haberse adoptado con anterioridad para hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos fijados por la ya referida Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana.

II. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOBRE EL SUELO Y DE ACCESO A LA VIVIENDA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

En este inicio del siglo XXI, no cabe duda alguna de que el modelo de acceso a la vivienda predominante en la sociedad española es el de propietarios que son, a su vez, ocupantes de las viviendas de su titularidad, lo que nos hace partícipes de la tendencia que existe en los países de la Europa Central y Nórdica, tales como Grecia, Italia, Portugal, Irlanda y el Reino Unido.

Tal circunstancia se debe, principalmente, a la orientación de las políticas sociales y de vivienda propugnadas por los respectivos gobiernos, los cuales no han buscado la neutralidad entre los sistemas de tenencia, sino más bien han estimulado el acceso a la propiedad sin tener en cuenta otros objetivos igual de prioritarios o más que éste, basándose principalmente en tres estrategias básicas:

1. Estímulos directos a la promoción por la venta, más ventajosos que los de otras modalidades de promoción, así como estímulos directos a la compra para hacer solvente la demanda.

2. Desincentivación del régimen de alquiler privado, con ausencia de estímulos directos y fiscales y con mantenimiento hasta fechas muy recientes de políticas de control de alquileres. Asimismo, cabe destacar la escasa dedicación de recursos al alquiler social (público).
3. Aumento de las ventajas fiscales para el uso en propiedad.

Si bien es cierto que estas tres líneas de objetivos han contribuido a que se haya producido un aumento progresivo de la propiedad, éste se debe fundamentalmente al tercero de ellos, en tanto que los instrumentos más utilizados por los gobiernos para fomentar la demanda de vivienda en propiedad han sido las ayudas fiscales, sensiblemente regresivas. Tal circunstancia ha conllevado que los segmentos de población que más se han venido beneficiando de las mismas hayan sido los que disponen de una mayor base imponible.

Entre los instrumentos fiscales de ayuda al acceso y al uso de viviendas en propiedad, más habituales en el marco de la Unión Europea, deben destacarse los siguientes:

1. Instrumentos fiscales generales:
 - a) Desgravación, en los impuestos sobre la renta, de la inversión en compra de vivienda.
 - b) Subsidios de intereses de préstamos hipotecarios (abono, por parte del sector público, de una parte de los intereses).
 - c) Exoneración de los impuestos de contribución urbana o tributación blanda (con valoraciones catastrales no llevadas a los extremos del mercado).
 - d) Ninguna imposición sobre los beneficios en las transmisiones de viviendas.
 - e) Exención del Impuesto sobre el Valor Añadido tipo 0 en la nueva construcción (por ejemplo, en el Reino Unido).
 - f) Deducción fiscal de los intereses de préstamos hipotecarios.
 - g) Deducción, en los casos en que exista, de la renta presunta de la vivienda.
2. Instrumentos fiscales específicos:
 - a) Refuerzo fiscal complementario para colectivos concretos como los jóvenes.
 - b) Subsidios de préstamos de rehabilitación/adaptación, especialmente de viviendas de personas mayores o personas con alguna disminución.
 - c) Subvenciones directas a la compra.
 - d) «Subvenciones de vivienda» para propietarios con escasos recursos, para ayudar a pagar su coste (parecidas a las subvenciones de vivienda en el sector del alquiler).

Sin embargo, hasta hace poco, el sector de los propietarios-ocupantes no era una de las preocupaciones sociales europeas por entender que, precisamente éste, era uno de los sectores formados por hogares con mayor número de recursos. Sin embargo, la realidad que venimos viviendo en la última década ha hecho que los gobiernos empiecen a tomar conciencia sobre la necesidad de adoptar medidas efectivas que influyan en la desaceleración del crecimiento indiscriminado de los precios de las viviendas, así como en la solución de los siguientes problemas:

1. Viviendas mal adaptadas por el número creciente de personas mayores.
2. Mantenimiento defectuoso, especialmente entre los propietarios de ingresos bajos.
3. Incapacidad de resolver los problemas sociológicos emergentes, como por ejemplo, las fragmentaciones familiares que, por diversas causas (procesos de separación y divorcio), implican más demanda de vivienda a corto plazo.

Este incremento descontrolado de los precios en el sector inmobiliario también ha venido inducido, especialmente desde la entrada de España en la Unión Europea, por una constante bajada de los tipos de interés. Tal circunstancia incentivó a los propietarios a la compra de inmuebles (descartando cada vez más el ahorro en depósitos bancarios «a término») por la mayor rentabilidad que tal inversión les ofrecía a medio y largo plazo, derivándose de este modo un incremento en la demanda de suelo urbano y urbanizable que, como se establecerá a continuación, ha redundado en la necesidad de legislar sobre la materia para contrarrestar los efectos colaterales del incesante incremento de los precios de la vivienda.

Sin embargo, si bien es cierto que los precios de las viviendas pueden aumentar por muchos estímulos macroeconómicos (tipos de interés bajos, facilidades de crédito, aumento del gasto público o disminuciones de la presión fiscal), no debe olvidarse que, por su parte, la oferta puede aumentar gracias a otro tipo de condicionantes destinados a potenciar la inversión en inmuebles, mediante la previsión de facilidades urbanísticas y de crédito.

Así, nuestro país ha venido contemplando en los últimos años el nacimiento de novedosas regulaciones urbanísticas, cuyo objetivo principal es facilitar la localización de las inversiones para garantizar una reducción en el precio de adquisición de la vivienda.

Tales iniciativas legislativas son de carácter autonómico, en tanto que, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997, de 20 de marzo, se estableció la actual distribución de competencias en materia urbanística entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, debe recordarse que estas últimas gozan de competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3¹), las cuales comprenden tanto el poder de legislar, como los poderes de ejecución y de gestión, a excepción de:

¹ Artículo 148 de la CE: «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] 3.º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

1. Materias que deriven de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional (art. 149.1.1.ª CE).
2. Regulación del procedimiento administrativo, la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones Públicas o el Procedimiento Administrativo Común (art. 149.1.18.ª CE).
3. Materias sectoriales como la protección del medio ambiente, valores arqueológicos o, indirectamente, la liberalización del suelo en el marco de las competencias que se atribuyen por el artículo 149.1.13.ª de la CE.

III. DISTINTOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS. LAS ESCASAS PREVISIONES EN LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL, SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES

En los ordenamientos jurídicos autonómicos pueden distinguirse dos modelos de sistemas de actuación: (i) aquellos que siguen el sistema tradicional; y (ii) los que siguen el sistema establecido por la legislación valenciana conocido como sistema del urbanizador. Sin embargo, existe una tercera tendencia, intermedia, que busca beneficiarse de las ventajas de ambos sistemas. En cualquier caso, lo más relevante es apreciar las diferencias que existen entre ambos modelos, en función de cuál sea el grado de participación de los propietarios en la ejecución del planeamiento.

En el cuadro que se presenta a continuación se establece una clasificación de las Comunidades Autónomas en función del sistema de actuación que han venido acogiendo en sus respectivos ordenamientos jurídicos:

Sistema clásico	Sistema agente urbanizador	Sistema intermedio
Cataluña Islas Baleares País Vasco	Comunidad Valenciana Castilla-La Mancha	Aragón Canarias Castilla y León Cantabria Extremadura La Rioja Madrid Murcia Galicia Islas Baleares Andalucía Asturias

III.1. Sistema tradicional.

Existen normativas autonómicas que siguen el modelo establecido en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, así como sus posteriores reformas.

Los sistemas de ejecución de estas Comunidades Autónomas se basan en los parámetros tradicionales de la ejecución del suelo urbanizable programado, siguiendo los sistemas de Compensación, Cooperación y Expropiación ². De este modo, las principales características del Sistema Tradicional son las siguientes:

1. Los instrumentos de planeamiento general y parcial son los encargados de definir cómo debe llevarse a cabo la ejecución y desarrollo del suelo, todo ello de conformidad con: (i) el Plan de Etapas; (ii) el Estudio Económico-Financiero; y (iii) el tipo de suelo que se pretenda desarrollar.
2. Existen tres sistemas de ejecución del planeamiento, siendo éstos los siguientes: (i) Sistema de Compensación, en el que los propietarios son los que se encargan de ejecutar el planeamiento; (ii) Sistema de Ejecución, en el cual la Administración pública es la competente para ejecutarlo; y (iii) Sistema de Cooperación, conforme al cual la Administración Pública y los propietarios ejecutan conjuntamente el planeamiento.

III.2. Sistema del urbanizador.

En contraposición a las legislaciones autonómicas mencionadas anteriormente, la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana (en adelante, LRAU) y posteriormente seguida, casi de forma paralela, por la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (en adelante, LOTAU) ³, establecieron la figura del agente urbanizador como sistema de actuación generalizado, en el que la ejecución del planeamiento era llevada a cabo por concesión (puesto que desaparecen totalmente los sistemas de ejecución tradicionales), mediante los llamados Programas de Actuación Integrada (en adelante, PAI).

Sin embargo, la calificación de este sistema como un urbanismo por concesión ha conllevado varios conflictos interpretativos que, en varias ocasiones, han suscitado la interposición de alguna que otra cuestión de inconstitucionalidad que será analizada con más detalle en el apartado VII.1 de este estudio.

² Dado que el objeto del presente estudio es el análisis del Sistema del Urbanizador, se omite la explicación de los sistemas de actuación tradicionales (Compensación, Cooperación y Expropiación), los cuales se encuentran explicados detalladamente en la legislación aplicable.

³ Posteriormente, se aprobó mediante Decreto Legislativo 1/2004, de fecha 28 de diciembre de 2004, por el que se regula el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU).

Las principales diferencias entre las características de este sistema y el anteriormente expuesto son las siguientes:

1. El desarrollo cronológico y temporal del suelo se prevé en un instrumento de carácter mixto (PAI), diseñado para programar el desarrollo del suelo y con el que su promotor asume el compromiso de ejecutar determinadas unidades de actuación.
2. Tanto la Administración pública como los particulares y el sector privado pueden desarrollar las unidades de ejecución, de conformidad con el carácter de función pública que la regulación le concede a la gestión de esta actividad.
3. El sistema de elección del urbanizador se basa en la pública competencia, requiriéndose para este propósito la presentación ante la Administración pública, por parte de los particulares, de los compromisos de ejecución temporales y económicos, así como un Programa garantizado por parte del candidato.

En relación a esta última característica, debe tenerse en cuenta que, como se indicará en el apartado VIII de este estudio, la nueva Ley 16/2005, de 31 de diciembre, Urbanística Valenciana (en adelante, LUV) ha introducido nuevos criterios objetivos reglados para impedir cualquier tipo de subjetivismo en la elección del agente urbanizador. De este modo, se pretende que los ayuntamientos garanticen la aprobación y adjudicación del Programa teniendo en cuenta no sólo la proposición económica más ventajosa, sino valorando también en su conjunto la ordenación definida, la gestión urbanística de la actuación o la calidad y el diseño técnico de las soluciones aportadas en cada una de las propuestas de programación que se presenten ante la Administración actuante.

III.3. Sistemas intermedios.

Por último, otro conjunto de normativas autonómicas han venido combinando ambos sistemas siguiendo la línea tradicional, pero permitiendo la concesión de la obra urbanizadora mediante la figura del urbanizador. De este modo, se han venido introduciendo nuevos modelos como el de Ejecución Forzosa y el Concierto, o la utilización de los Convenios Urbanísticos como instrumento concertado de ejecución del planeamiento (por ejemplo, en la Comunidad de Madrid), en el que se pueden establecer criterios que se asemejen, desarrollen o modifiquen a los clásicos sistemas de ejecución.

Dado que el objeto de este estudio es analizar la figura del agente urbanizador, a continuación se presenta un cuadro resumen de los distintos sistemas de actuación adoptados por algunas Comunidades Autónomas que han acogido un sistema intermedio. Así, como dicho sistema se nutre del sistema tradicional y el del urbanizador, nos remitimos a la explicación ofrecida para ambos, siendo en cualquier caso de especial interés la siguiente información ⁴:

⁴ Anónimo: «La ejecución urbanística: los sistemas de actuación en la normativa de las comunidades autónomas». *Boletín informativo de la Sociedad Española de Promotores Públicos de Vivienda*, núm. 69. Enero-2002. Elaboración propia.

Comunidades Autónomas	Sistemas de actuación		
Aragón	Actuación administrativa directa	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación • Expropiación 	
	Actuación administrativa indirecta	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación • Ejecución forzosa • Concesión obra urbanizada 	
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> • Compensación • Cooperación • Expropiación • Concesión obra urbanizada 		
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> • Concierto • Cooperación • Compensación • Concurrencia • Expropiación 		
Extremadura	Gestión directa	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación • Expropiación 	
	Gestión indirecta	<ul style="list-style-type: none"> • Compensación • Concertación 	
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> • Compensación • Cooperación • Expropiación • Concesión obra urbanizada 		
Madrid	Ejecución privada	Compensación	Propietarios 3.ª adjudicación por concurso
	Ejecución pública	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación • Expropiación • Ejecución forzosa 	
Navarra	<ul style="list-style-type: none"> • Compensación • Cooperación • Reparcelación voluntaria • Ejecución forzosa • Expropiación • Agente urbanizador 		

III.4. Previsiones de la figura del agente urbanizador en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

La normativa estatal no ha previsto todavía, de forma explícita, la figura del agente urbanizador, si bien sí existe una relación directa entre la acción urbanística y la iniciativa privada.

Concretamente, el artículo 4.2 y 3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante, Ley del Suelo) disponen que:

«2. La gestión pública, a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo, suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada.

3. En los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo.»

En este sentido, queda claro que la ejecución de las Actuaciones Integradas es siempre pública y que se intenta promover la participación de la iniciativa privada, aunque ésta no ostente la propiedad del suelo.

En contraposición a estas previsiones, la legislación básica estatal omite que corresponda a la Administración decidir su gestión directa o indirecta, así como la definición de esta última como aquella en la que la Administración delega la condición de agente urbanizador a un tercero, adjudicándola a favor de una iniciativa empresarial seleccionada en pública concurrencia.

Así pues, la normativa básica estatal no regula expresamente la figura del agente urbanizador con carácter nacional, por lo que ésta sólo existe en aquellas Comunidades Autónomas donde esté expresamente prevista.

IV. LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA VALENCIANA

Sin perjuicio de que la figura del agente urbanizador se ha generalizado en la práctica totalidad de normativas autonómicas, el estudio que sigue a continuación va a centrarse en el concepto de agente urbanizador establecido en la ya derogada LRAU, por ser ésta la normativa pionera en contemplar dicho sistema de actuación y, por lo tanto, el que a día de hoy se encuentra más consolidado. Sin embargo, el análisis que precederá a las conclusiones será en su totalidad extrapolable al conjunto de normativas autonómicas que contemplan dicho sistema, en tanto que lo importante es determinar si

la implantación del agente urbanizador como sistema de ejecución del planeamiento ha redundado o no en la reducción de los precios de la vivienda.

En cualquier caso, como se ha adelantado en los apartados precedentes, en fecha 30 de diciembre de 2005 fue aprobada por las Cortes Valencianas la nueva LUV; normativa que sin eliminar el sistema del urbanizador ha introducido notables modificaciones que serán detalladas en el apartado VIII de este estudio.

IV.1. Premisas y objetivos previstos en la LRAU en relación al sistema del urbanizador.

Los ordenamientos jurídicos autonómicos que han adoptado el sistema del urbanizador han basado su regulación en las expectativas de establecer sistemas ágiles de gestión.

Especialmente, la Comunidad Valenciana justificó la creación de dicha figura por la falta de suelo urbanizado con la que poder edificar prácticamente de forma inmediata, previa obtención de la correspondiente licencia. Por ello, se partió de la base de que se debían establecer instrumentos de gestión útiles y rápidos que, sin restar garantías a los propietarios del suelo, permitieran una puesta en el mercado de suelo urbanizado con los menores trámites posibles.

Ante esta falta de suelo urbanizado, y con el objetivo de acelerar la puesta a disposición del mismo, las legislaciones de ciertas Comunidades Autónomas (como la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha) optaron por desvincular al propietario del suelo del proceso urbanizador. Esto se contrapone con el derecho tradicional preexistente, por el cual el propietario tenía derecho a iniciar el proceso de urbanización como facultad directa.

La LRAU, sin embargo, configuró la urbanización como una función pública (debido a la inversión económica y la actividad gestora que debe llevarse a cabo), previendo que no se le debía exigir al propietario del suelo la obligación de realizar la inversión económica y las tareas de gestión propias de esta actividad. De este modo, se pretendía evitar la ralentización del proceso urbanístico, a la vez que se introdujo una novedad importante en el sistema de responsabilidades, siendo actualmente los poderes públicos y no los propietarios los que deben responder de cualquier acción derivada del proceso urbanístico.

La LRAU publicó el proceso de «producción de ciudad», potenciando y facilitando la gestión directa administrativa y permitiendo que, en caso de optarse por una gestión privada, se abriera el proceso de producción a la concurrencia empresarial, dirigido a los inversores especializados y promotores inmobiliarios, bajo el control y decisión pública. Así, el resto de sistemas desaparecieron en beneficio de la nueva figura, originándose dos tipos de gestión: (i) la Gestión directa: realizada por la propia Administración concurrente o a través de una empresa pública; y (ii) la Gestión indirecta: llevada a cabo por una empresa o individuo/a ante los cuales cae la responsabilidad de la ejecución.

IV.2. Concepto de agente urbanizador.

El agente urbanizador es un promotor a quien la Administración aprueba su Programa Urbanizador (PAI) sobre un terreno urbanizable programado, ya sea de su propiedad o de un tercero, para la gestión pública indirecta de la actuación.

Dicho agente se responsabiliza de la ejecución de una actuación urbanizadora (el compromiso de implantar unas infraestructuras de urbanización públicas, vías públicas, alcantarillado, etc.) en desarrollo de la calificación urbanística del suelo prevista por el Plan. Se compromete, pues, a realizar y gestionar las inversiones (públicas o privadas) necesarias a tal fin.

IV.2.1. Facultades del agente urbanizador.

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, las facultades que se le otorgan al agente urbanizador son las siguientes:

1. Someter a aprobación administrativa Proyectos de Urbanización y Presupuestos de Cargas, así como uno o varios Proyectos de Reparcelación forzosa dentro del ámbito de la actuación, siempre que, en este último caso, se produzca una falta de acuerdo con los afectados ⁵.
2. Hasta que se puedan cumplir plenamente las previsiones del Programa, el urbanizador tiene la facultad de oponerse a la parcelación y a la edificación del ámbito de actuación.
3. Solicitar, siempre conforme con la legislación urbanística estatal, la ocupación directa de terrenos que estén sujetos a reparcelación y que se puedan considerar necesarios para la urbanización del ámbito de actuación.
4. Exigir a los propietarios, ya sea mediante la cesión de terrenos edificables (de entre los afectados por la urbanización) o mediante el pago de cuotas de urbanización, la retribución que corresponda como compensación por la actividad urbanizadora llevada a cabo.

IV.3. La ejecución prevista en la LRAU.

Si bien no es objeto de este estudio la reproducción del procedimiento de ejecución urbanístico establecido en la LRAU, sí que deviene conveniente indicar brevemente cuáles eran las principales etapas previstas en dicha normativa:

⁵ Anónimo: «La ejecución urbanística: los sistemas de actuación en la normativa de las comunidades autónomas», *Boletín informativo de la Sociedad Española de Promotores Públicos de Vivienda*, núm. 69. Enero-2002.

1. En primer lugar, y de acuerdo con las previsiones del propio Plan General o los instrumentos de planeamiento derivado que lo desarrollaran (Planes Parciales o de Reforma Interior), debía aprobarse el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico.
2. En segundo lugar, debía elaborarse el planeamiento pormenorizado a través de la aprobación del Programa de Actuaciones, paralelamente a la designación de la figura del agente urbanizador y la concreción de las distintas unidades de actuación definidas para la ejecución de las actuaciones integradas.
3. Aprobación del Proyecto de Urbanización, para toda obra pública (por imperativo del art. 34 LRAU).

Como se indicará posteriormente en el apartado VIII del presente estudio, la nueva LUV ha mantenido estas etapas del proceso urbanístico, si bien ha introducido algunas mejoras y criterios objetivos con los que garantizar la selección del agente urbanizador y, consecuentemente, del PAI a ejecutar. De este modo, el Gobierno Valenciano ha pretendido dotar de una mayor transparencia y seguridad jurídica a los ciudadanos que se vean implicados en una determinada actuación urbanística.

IV.4. Los Programas de Actuación Urbanística y los Programas de Actuación Integrada.

Estas figuras se crearon para facilitar el desarrollo material de la urbanización.

Los Programas de Actuación Urbanística (en adelante, «PAU») se definían en la LRAU como los encargados de planificar la gestión urbanística, en tanto que dicha Norma sustraía al planeamiento esta posibilidad. Es decir, el Programa encargado de desarrollar una actuación integrada debía establecer la planificación del suelo para su gestión y ejecución. En relación a los mismos, debe tenerse en cuenta que los PAU participan de la naturaleza normativa propia de los planes urbanísticos, siendo norma y no un mero acto ejecutivo, en tanto que su función es ordenar y regular los instrumentos que deben servir para ejecutar sus previsiones, como por ejemplo el Proyecto de Reparcelación.

En cambio, los Programas de Actuación Integrada (en adelante PAI) han sido los encargados de determinar y regular el proceso de ejecución de la actuación urbanística, fijando la forma de gestión en cuanto a plazos, alcance, modalidades, designación del urbanizador y compromisos ⁶. De este modo, la aprobación de los PAI ha legitimado la urbanización de las actuaciones integradas llevadas a cabo, mediante la planificación de su ejecución.

Las principales características de los PAI pueden concretarse en las siguientes:

⁶ Haciendo referencia a los artículos 12 g) de la LRAU y 110 de la LOTAU.

1. Los PAI únicamente planifican el proceso de gestión urbanística, sin calificar ni ordenar el suelo, motivo por el cual se han venido aprobando de manera diferente al resto de Planes ⁷.
2. Su aprobación conlleva que el agente urbanizador se constituyera como promotor del Programa.
3. El promotor se compromete a desarrollar el Programa aprobado en los plazos y condiciones que se han determinado. La garantía del cumplimiento de éstos varía conforme el promotor sea un empresario o la propia Administración. Si el Programa lo promueve directamente la Administración, su aprobación debe comportar el mismo compromiso respaldado con fondos públicos ⁸.

Clasificar los PAI es complejo, motivo por el cual no existe una clasificación en ninguna de las dos regulaciones originarias del sistema que actualmente estamos estudiando. Sin embargo, algunos autores han diferenciado los Programas en función de los siguientes criterios ⁹:

1. Forma de gestión.

- a) *Gestión directa*: es la propia Administración la que urbaniza asumiendo directamente ese papel activo por sí misma o mediante una empresa pública.
- b) *Gestión indirecta*: la Administración delega en una empresa (seleccionada en pública competencia) la responsabilidad de urbanizar, apareciendo de este modo la figura del urbanizador, con independencia de que éste sea propietario o no de los terrenos afectados.

2. Clase de suelo que abarca.

- a) Suelo urbanizable: el Programa es fundamental para poder urbanizar.
- b) Suelo urbano: cabe formular Programas, aunque por lo general, se puede ejecutar el Plan mediante actuaciones aisladas (en la LRAU) o edificatorias (LOTAU).

En este sentido, LORENTE TALLADA ¹⁰ determina, en relación a la política de suelo establecido en este sistema, la siguiente opinión:

⁷ Con el propósito de no extender el presente análisis en cuestiones que la Ley regula de forma muy clara y que poco pueden aportar al lector, se omite en el presente estudio la explicación del procedimiento por el que se adjudica la condición de agente urbanizador.

⁸ Anónimo. *Ibidem*.

⁹ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel: «Sistemas de Actuación». *Manual de Urbanismo*. Instituto de Administración Pública. Madrid, 2001.

¹⁰ LORENTE TALLADA, José Luis: *El patrimonio municipal del suelo (Especial referencia a la Comunidad Valenciana)*. Tirant lo Blanc. Madrid. 2003.

«El instrumento jurídico del Programa de Actuación Integrada por concesión regula, con carácter mucho más amplio, los medios de intervención administrativa en el mercado de suelo, en la promoción pública de viviendas, en la rehabilitación y en la obtención de dotaciones y de infraestructuras, de forma que, como dice la Exposición de Motivos, se sustituye el antiguo modelo legal estatal por una nueva legislación autonómica con una visión nueva y soluciones diferentes. No se trata de añadir nuevas formas al abultado bagaje legal, sino de sustituir por otras aligerando el conjunto y creando una política de suelo autonómica en base a la competencia propia otorgada por la Constitución.

[...] Los instrumentos creados por la LRAU desbordan, con mucho, aquel viejo instrumento estatal que ya no sirve para el fin que se creó. Los instrumentos creados *ex novo* por la LRAU responden a la política de suelo de esta Comunidad Autónoma, en el marco de la política general estatal como punto de referencia genérico, y responden a los objetivos urbanísticos propios de la Comunidad Valenciana en el ámbito de sus competencias exclusivas en materia de urbanismo.»

IV.5. Intervención de los distintos protagonistas en la gestión de la actividad urbanística.

IV.5.1. Relaciones entre la Administración y el agente urbanizador:

Las relaciones entre el agente urbanizador y la Administración pública son similares a las que pudieran derivarse de las de un concesionario. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, mientras que en la regulación valenciana derogada (LRAU) el concepto no se definía claramente, dando pie a que pudieran surgir confusiones terminológicas, en la normativa castellanomanchega (LOTAU) se expresa claramente que se trata de un sistema de concesión (art. 96.2 LOTAU).

En cuanto a la LRAU, la doctrina no acaba de ponerse de acuerdo en cuanto a la naturaleza jurídica de esta relación, en tanto que autores como GÓMEZ FERRER consideran al urbanizador como un concesionario de una obra pública, y otros como LUCIANO PAREJO la califican de relación contractual de carácter concesional ¹¹.

Sin perjuicio de las anteriores opiniones, el artículo 29.13 de la LRAU disponía que las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa debían regirse por las normas rectoras de la contratación administrativa siempre que no se contradijeran a lo dispuesto por la mencionada ley, ni fueran incompatibles con los principios de la misma. Sin embargo, tal y como se expone en el apartado VIII de este estudio, esta materia es una de las que ha sufrido uno de los cambios más importantes con la entrada en vigor de la nueva LUV.

En cualquier caso, el agente ejecutor del Plan se ha construido bajo la idea de un agente que debía actuar, jurídicamente, asumiendo la calidad de agente público.

¹¹ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel. *Ibidem*. Este aspecto es tratado más ampliamente en el apartado VII.1 de este estudio, al cual nos remitimos.

Ahora bien, según la LRAU, para la ejecución de los PAI la Administración podía actuar directa o indirectamente a través del agente urbanizador:

1. Actuación por gestión directa.

Según el artículo 12 e) de la LRAU, la Administración pública ha podido actuar directamente mediante la aprobación de Planes Especiales, vinculando áreas o parcelas, urbanas o urbanizables, a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, cuando el Plan General se hubiera limitado a prever su destino residencial. Cabe decir que esta gestión pública ha venido coincidiendo con las potestades que se atribuían a la Administración directamente o a través de Entidades Instrumentales de conformidad con lo previsto en el artículo 99.3 de la LRAU.

2. Actuación por gestión indirecta.

De acuerdo con el artículo 29.6 de la LRAU, la Administración también ha podido actuar por gestión indirecta para lograr sus objetivos de política urbanística y de fomento de vivienda social a través de los PAI y del agente urbanizador, todo ello mediante la vía de adjudicación de programas.

IV.5.2. Participación privada en la gestión de la actividad urbanística.

Teniendo en cuenta que la actividad urbanística goza de un carácter público y administrativo (incluyendo la ejecución del planeamiento), las personas privadas han tenido la oportunidad de participar en la actividad de la Administración pública.

Ahora bien, esta participación ha sido clasificada por la doctrina¹² en función de su intensidad, así como por el título y legitimación en virtud del cual se haya actuado. De este modo, durante la vigencia de la LRAU, el particular ha podido participar de tres formas distintas en el proceso urbanizador:

1. Participación *uti cives*.

De acuerdo con el artículo 6.1 de la Ley del Suelo, así como el artículo 304 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, todo particular tiene derecho a participar en la actividad urbanística y por ello cuenta con la acción pública para exigir el cumplimiento de la ordenación vigente.

Ahora bien, la LRAU contemplaba unas prescripciones específicas, al reconocer a los particulares los siguientes derechos:

¹² PAREJO, L. A. y CLAVERO, B.: *Derecho Urbanístico Valenciano (análisis de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística)*, 2.ª Edición, Tirant lo Blanch. Valencia. 1999.

- a) Derecho a la redacción y la promoción de Planes y Programas conforme a las propias previsiones legales (art. 2.5).
- b) Imposición a la Administración urbanística del deber de suscitar la participación privada en el desarrollo urbanístico (art. 5.3).

2. Participación *uti gestor*.

Según la LRAU, la actividad urbanística también podía revestir la forma indirecta y, por lo tanto, durante su vigencia todas las personas privadas (además de tener derecho a la participación *uti cives*) han podido ejercer la libertad de empresa y optar entre el régimen de libre concurrencia por la delegación en su favor de la facultad de ejecución de una actuación urbanística, adquiriendo de este modo la condición de agente urbanizador (art. 7.2 LRAU). No cabe duda, pues, de que la participación *uti gestor* adquiere su mayor intensidad justamente en la fase de ejecución del planeamiento.

Asimismo, los poderes públicos (la Administración Autonómica en su conjunto y la Administración Local en todas sus manifestaciones organizativas) deberían haber fomentado por imperativo legal la participación de los ciudadanos propietarios –junto con el principio de economía legal de la elección entre las formas directa e indirecta de gestión de la actividad urbanística–, potenciando aquella forma de gestión que permitiera la intervención gestora de las personas privadas. Ahora bien, este tipo de participación debería haber conllevado principalmente una iniciativa de carácter empresarial, es decir, de promoción y realización de una actividad urbanística –aspecto este que, como se comprobará, se ha mantenido como eje vertebrador de la nueva LUV–.

En cualquier caso, para los supuestos en que se optara por esta forma de participación, era necesario que la elección del agente urbanizador se ajustara a los criterios de la libre concurrencia entre particulares-empresarios e igualdad de condiciones. Sin embargo, la regulación contenida en el artículo 5.3 de la LRAU debería haber favorecido, mediante la intervención del poder público, a aquellos participantes-empresas que reunieran determinadas características, especialmente, la de ser una pequeña y mediana empresa (aunque, como se indicará posteriormente, la Administración no siempre ha actuado en base a dichos criterios).

Finalmente, una vez adjudicada la ejecución de una actuación urbanística y la consecuente atribución de la condición de agente urbanizador, la persona-empresa beneficiaria tendría que haber asumido la gestión de la referida actividad urbanística.

3. Participación *uti dominus*.

En este tipo de participación, el propietario del suelo ha venido adquiriendo la condición de afectado directo por la actividad urbanística, contando con un título específico que le convertía en interesado en el desarrollo de dicha actividad en cualquiera de sus fases y, por lo tanto, estando legitimado a participar en ella.

IV.5.3. Relaciones entre los propietarios y el agente urbanizador.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que, desde la aprobación de la LRAU en 1994, las cuestiones económicas han sido las piezas claves en las relaciones entre ambos, si bien muy probablemente seguirán siéndolo en un futuro próximo tras la entrada en vigor de la LUV.

El agente urbanizador ha contado en esta relación con una relativa ventaja desde el punto de vista de la LRAU, en tanto que éste ha podido exigir el pago en metálico mediante las cuotas de urbanización, la cesión de terrenos edificables (de entre los que iban a ser urbanizados en el desarrollo de la actuación), o la combinación del pago en metálico y en parcelas. Así, por ejemplo, el artículo 71.1 de la LRAU establecía que el pago generalizado debía ser realizado, salvo pacto en contrario, mediante parcelas ¹³.

Ahora bien, el gran problema de este sistema es que los promotores generalmente han valorado a la baja el suelo, de manera que las obras de urbanización se han costeado mediante la cesión de una parte muy importante de los terrenos de los propietarios. Así, de acuerdo con lo previsto en la LRAU, en el caso de que los propietarios no consiguieran un precio ajustado a sus intereses, sólo han podido oponerse a la retribución en parcelas y solicitar el pago en metálico. A su vez, ha sido necesario que dicha petición se realizara mediante documento público, fuera notificada al urbanizador y al Ayuntamiento dentro del plazo de los diez días siguientes a la aprobación del Proyecto de Urbanización, y se acompañara de la correspondiente garantía.

A su vez, el agente urbanizador ha podido pedir el pago anticipado de las inversiones previstas para los seis meses siguientes. En el caso de impago de las cuotas por parte de los propietarios, el urbanizador ha estado facultado para instar a la Administración el ejercicio de la ejecución forzosa. Como receptor de esta retribución, el agente urbanizador ha venido recibiendo la consideración legal de Junta de Compensación a los efectos tributarios y registrales determinados por la legislación estatal [art. 66.1 c) Ley del Suelo].

En cuanto a las obligaciones que el agente urbanizador ha tenido para con los propietarios, podemos enumerar las siguientes:

1. Durante la vigencia de la LRAU, el agente urbanizador ha estado obligado a remitir toda la información debidamente documentada respecto a costes de urbanización que los propietarios tuvieran que asumir y a cooperar de manera fehaciente dentro de los términos establecidos por la ley y el programa.

Los propietarios han podido proponer sugerencias y enmiendas para la elaboración, corrección o modificación de los proyectos y presupuestos, siempre que lo pusieran en conocimiento del urbanizador.

¹³ «El urbanizador será retribuido con parcelas edificables, salvo que el Programa disponga la retribución en metálico o ésta proceda por aplicación de los números siguientes o en virtud de acuerdo entre el propietario y el urbanizador».

2. Se le ha exigido al agente urbanizador la ejecución urbanística con la diligencia de un buen empresario, siempre que los propietarios hubieran satisfecho las cargas de la urbanización ¹⁴.

Los propietarios además han dispuesto de la capacidad de crear Agrupaciones de Interés Urbanístico, cuya naturaleza jurídica se asemeja a la de una Junta de Compensación para constituirse como urbanizadores.

En el caso de participación de una iniciativa promovida por propietarios en un concurso, éstos han contado con un derecho de adjudicación preferente, frente a otros candidatos a urbanizador.

V. OBJETIVOS DE LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR Y EFECTOS DE SU APLICACIÓN

De acuerdo con lo que se ha venido exponiendo hasta el momento, la LRAU y las demás normativas autonómicas que han previsto la figura del agente urbanizador han partido de dos hipótesis:

1. Los propietarios son el principal obstáculo que se opone a la modernización del sector inmobiliario.
2. El suelo es el principal factor de carestía de los productos inmobiliarios.

Por todo ello, se pensó en la posibilidad de establecer un modelo de ejecución privada sustitutoria que permitiera dotar a los privados y a las empresas constructoras-promotoras especializadas de amplias capacidades, con el objetivo de permitir que actuaran como si de la propia Administración Pública se tratara, ejecutando Planes aprobados por la autoridad de la propia Administración.

Fernando GAJA I DÍAZ ¹⁵ comenta textualmente acerca de este mecanismo lo que sigue:

«El mecanismo se defiende a partir de una elemental y simplificada (casi simple) hipótesis central, que el aumento de la producción de suelo urbanizado reducirá su precio, desconociendo toda otra reflexión sobre la formación de las rentas del suelo, y su carácter de mercado imperfecto. En todo caso, este ideal (que no real) mecanismo de descenso de los precios del suelo, vía sobreproducción, sólo afectaría a lo que ya hace años CAMPOS VENUTI denominó especulación primaria (la que tiene lugar en el proceso de producción originario del suelo urbano/urbanizado), sin incidir en medida alguna a la denominada especulación secundaria, la que se produce en las sucesivas transferencias, una vez que el suelo ha alcanzado su condición de urbano y urbanizado, y que tiene en la retención su piedra angular.»

¹⁴ Anónimo. *Ibidem*.

¹⁵ GAJA I DÍAZ, F.: «El suelo como excusa: el desarrollismo rampante». *Revista Suelo y Vivienda (Papeles de la FIM)*, núm. 20, primer semestre de 2003.

Dicho autor establece en su estudio que, si bien han aumentado el número de PAI, la inversión se ha disparado, la cantidad de hectáreas urbanizadas y listas para edificar ha alcanzado niveles sin precedente, los plazos de gestión se han reducido, si bien se ha contemplado un retroceso en las operaciones de iniciativa pública y de la concentración de la propiedad del suelo en pocas manos.

Por todo ello, a continuación se presenta una breve evaluación de los objetivos que se pretendían conseguir con la implantación de la figura del agente urbanizador, así como de los efectos que ésta ha tenido en el panorama inmobiliario español.

V.1. Objetivos de la figura del agente urbanizador.

Como se ha venido indicando, esta figura se creó con el objetivo de facilitar el acceso a la actividad urbanizadora a un mayor número de sujetos, ya que supuestamente iba a permitir que el empresario economizara la inversión en compra directa del suelo, concentrando sus recursos en la urbanización, logrando así importantes economías de escala en su actividad constructora.

En este sentido, en opinión de A.L. SÁNCHEZ-CÍA ¹⁶, las principales ventajas que iba a comportar eran las siguientes:

1. Fomento de la competencia.
2. Aumento de la oferta.
3. Bajada en los precios del suelo.
4. Reducción de la especulación inmobiliaria por la abundancia de suelo urbanizable.
5. Los propietarios del suelo no están obligados a edificar en plazo (a diferencia del texto del Dictamen Parlamentario), sino que desaparece este plazo y aumentan las posibilidades.
6. Las Administraciones municipales ahorran gastos de urbanización.
7. Mejora del entorno urbano.
8. Urbanización homogénea de una zona, mientras que la actuación aislada de un promotor se limita a un núcleo reducido de edificios.
9. Evitar el desembolso del promotor en la adquisición de terrenos, que le obligaba a asumir un coste financiero excesivo.

Asimismo, la Exposición de Motivos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo de Ordenación Territorial de Extremadura (Comunidad Autónoma que ha acogido un Sistema Intermedio de ejecución), establece textualmente que:

¹⁶ A.L. SÁNCHEZ-CÍA: *La Ley del Suelo del 98. Comentarios Jurídicos*, Editorial Edijús, Madrid, 1998.

«La consideración de la actividad de urbanización como servicio público no empece, sino todo lo contrario, a una configuración de su desarrollo en términos acordes con el momento presente y, por tanto, compatible con la actividad y presencia de la iniciativa privada. De ahí que se prevea ese desarrollo tenga lugar tanto por la Administración actuante (en régimen de gestión directa, operando sin organización diferenciada o a través de las instrumentales de que se dote legítimamente y actuando conforme a sistemas de ejecución pública: cooperación y expropiación), como por agentes privados desligados de un procedimiento concurrencial que introduzca la libre competencia sobre bases ciertas de igualdad, publicidad y transparencia (en régimen de gestión indirecta abierta a todos los ejercientes de la libertad de empresa y, por tanto, sean o no propietarios del suelo afectado y conforme a los sistemas de ejecución privada: compensación y concertación).

El sistema persigue, pues, la superación del carácter oligopólico e, incluso, monopólico del suelo apto y destinado a la urbanización y el establecimiento, en la esfera de actuación privada bajo control público, de la libre competencia mediante la generación de las condiciones necesarias para el libre acceso a la actividad de ejecución del planeamiento.»

V.2. Efectos de la aplicación de la figura del agente urbanizador.

Los principales efectos que se han derivado de la previsión y posterior aplicación de la figura del agente urbanizador son los siguientes:

1. Abusos sobre los propietarios del suelo.

Con la implantación de la figura del agente urbanizador se ha venido observando una transferencia de rentas de los propietarios fundiarios a los agentes urbanizadores, pero sin que se haya reflejado en una reducción de los precios del suelo.

Esta circunstancia ha provocado un abuso sobre los propietarios del suelo por varias razones:

- a) Por la brevedad de los plazos de las tramitaciones que apenas les ha permitido reaccionar ante propuestas que han sido elaboradas «discretamente» por los urbanizadores durante meses.
- b) Por el hecho de que haya sido el urbanizador el encargado de valorar económicamente el coste de la operación, fijando en el caso de pago en especie el porcentaje que debía atribuirse como retribución.
- c) Por la complicidad de la Administración pública con los urbanizadores.
- d) Por las amplias facultades dispensadas, por ley, a los urbanizadores para ejecutar y cobrar las operaciones, lo que indudablemente les ha otorgado prerrogativas típicas de la Administración, situando a los propietarios del suelo en una posición claramente subordinada, lindante con la indefensión.

De este modo, los propietarios han tenido pocas alternativas: el recurso administrativo y el procedimiento judicial que éste conlleva.

2. Concentración de la propiedad: creación de un mercado oligopólico.

Con la LRAU y otras normativas similares, se ha producido un cambio sustancial en relación al suelo urbano y urbanizado, en tanto que, tras la aplicación de los PAI se ha producido una nueva estructura fundiaria, en la que destacan las grandes empresas urbanizadoras como principales propietarias.

Esta situación se agrava cada vez más si se tiene en cuenta que, en la mayoría de los casos, los pequeños propietarios no han podido hacer frente a los pagos que exigían los urbanizadores para la ejecución de las obras, lo que ha conllevado, tal y como se ha indicado anteriormente, el llamado pago en especie, es decir, la transferencia de una parte de la propiedad (normalmente fijada por el urbanizador) como retribución de la operación (los porcentajes se han situado en torno al 50%).

Así pues, ha podido darse el caso de que los Ayuntamientos quisieran diseñar planes, programas o actuaciones tan amplios que beneficiaran a las grandes empresas constructoras o promotoras en detrimento de la pequeña y mediana empresa.

3. Exceso de discrecionalidad: posibles ilegalidades e infracciones.

El nuevo mercado inmobiliario, desarrollado gracias a las previsiones de legislaciones que han introducido la innovadora figura del agente urbanizador, es campo de cultivo para todo tipo de arbitrariedades, ilegalidades e infracciones.

Cualquier particular, sea o no propietario, interesado en promover un proyecto urbanizador ha podido iniciar el procedimiento, obligando al Ayuntamiento a decidir al respecto. Así, los Ayuntamientos han tenido en última instancia la facultad de decidir sobre la conveniencia o no de emprender un determinado proyecto urbanizador, debiendo motivar su decisión final en atención a las prioridades públicas.

Sin embargo, es obvio que, hasta el momento, la Administración ha actuado discrecionalmente a la hora de aceptar y tramitar los PAI. A pesar de que dicho procedimiento debe regirse por los principios de libre concurrencia e igualdad, habitualmente se han vulnerado los derechos, no sólo de los terratenientes, sino también de los ciudadanos que deseaban adquirir una vivienda a un precio asequible.

Por otro lado, podría entenderse que esta forma jurídica ha concedido gran discrecionalidad a los ayuntamientos y al agente urbanizador, el cual ha podido actuar sin el consentimiento del propietario.

4. Pérdida de protagonismo, dirección y control de la Administración pública.

Habitualmente, las Corporaciones Locales no han sabido hacer uso de su autoridad y/o potestades y han dejado a los urbanizadores construir indiscriminadamente sin ningún tipo de control sobre su actividad, pensando única y exclusivamente en el aumento de riqueza que tales construcciones generaban al municipio, así como la creación de los lugares de trabajo y, sobre todo, el previsible aumento de la recaudación fiscal local.

5. Extinción del planeamiento urbanístico.

Asimismo, se han contemplado efectos sobre el planeamiento urbanístico, el cual se ha convertido en un instrumento sancionador, avalador de la actividad inmobiliaria.

En este sentido, el planeamiento urbanístico ha dejado de ser, en muchos casos, un instrumento útil para diseñar futuros escenarios y modelos urbanos, primándose única y exclusivamente los intereses individuales o de unos pocos guiados por el beneficio a corto plazo y sin tener en cuenta las consideraciones de un futuro no muy lejano, ni la eventual durabilidad de las estructuras generadas.

Así pues, en opinión de Fernando GAJA I DÍAZ¹⁷, si cualquier terreno puede ser susceptible de urbanización en cualquier momento, los Planes han dejado de tener sentido y utilidad.

6. Necesidad de clarificar la naturaleza del régimen del «agente urbanizador».

Aunque de conformidad con cuanto antecede, la figura del agente urbanizador debe elegirse de acuerdo con el derecho a la libertad de empresa en perjuicio del derecho a la propiedad privada –teniendo ambos derechos el rango de Derechos Fundamentales–, el Tribunal Constitucional se ha visto obligado a clarificar la naturaleza jurídica y el régimen del agente urbanizador, así como de esclarecer si se trata de un concesionario atípico y si es delegable la gestión urbanizadora o la relación directa entre el agente urbanizador y el propietario¹⁸.

7. Problemas en la diferente aplicación del modelo por los ayuntamientos.

En atención a la opinión manifestada por Gerardo ROGER y Pablo FERNÁNDEZ¹⁹, debe tenerse en cuenta que cada ayuntamiento ha venido aplicando el modelo en función de sus diversas concepciones ideológicas, a menudo sobre una tendencia presuntamente más «liberalizadora», lo que ha conllevado que se tramitaran propuestas ofrecidas por particulares sin adoptar, con carácter previo

¹⁷ GAJA I DÍAZ, F. *Ibidem*.

¹⁸ Este aspecto se analiza en el apartado VII.1 de este estudio, en el que se profundiza en la determinación de la naturaleza jurídica del agente urbanizador y la pretendida inconstitucionalidad de la LRAU.

¹⁹ FERNÁNDEZ, Gerardo R. y FERNÁNDEZ MONEDERO, P.: «Balance Actual del Modelo Urbanístico Valenciano. Apuntes para un Análisis Propositivo». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 193, págs. 443-465.

a la presentación de los programas, criterios de ordenación urbana que garantizaran un determinado modelo de ciudad.

En contrapartida, otros ayuntamientos han intervenido activamente en el proceso, formulando el planeamiento o estableciendo tipos de vivienda con carácter previo a la presentación de ofertas de los particulares, mediante la creación de empresas públicas municipales específicas, llegando incluso a asumir la Gestión Directa del proceso urbanizador.

8. Insuficiente atención al modelo de ciudad existente.

Se ha podido observar que la inversión se ha orientado excesivamente a la producción de nuevo suelo urbano, olvidando de algún modo la ciudad consolidada preexistente, así como su rehabilitación patrimonial o la obtención de suelo dotacional público en los centros urbanos.

De este modo, se ha fomentado indirectamente la terciarización y/o marginalización de los centros urbanos, lo que a su vez ha implicado su abandono por la residencia e incluso su degradación social.

Sin duda alguna, esta falta de atención a los centros urbanos consolidados y la paralela producción de suelo urbanizable, conlleva el trasvase de habitantes del centro a la periferia, siendo cada vez más necesaria la intervención activa en la ciudad preexistente.

9. Reducción insuficiente en el precio medio de la vivienda.

Tal y como se expondrá en el siguiente punto de este estudio, el precio de la vivienda ha seguido subiendo en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas y, en concreto, en la Comunidad Valenciana ha subido más del doble del IPC en los últimos años, por lo que el resultado de la aplicación de la figura del agente urbanizador debe considerarse social y políticamente insatisfactorio.

En opinión de Gerardo ROGER FERNÁNDEZ²⁰, la razón fundamental de la insuficiente reducción en los precios es la siguiente:

«[...] entre otras, se encuentra en la drástica caída de la proporción en la promoción de Vivienda Protegida en relación a la Renta Libre en los últimos años. [...] si en el año 1995 el peso de la VPO en la Comunidad Valenciana podría estimarse como mínimamente aceptable, representando una tercera parte de la promoción total de vivienda, el paso de los años no ha venido más que a agravar la situación, reduciéndose el porcentaje anterior en más de la mitad de lo que representaba, es decir, en el año 2000, la VPO suponía un escaso 12 por 100 de la vivienda total construida. En este sentido, el período de bonanza económica mantiene una correlación inversa con la promoción de vivienda protegida.»

²⁰ FERNÁNDEZ, Gerardo R. y FERNÁNDEZ MONEDERO, P. *Ibidem*.

VI. LA EVOLUCIÓN DE PRECIOS TRAS LA APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR: UNOS RESULTADOS INSATISFACTORIOS

La principal conclusión a la que puede llegarse, una vez transcurrida una década de existencia de la figura del agente urbanizador, es que éste no cumple con las expectativas que se tenían respecto a la disminución de precios o la reducción del encarecimiento de la vivienda. Los precios en la Comunidad Valenciana no han subido tanto como en otras Comunidades Autónomas de nivel de desarrollo parecido, tales como pudieran ser Cataluña, País Vasco y Madrid; pero, sin embargo, en Valencia se ha incrementado el precio de forma análoga con otras Autonomías que no tenían aplicado el sistema del agente urbanizador, llegando a subir el precio de la vivienda el doble del IPC. Sin embargo, la no consecución del objetivo de reducción de precios de la vivienda puede que también sea debida, en parte, a la reducción de la promoción de vivienda protegida ²¹.

Después del análisis exhaustivo de la figura del agente urbanizador realizada en los anteriores apartados de este estudio, llegamos a este punto en el que se comentan los resultados prácticos de la aplicación de la misma. Dicho análisis se basa principalmente en los datos recogidos por la Sociedad de Tasación a lo largo de estos años ²².

Comenzando con el análisis, y estableciendo un punto de referencia en el aumento de precios medios por Comunidades Autónomas en el período comprendido entre los años 2004 y 2005, podemos comprobar cómo el incremento ha sido muy alto en aquellas Comunidades en las que el agente urbanizador es el único sistema de ejecución posible. En la Comunidad Valenciana, el incremento del valor de la vivienda ha sido de casi un 14,3 por 100, así como de un 12,5 por 100 en Castilla-La Mancha.

En las Autonomías con Sistemas de Actuación Intermedio, en varios casos ha existido un incremento igual o mayor al contemplado en la media nacional (que establece un crecimiento del 10,5%). Las cifras del aumento en algunas de estas comunidades son las siguientes: Aragón con un incremento del 15,8 por 100, La Rioja con un 10,6 por 100, Navarra con un 6,5 por 100, Madrid con un 7,4 por 100, Murcia con un 11,8 por 100, Castilla y León con un 10,8 por 100, Cantabria, 10,1 por 100 y Canarias con un 9,5 por 100.

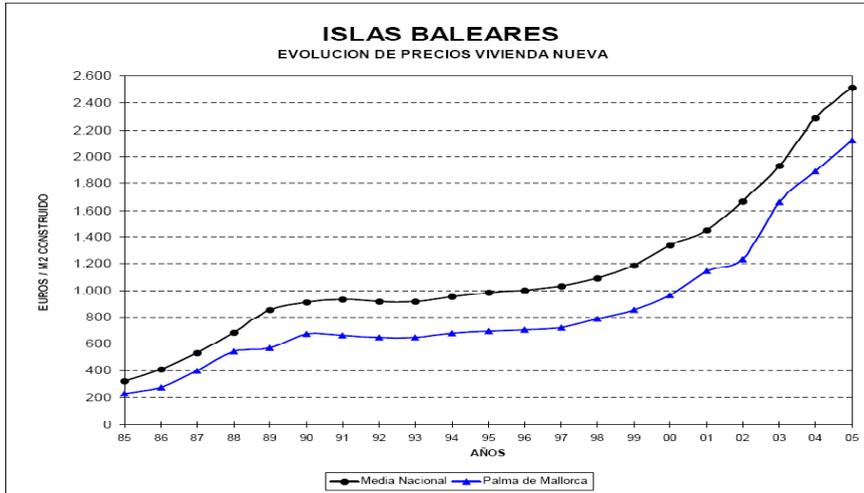
A continuación se expone la variación del precio del suelo por m² durante el período 1985-2005 hasta la actualidad para las distintas Comunidades Autónomas españolas, distinguiendo entre los tres modelos de sistemas de actuación que se han diferenciado en la introducción: (i) Sistema tradicional; (ii) Sistema del urbanizador; (iii) y Sistema intermedio.

²¹ FERNÁNDEZ, Gerardo y FERNÁNDEZ MONEDERO, P. *Ibidem*.

²² Sociedad de Tasación: *Boletín de Mercado Inmobiliario*, Madrid, diciembre de 2005.

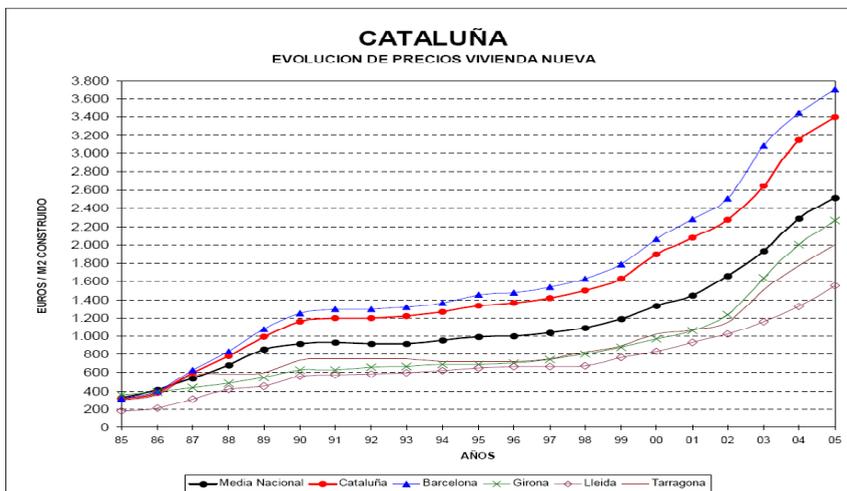
VI.1. Sistema Tradicional: Islas Baleares y Cataluña.

Fuente: Sociedad de Tasación (*Ibidem* para el resto de gráficos)²³



Se toman como objeto de análisis del Sistema Tradicional en este apartado las Comunidades Autónomas de Islas Baleares y Cataluña.

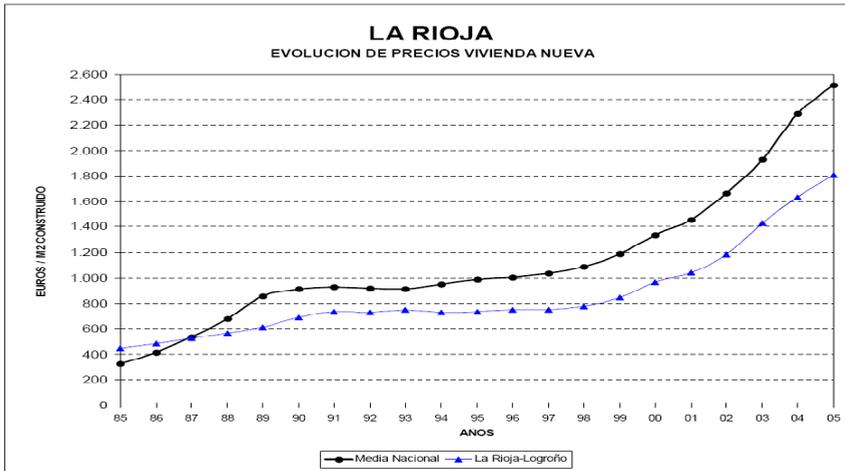
En la primera de ellas, puede comprobarse cómo a partir del año 1997 comienza una subida de precios que aumenta de manera irregular hasta el año 2002, en donde el precio se dispara alarmantemente, llegando a incrementarse en el periodo 2002-2005 en más de 900 euros por m². Dicho aumento del precio varía en dos etapas, siendo en esta última cuando existe un mayor incremento del mismo, si bien no es previsible que se produzca un cambio en la referida tendencia alcista.



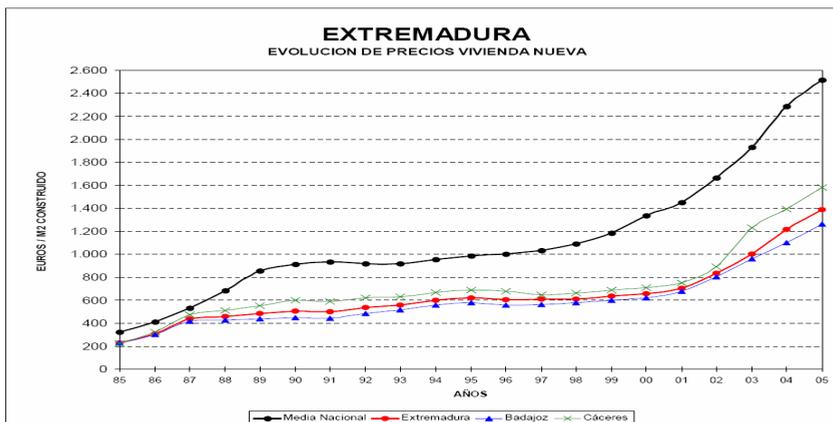
²³ Sociedad de Tasación: *Síntesis del estudio de mercado de vivienda nueva en 2005*, Madrid, diciembre de 2005.

Cataluña no es una excepción al caso balear. El crecimiento es muy pronunciado a partir del año 1999 en prácticamente todas las provincias catalanas, principalmente en Barcelona. En esta última, se producen grandes fluctuaciones en el precio, llegando incluso a aumentar en 600 euros el m^2 su valor, en el intervalo 2002-2003. En el resto de provincias, la curva de crecimiento de precios sigue la tendencia marcada por Barcelona, al menos en los últimos tres años, aunque debe tenerse en cuenta que estas provincias parten de una condición socio-económica distinta, motivo por el cual el incremento del precio no es tan notable, llegándose a asemejar los resultados a los ya analizados en las Islas Baleares.

VI.2. Sistema intermedio: La Rioja y Extremadura.



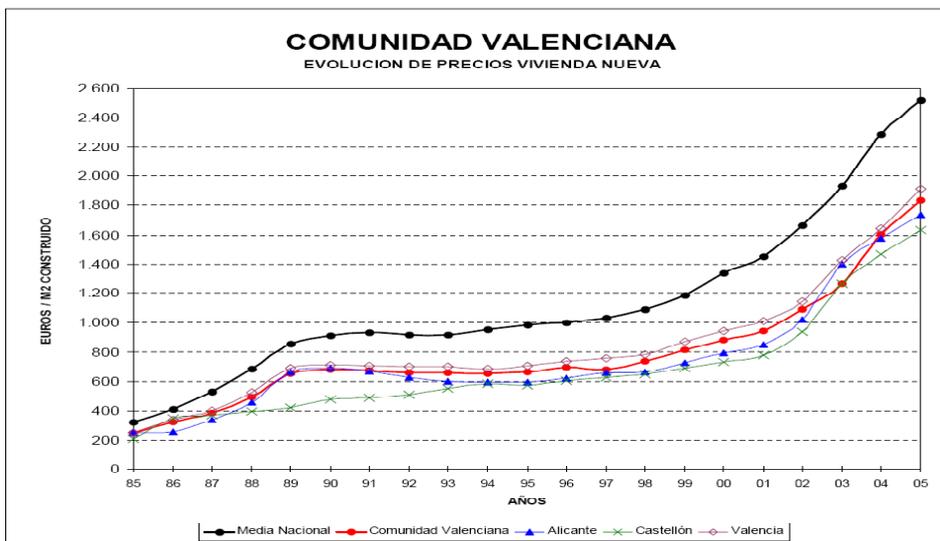
Tal y como se puede comprobar, y tomando como ejemplo las Comunidades Autónomas de La Rioja y Extremadura, se observa un incremento considerable de precios en la primera de ellas desde el año 1998, los cuales han seguido esta tendencia de manera irregular, si bien nunca han sido objeto de un descenso apreciable. El precio del m^2 es inferior a la media española, aunque sigue en cierta manera el carácter alcista al igual que sucede con la valoración del suelo en el resto de Comunidades Autónomas.



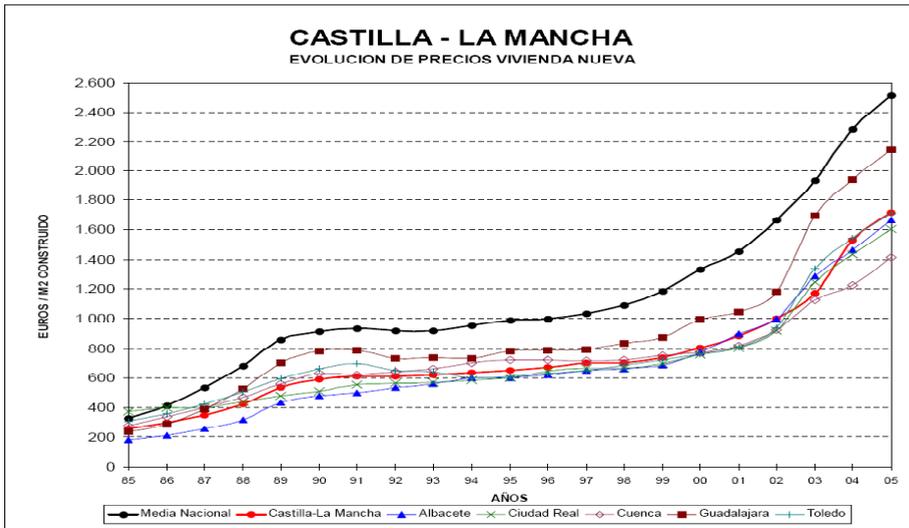
En el caso de Extremadura, la subida comienza a hacerse patente a partir del año 2000, donde el precio aumenta de manera casi exponencial, llegando a alcanzarse en la media autonómica y en la provincia de Cáceres el doble de precio por m^2 en el año 2005, en un período de apenas cinco años.

Debe concluirse, pues, que el sistema intermedio utilizado por estas Comunidades Autónomas (en el que existen varios sistemas de actuación, incluyendo el del agente urbanizador), no ha ayudado a contener los precios de la vivienda, los cuales también sufren una continuada tendencia alcista.

VI.3. Sistema del urbanizador: Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha.



En este caso, se toma como objeto del análisis el sistema valenciano y el castellano-manchego. Como se puede apreciar, en el primero de los gráficos expuestos a continuación, y habiéndose implementado el Sistema del Urbanizador en el año 1994, éste consigue contener hasta el año 1999 el aumento de los precios (incluso en algún momento, en el cómputo global de las tres provincias, el precio por m^2 disminuye). Pero es a partir de ese año cuando el incremento se inclina hacia una fuerte subida que no deja indiferente a ninguna de las tres provincias valencianas, produciéndose un aumento espectacular en los precios de la vivienda. Considerando que en el año de implantación de la LRAU se partió de un precio de 800 euros el m^2 de media, se sitúa en más de 1.800 euros por m^2 a finales del año 2005. Esta diferencia significativa no hace sino reafirmar todos los argumentos esgrimidos en el presente estudio acerca de la ineficacia del sistema para reducir el precio de la vivienda.

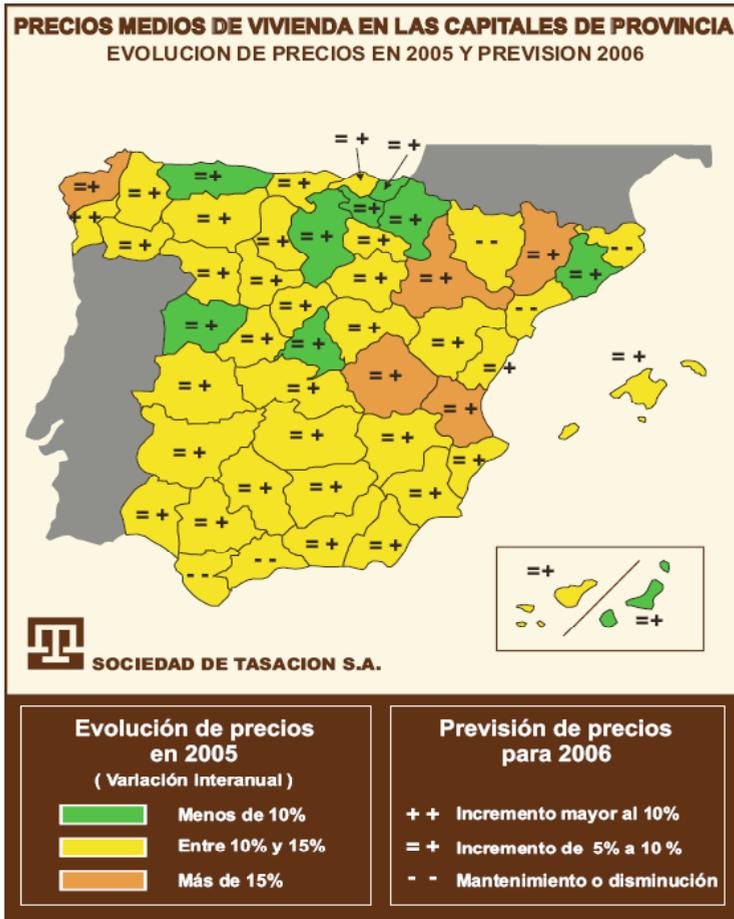


La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sigue un camino parecido al de la Comunidad Valenciana. La aplicación práctica más tardía del sistema de agente urbanizador no conllevó un mismo intervalo de sostenibilidad de precios. Es en el año 1999 cuando los precios comienzan a incrementarse y a repercutir en el suelo construido de las cinco provincias castellano-manchegas, y de manera mucho más pronunciada en la provincia de Guadalajara. El Sistema del Urbanizador no puede sostener la estabilidad en el precio y provoca, al igual que en la Comunidad Valenciana, una subida sin parangón en el valor del suelo, el cual se duplica igual que lo hiciera en esta última. Más concretamente, y refiriéndonos a la provincia de Guadalajara, se estima que el incremento de precio tan pronunciado en esta provincia se fundamenta, principalmente, en la proximidad existente entre la capital de la misma y la ciudad de Madrid, lo que origina una mayor demanda de vivienda debido al carácter de ciudad dormitorio que esta primera está adquiriendo.

De conformidad con los estudios de la Sociedad de Tasación, las previsiones para el año 2006 son de cierta ralentización en el incremento de precios, debido a que los mismos han alcanzado su umbral máximo. Asimismo, el alto nivel conseguido por los precios incrementará el esfuerzo que deberán soportar las economías familiares para adquirir una vivienda. Es previsible, según se manifiesta en el Boletín de la Sociedad de Tasación de diciembre de 2005, «que en el año 2006 se mantenga el clima de confianza que genera una demanda suficiente para absorber a un ritmo adecuado la oferta de vivienda, si no se producen modificaciones sustanciales en el crecimiento económico o en los tipos de interés».

Sin embargo, informes de años anteriores han confirmado errores de valoración en cuanto a previsiones, habiendo existido fuertes fluctuaciones (aumentos en el precio) frente a estudios que avalaban un mantenimiento en el precio o incluso una disminución del mismo. Sirva de testimonio de las anteriores previsiones el siguiente gráfico elaborado por la Sociedad de Tasación ²⁴:

²⁴ Sociedad de Tasación. *Ibidem*.



Como punto y final de este apartado, debe concluirse que, a pesar de que las expectativas de reducción del precio de la vivienda fueron uno de los puntos fundamentales para la creación de la figura, el agente urbanizador no cumple con dichos objetivos, tal y como se ha intentado plasmar en los datos recopilados para los tres modelos de sistemas de actuación previstos en los distintos ordenamientos jurídicos autonómicos.

VII. ANÁLISIS DE LA CONFLICTIVIDAD DERIVADA DEL CONTENIDO Y APLICACIÓN DE LA LRAU

Como se ha venido adelantando a lo largo de este estudio, la LRAU ha sido objeto de innumerables críticas, llegándose a cuestionar su orientación práctica y a denunciar los efectos presumiblemente perversos que ha ocasionado sobre la ordenación del territorio valenciano, así como para los propietarios del suelo, los cuales se han visto obligados a participar, no siempre voluntariamente, en procesos urbanísticos iniciados por el ya referido agente urbanizador.

Si bien en los apartados precedentes se ha incidido en las consecuencias derivadas de la aplicación de la figura del agente urbanizador y, especialmente, en la evolución de los precios del m² de suelo destinado a vivienda, a continuación se apuntan dos de los principales focos de conflicto abiertos durante la vigencia de la LRAU, que han originado la intervención de organismos públicos y tribunales, no sólo españoles, sino también de índole comunitaria.

VII.1. La pretendida inconstitucionalidad de la LRAU: el Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 15 de octubre de 2001. El conflicto sobre la aplicabilidad de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001.

De acuerdo con lo expuesto en el apartado IV.5.1 de este estudio, la LRAU disponía que las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa debían regirse por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que no se contradijeran a lo dispuesto por dicha ley, ni fueran incompatibles con los principios de la misma.

Sin embargo, se ha originado una gran polémica como consecuencia de diferentes Autos y Sentencias dictados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, derivados todos ellos de una posible infracción del articulado constitucional por parte de la LRAU.

Más concretamente, el primero de los «incidentes» a nivel europeo fue provocado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Regional de Lombardía ²⁵, relativa a la aplicación del procedimiento de contratación pública al proceso de urbanización italiano. Pese a la falta de aplicabilidad de las sentencias de este Tribunal en el ámbito legislativo español, debido principalmente a las diferencias tipológicas de ambos sistemas legislativos (español e italiano) ²⁶, se generaron numerosos comentarios acerca del contenido de la misma, discusión doctrinal que no ha sido resuelta aún a día de hoy.

Centrándonos ya en España, el primer roce de la LRAU con la constitucionalidad data de un primer Auto del Tribunal Constitucional de fecha 2 de mayo de 2001, dictado a raíz de la presunta vulneración del artículo 9.3 de la CE ²⁷, por parte de la citada normativa urbanística. Dicho conflicto se inició porque determinadas disposiciones de la LRAU permitían la subversión de la escala gradual

²⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el Teatro de la Escala, de 12 de julio de 2001 (Asunto C-399/98), que exige la aplicación de la Directiva 93/37/CEE, del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras y la compatibilidad de la normativa nacional que permite al constructor la realización directa de las obras de urbanización para compensar el coste de ésta, con la deuda por la concesión de una licencia urbanística.

²⁶ FERNÁNDEZ, Gerard R. y FERNÁNDEZ MONEDERO, P. *Ibidem*.

²⁷ «3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos»..

normativa, posibilitándose que Planeamientos de rango inferior pudieran alterar las previsiones de otros de rango superior y, en consecuencia, se vulnerara el principio de jerarquía normativa establecido en el texto constitucional.

Esta cuestión fue tratada por el Auto del Tribunal Constitucional de fecha 15 de octubre de 2001, el cual se dictó en el marco de la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ante la posible infracción del artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, por parte de la LRAU²⁸. El Tribunal Constitucional inadmitió esta cuestión de inconstitucionalidad por motivos formales y permitió la subsistencia del sistema instaurado por la LRAU (Auto 133/2002), si bien esta decisión fue tomada sin considerar los argumentos a favor y en contra de la aplicación de la legislación administrativa de contratos al agente urbanizador. Dicho Auto establece textualmente que:

«[...] la LRAU no sustenta que la ejecución material de las obras deba sujetarse a las exigencias que derivan de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 18 de mayo de 1995 (en adelante, LCAP), y menos que la selección del urbanizador, responsable de ejecutar la actuación urbanística haya de adecuarse a las prescripciones de dicha Ley. Por otra parte, tampoco resulta coherente que se entienda aplicable la LCAP a la selección de quién ha de llevar a cabo la ejecución material de las obras, y no se entienda de aplicación para la selección del urbanizador, siendo que puede ser él mismo quien ejecute las obras, y quien en todo caso responde de la ejecución de las mismas.»

El Tribunal entiende que, tanto para el proceso de selección del agente urbanizador, como para la ejecución de la obra urbanizadora, debe aplicarse la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, actual Ley 2/2000, de 16 de junio, por la que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP). El argumento esgrimido por el Tribunal es que, cuando el urbanizador no es la propia Administración, se está ante la ejecución de una obra pública por empresa privada, por lo que puede englobarse en los supuestos previstos en el artículo 120 de la LCAP, cuyo texto establece textualmente lo siguiente:

«Artículo 120. *Objeto del contrato.*

A los efectos de esta ley se entiende por contrato de obras el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea:

[...] b) La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia de los terrenos o del subsuelo como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.»

²⁸ «18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.»

Asimismo, y conforme a la equiparación del agente urbanizador con la figura del concesionario, el Auto establece, en contraposición con el artículo 130 de la LCAP, que:

«[...] el urbanizador, cuando no lo sea la propia Administración, es una persona, pública o privada, que asume la realización de una función pública cual es la urbanización del suelo, la producción de infraestructuras públicas de urbanización. Por ello, debe considerarse tal figura partiendo de dicha fundamental premisa. Y así, en cuanto el urbanizador gestiona indirectamente una función pública, en cuanto desarrolla una actividad que es de servicio público, participa de la condición de concesionario de un servicio público. Por otra parte, en cuanto asume la realización de la obra pública de urbanización, el objeto de su cometido será el del contrato de obras, pues según el artículo 120 de la LCAP se entiende por contrato de obra el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.

Específicamente contempla la LCAP la figura del contrato de concesión de obras en su artículo 130 diciendo que queda sujeto a las normas generales de los contratos de obra y, en particular, a la publicidad de los mismos, con la explotación de la obra a lo establecido en el artículo 162.

Y por su parte, el artículo 159.2 de la misma LCAP entiende de aplicación los preceptos establecidos para la concesión de obras públicas en el supuesto de que el contrato de gestión de servicios incluya la realización de obras.»

Dicho argumento es, en opinión de José Luis MARTÍNEZ MORALES²⁹, totalmente equívoco si se tiene en cuenta la literalidad del artículo 130 de la LCAP, el cual establece lo siguiente:

«Artículo 130. *Concepto del contrato de concesión.*

1. Se considera como contrato de concesión de obras públicas aquel en el que, teniendo su objeto en alguno de los cometidos en el artículo 120, la contraprestación a favor del adjudicatario consista en el derecho a explotar la obra o en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.»

De este modo, el urbanizador ha venido adquiriendo el derecho de ejecutar la obra urbanizadora por un precio –bien sea mediante retribución en especie, cediendo el propietario parte del suelo de su titularidad, o mediante pago en metálico–, pero en ningún caso el derecho de explotar la obra. Según este autor, cualquier afirmación relativa al urbanizador como concesionario carece de cualquier rigor y precisión jurídica.

Por todo ello, el Tribunal Constitucional volvió a negar la relación concesional entre la Administración y el agente urbanizador, afirmando en el Fundamento de Derecho 3.º del Auto de 15 de octubre de 2001 lo que sigue:

²⁹ Opinión recogida en la siguiente obra: PAREJO, L.A.: *La actividad urbanística*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 1999. (1)

«Y que tal relación contractual posee carácter concesional resulta a su vez de que el urbanizador, como ya se dijo, gestione indirectamente una función pública».

En este sentido, y conforme a la afirmación de que al ejecutor de una obra pública nunca se le ha otorgado la calidad de concesionario, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 1998 estableció que:

«[...] la solución adoptada ha de ser calificada de acertada, porque las obras públicas municipales no pierden su carácter por el hecho de ser ejecutadas por particulares, ya se trate de la delegación o sustitución derivada de la legislación del suelo, en el caso de obras de urbanización ejecutadas por promotores privados, en aplicación del Planeamiento, o se trate –como en este caso– de las realizadas por concesionarios en vía contractual para la ejecución de las previsiones de los ayuntamientos en cuanto a servicios, como son la construcción de estacionamientos de vehículos.»

Otras sentencias anteriores del propio Tribunal Constitucional han abordado esta misma cuestión, como por ejemplo la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, en cuyo Fundamento Jurídico 13.º se dispone lo siguiente:

«[...] ya se ha dicho que con la nueva Ley 8/1990 la gestión urbanística asignada a los particulares –a condición de que tengan la propiedad del suelo– es una gestión indirecta de un nuevo servicio público. La situación del propietario se asemeja, pues, a la del concesionario de la Administración, aunque la técnica empleada por esta Ley para encomendar la gestión a quienes tienen esa condición sea distinta. Pues bien, conviene advertir que la competencia estatal sobre la legislación básica de concesiones administrativas y contratos no legitimaría una regulación estatal detallada del régimen de concesión de la gestión urbanística a los propietarios como la que se hace en la Ley 8/1990, ni tan siquiera interpretando en un sentido muy lato la noción de concesión administrativa.»

Como se puede observar, dicha Sentencia establece que no debe existir una identificación de la situación del propietario con la del concesionario, por lo que José Luis MARTÍNEZ MORALES³⁰ afirma que la conclusión no debe ser distinta para la situación del promotor no-propietario, y más si se tiene en cuenta que ambos ejercen indirectamente una función pública.

Asimismo, en el auto estudiado no hay mención alguna que haga referencia a que la legislación básica sobre contratos no legitima una regulación estatal detallada de gestión urbanística, ya que se trata de algo acorde al principio de competencia de las Comunidades Autónomas en materia urbanística, planeamiento y gestión, así como del contenido material de la legislación básica, por lo que éstas no pueden desarrollar reglamentariamente nada que pudiera mermar o sobrepasar las competencias estatales y afectar directamente a las competencias autonómicas.

³⁰ Opinión recogida en la siguiente obra: PAREJO, L.A. *Ibidem* (1).

Finalmente, la doctrina también se ha posicionado en relación a estos conflictos. Es destacable la opinión de autores como J.E. SERRANO³¹, quien establece la necesidad de aplicar la Directiva 93/37/CEE, actual Directiva 18/2004/CE (a la misma se hará referencia a continuación) y la legislación básica de contratos, basándose en la conveniencia de evitar crear nuevas categorías jurídicas. Tal circunstancia nos conduce a la regulación de la figura a través de la legislación existente para los contratos de las Administraciones públicas, siendo las consideraciones de este sector doctrinal las siguientes:

1. Si las obras a urbanizar son infraestructuras urbanas de uso y dominio público, la ejecución de las mismas debe ser sometida a la regulación de la LCAP.
2. Si las obras de urbanización se sometieran a un procedimiento específico de selección entre contratistas de obras, se conseguirían precios más bajos, con lo que se reduciría el precio final de las viviendas y de producción de suelo urbano.

Otros autores como Luciano PAREJO, Gerardo ROGER FERNÁNDEZ y F. BLANC CLAVERO³² se oponen de manera clara a sujetar al agente urbanizador al régimen del concesionario de obra pública. En este sentido, Luciano PAREJO³³ considera que las obras llevadas a cabo por el urbanizador son obras privadas desde el punto de vista de la contratación, pues su promotor es un empresario privado y su financiación es completamente privada, sin que obste a ello que el destino final de las mismas, una vez ejecutadas, sea público e incluso demanial. Al respecto, señala textualmente:

«La urbanización que ejecuta el urbanizador (como agente urbanizador específico) es financiada por éste para que su coste se le restituya por los propietarios del suelo (o se le abone por éstos mediante pago en especie, es decir, con solares resultantes) y asumida por él a los efectos de que se restituya su actuación profesional-empresarial igualmente por los propietarios (en dinero o en especie), toda vez que el coste de las obras y el coste de la gestión (la retribución del urbanizador) son legalmente cargas urbanísticas reales que pesan sobre los terrenos, es decir, la propiedad, y se traducen (en el proceso urbanístico) en deberes inherentes al régimen urbanístico de ésta, de cuya aplicación se trata –incluso por exigencia general estatal– en el curso de dicho proceso. De nuevo se llega a idéntico punto: la naturaleza de obras privadas con destino público de las de urbanización asumidas y realizadas por el urbanizador (costeadas en último término por los propietarios y únicamente financiadas en todo caso por el urbanizador).»

Asimismo, estos autores han criticado la extrapolación precipitada a nuestro Derecho de las conclusiones de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001 (que, como se ha adelantado anteriormente, realizó una interpretación de la Directiva 93/37/CEE, del Consejo de 14 de julio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de

³¹ SERRANO LÓPEZ, J.E.: «Los Programas de Actuación Integrada establecidos por la Ley Urbanística», *REPA* núm. 101, octubre-diciembre 1999.

³² FERNÁNDEZ, Gerardo R. y MONEDERO FERNÁNDEZ, P. *Ibidem*.

³³ PAREJO, L.A.: «La cuestión de la constitucionalidad de la figura del urbanizador en su concreta visión original, la de la legislación valenciana», *Documentación Administrativa*, núms. 261-262, septiembre de 2001-abril de 2002, pág. 82. (2)

los contratos públicos de obras ³⁴), puesto que consideran que la misma no es aplicable directamente sobre el ordenamiento español ³⁵.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas consideró en la referida Sentencia que a la obra urbanizadora realizada por un particular como obra pública le era aplicable la normativa europea relativa a los contratos públicos de obra. Así, tras una argumentación en que analiza la existencia de un contrato público en el caso a prejuizar, la Sentencia declara:

«La Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, se opone a una legislación nacional en materia de urbanismo que permite, apartándose de los procedimientos previstos por esta Directiva, la realización directa por el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado de una obra de urbanización, con imputación de la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de licencia, cuando el valor de dicha obra sea igual o superior del de dicha Directiva.»

Como se ha adelantado, existen opiniones doctrinales contrapuestas en relación a las conclusiones expuestas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la referida Sentencia, en tanto que, si bien es cierto que algunos autores apuestan por transponer la doctrina del Tribunal al caso español, muchos otros consideran que la misma no es extrapolable a las normativas urbanísticas de los distintos ordenamientos jurídicos existentes en nuestro país. Al respecto de dicha Sentencia, Alfonso VÁZQUEZ OTEO ³⁶ ha establecido, en su reciente publicación, lo que sigue:

«La trascendencia de la Sentencia es la consideración por el TJCE de la actuación urbanizadora realizada por los propietarios como obra pública sujeta a la normativa de contratación pública comunitaria.

³⁴ La Directiva 93/37/CEE (actual Directiva 18/2004/CE) es una norma de coordinación entre las legislaciones nacionales que la han transpuesto. Establece reglas comunes de participación en los contratos públicos de obras que afecten fundamentalmente a criterios de selección y adjudicación, normas de publicidad y estadística. Respeto los procedimientos internos de contratación que estén sujetos por el umbral económico establecido, o estando sujetos, en aquello que no se regule en la Directiva.

De conformidad con el artículo 1 a) de la Directiva 93/37/CEE (que es coincidente con la contenida en la Directiva 18/2004/CE), su ámbito de aplicación se cierne sobre los contratos públicos de obras y los de concesión de obras públicas. Dicho precepto define los contratos públicos de obras como aquellos «contratos de carácter oneroso, celebrados por escrito entre un contratista, por una parte, y un poder adjudicador definido en la letra b), por la otra, que tengan por objeto bien la ejecución, bien conjuntamente la ejecución y proyecto, de las obras relativas a una de las actividades comprendidas en el Anexo II o de una obra definida en la letra c), bien la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades específicas del poder adjudicador». Asimismo, el artículo 6.1 de la Directiva, establece que: «la presente directiva se aplicará a los contratos públicos de obras cuyo importe, sin IVA, sea igual o superior a 5MM de euros».

Por tanto, existen dos requisitos para la aplicación de la Directiva: (i) que sea un contrato público de obras o de concesión de obra pública; y (ii) que supere el umbral cuantitativo marcado por la Directiva (5.000.000 euros).

³⁵ BAÑO LEÓN, J.M.; UREÑA SALCEDO, J.A.: «El urbanismo en la Comunidad Valenciana: la Ley 6/1994», *Revista Justicia Administrativa*, Anexo extraordinario 2003, págs. 157-161.

³⁶ VÁZQUEZ OTEO, A.: «El Agente Urbanizador. Especial referencia al Urbanizador particular no propietario, *La Ley-Actualidad*, S.A., 2005, pág. 128.

En palabras de TEJEDOR BIELSA, con esta doctrina asistimos a una posible quiebra del modelo urbanístico español, cuyo eje ha sido la propiedad privada del suelo, y al nacimiento de un Derecho urbanístico europeo que se fundamenta en la competencia y la empresa, contra la visión propietarista tradicional del urbanismo.

Ante esta doctrina, entendemos que también debemos plantearnos la situación en que queda la figura del urbanizador, que justamente supone la evolución del nuevo Derecho urbanístico español frente a esa tradición propietarista.

El urbanizador supone un avance hacia las tendencias empresariales y competenciales apuntadas, sin embargo, la concurrencia a que se somete la selección del urbanizador dista de la exigida en la normativa de contratación comunitaria.»

En el mismo sentido, Luciano PAREJO ³⁷ considera que las conclusiones de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no pueden aplicarse al caso español si se tiene en cuenta que:

«[...] las previsiones de ambas legislaciones (la española y la italiana) tienen construcción jurídica distinta: mientras la italiana establece una prestación patrimonial cuyo sentido es facilitar la financiación (pública) de la llamada urbanización secundaria (con lo cual se sobreentiende que los elementos del equipamiento público que la componen deben ejecutarse en principio como obra pública), la española impone un deber de entrega de obra, obra que sólo pasa a ser pública, en el sentido de soporte de un servicio público, desde la cesión de la misma, es decir, desde su recepción por la Administración, de lo que se sigue que la realización misma de la obra no es pública, ni, por tanto, objeto de un posible de un contrato de obra pública.»

En contraposición a esta opinión, que como se expone a continuación también ha mantenido nuestro Tribunal Constitucional, otros autores se han mostrado partidarios de la traslación y aplicación de dicha Sentencia al caso español. Entre ellos, destacan juristas como Rafael GÓMEZ-FERRER ³⁸ o Julio César TEJEDOR BIELSA ³⁹, afirmando este último lo siguiente:

«El planteamiento de la legislación española, desde la perspectiva que preocupa a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001, es muy similar al de la italiana y plantea la alternativa al propietario del suelo entre ejecutar directamente las obras de urbanización precisas o pagar su coste para que sean ejecutadas por la Administración. Si las ejecuta el propietario, hasta el momento no ha venido exigiéndose la aplicación de la normativa de contratación pública ni para disciplinar las

³⁷ PAREJO, L. A. *Ibidem* (2).

³⁸ GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: «Gestión del planeamiento y contratos administrativos», *Documentación Administrativa*, núms. 261-262, septiembre-abril de 2002, pág. 66.

³⁹ TEJEDOR BIELSA, J.C.: «Contratación de la obra pública urbanizadora y sistema de compensación. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 112, octubre-diciembre de 2001, págs. 606 y ss.

relaciones entre Administración urbanística y propiedad, ni para regir las relaciones entre la propiedad y los posibles terceros ejecutores materiales de las obras. Si las ejecuta la Administración, resulta evidente la aplicabilidad de la normativa de contratación pública para adjudicar el correspondiente contrato de obra (o concesión de obra). La incidencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001 sobre el ordenamiento español es, por todo ello, innegable.»

Debe tenerse en cuenta que en el sistema de la LRAU las obras de urbanización se han integrado como parte del proceso de producción de ciudad, la cual se confía unitariamente a la responsabilidad empresarial de un promotor inmobiliario (urbanizador), debiendo ser elegido mediante un régimen de competencia, publicidad y transparencia, y a través de la disposición de unas bases administrativas conformadas por las determinaciones normativas del planeamiento urbanístico y los requisitos de adjudicación para baremar las alternativas, las garantías y fianzas necesarias para asegurar la correcta ejecución del servicio, así como de penalizaciones del incumplimiento, etc.

Alegando estas razones, se puede comprobar –siempre de acuerdo con lo expuesto por este último sector doctrinal– que se respetan los principios básicos de la contratación de la gestión de un servicio público, por lo que deberían ser aplicadas las normas rectoras de la contratación administrativa (en este caso, la LCAP) siempre que no contradigan lo expuesto por la regulación valenciana. Asimismo, se añade por parte de estos autores que la aplicación directa de la regulación estatal en cuanto a materia de contratos provoca una pérdida de eficiencia en el sistema, alejándose el proceso urbanizador de la realidad jurídica, social y económica ⁴⁰.

Sin embargo, toda esta discusión doctrinal fue resuelta, en cierto modo, mediante el Auto del Tribunal Constitucional de 16 de julio de 2002, el cual inadmitió la cuestión planteada por tres motivos:

1. En relación a una serie de preceptos cuya constitucionalidad se cuestionaba, por incumplimiento de los requisitos procesales (preceptiva audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal) relativos a la proposición de la cuestión.
2. Respecto a otro buen número de artículos, por entender el Tribunal que no se cumplía el requisito de acreditar la relación o interdependencia entre la pretensión procesal objeto del proceso y la resolución judicial que hubiera de dictarse.
3. Y, finalmente, teniendo en cuenta que la cuestión hacía referencia al contenido de un determinado precepto, relativo a la subrogación del agente urbanizador y a su compatibilidad o no con la regulación de la «cesión de contratos» regulada en la LCAP, «el Tribunal Constitucional rechazó la cuestión por estimarla notoriamente infundada, al tratarse de instituciones jurídicamente diferentes».

⁴⁰ FERNÁNDEZ, Gerardo R. y FERNÁNDEZ MONEDERO, P. *Ibidem*.

VII.2. Análisis del «Informe Fourtou» y de la Resolución del Parlamento Europeo de fecha 7 de diciembre de 2005, fruto de la aplicación abusiva de la LRAU.

En fecha 5 de diciembre de 2005 fue emitido por el Parlamento Europeo el llamado «Informe Fourtou», al que le siguió, en fecha 7 de diciembre 2005, la «Resolución del Parlamento Europeo sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la LRAU y sus repercusiones para los ciudadanos europeos (Peticiónes 609/203, 732/2003, 985/2002, 1112/2002, 107/2004 y otras)». Mediante dicho Informe, se trata de dar respuesta a las más de 15.000 quejas formuladas por ciudadanos europeos residentes en la Comunidad Valenciana ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

El origen de la intervención comunitaria en el análisis de la aplicabilidad de la normativa urbanística valenciana nace en las innumerables reclamaciones efectuadas por las decenas de miles de ciudadanos europeos que, residiendo o con la voluntad de residir en la Comunidad Valenciana, han sido víctimas de una aplicación abusiva de la LRAU. De este modo, se ha podido constatar que durante los últimos tres años se han incrementado de manera muy notable las reclamaciones por abusos urbanísticos.

Por ello, los servicios de la Comisión de Peticiones han recibido a lo largo del período de vigencia de la LRAU multitud de reclamaciones relativas a la supuesta incompatibilidad de la misma con ciertas Directivas comunitarias sobre contratación pública ⁴¹, así como de determinados principios generales de la legislación comunitaria. Tras analizar dichas reclamaciones y los asuntos manifestados por los peticionarios, la Comisión envió un escrito de requerimiento en fecha 21 de marzo de 2005 que fue respondido por las autoridades españolas en fecha 20 de mayo de 2005 mediante una carta en la que expresaban su disconformidad con la posición de la Comisión, así como con la aplicabilidad de las Directivas comunitarias sobre contratos públicos otorgados de acuerdo con el régimen jurídico establecido en la LRAU.

Sin perjuicio de la opinión contrapuesta del Gobierno Valenciano, éste mostró su voluntad de cooperación con las autoridades europeas para garantizar que la nueva LUV que en esos momentos estaba en trámite de aprobación cumpliera las disposiciones comunitarias en las mencionadas materias.

Recibida la respuesta del Gobierno Autonómico, la Comisión de Peticiones examinó el Proyecto de LUV y solicitó información relativa a determinadas disposiciones de la misma, con el propósito de celebrar una reunión para aclarar su contenido y orientación. Dicho intercambio de impresiones fue llevado a cabo mediante dos reuniones celebradas en fecha 19 de julio de 2005 y 28 de julio de 2005, respectivamente, en las que las Autoridades Valencianas aclararon ciertos puntos del Proyecto de LUV objeto de discusión. Precisamente, en el segundo encuentro, el Gobierno Valenciano presentó una

⁴¹ (i) Directiva 92/50/CEE, del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios; (ii) Directiva 93/37/CEE, del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obra.

serie de alternativas de mejora del Proyecto de LUV, principalmente en lo relativo al procedimiento de selección del agente urbanizador.

Tras varias negociaciones entre ambas autoridades, finalmente, el Parlamento Europeo emitió el ya citado «Informe Fourtou» en fecha 5 de diciembre de 2005, en el que hacía referencia a cuáles han sido las principales quejas recibidas por la Comisión de Peticiones, siendo éstas las siguientes:

«[...]»

I. Considerando que las quejas principales se refieren a los métodos de expropiación, en algunos casos leoninos, con tasaciones, a juicio de los interesados, extremadamente bajas, para proceder ulteriormente a su reventa a elevados precios de mercado, y en condiciones de información que impiden que los interesados puedan reaccionar, todo lo cual ha provocado un perjuicio material y moral en numerosos casos.

J. Considerando que la falta de transparencia, así como de criterios claros establecidos de antemano, pone de manifiesto que los procedimientos de adjudicación de contratos públicos no se ajustan a los principios del Derecho comunitario, lo que ha dado lugar a que la Comisión dirigiera a España un escrito de requerimiento, y que el número de casos de corrupción conformados o sobre los que existen sospechas fundadas hace patentes la deficiencias de la ley y de su aplicación.

K. Considerando que los principales problemas que surgen de la aplicación de la LRAU hacen referencia al cometido del agente urbanizador («el urbanizador»), a los medios inadecuados de determinación y publicación de los contratos que son objeto de adjudicación, a la notificación insuficiente a los propietarios de los terrenos y a la falta de definiciones claras de los conceptos de “interés público” y “compensación pertinente”, cuestiones todas ellas en las que la ley debe ser conforme a las normas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).»

Concretamente, en la Comunicación a los Miembros emitida a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en fecha 20 de octubre de 2005, se resume el contenido de algunas de las peticiones formuladas por los ciudadanos que habían sido objeto de la aplicación abusiva de la LRAU, entre las que consideramos importante destacar las siguientes:

«Resumen de la petición 609/2003

El peticionario protesta contra la manera en que se aplica la LRAU en la Comunidad Autónoma de Valencia. Afirma que la ley es aplicada incorrectamente tanto por las autoridades como por los empresarios y que inmuebles propietarios han tenido que ceder sus propiedades a cambio de una compensación mínima y que encima han tenido que pagar por una infraestructura que en muchos casos no deseaban. El peticionario pide al Parlamento Europeo que envíe una comisión encargada de investigar a fondo este asunto.⁴²»

⁴² Petición 609/2003 admitida a trámite el 12 de diciembre de 2003.

«Resumen de la petición 1129/2003

La peticionaria acusa a las leyes de urbanismo (LRAU) de la Comunidad Valenciana de violar el derecho a la protección de la propiedad privada, así como los procedimientos legales de adjudicación de contratos públicos que figuran en los tratados y acuerdos fundamentales europeos, de los que España es Estado signatario. Afirma que autoridades y empresarios privados obligan a los propietarios a ceder, sin compensación, una gran parte de sus propiedades para realizar trabajos de infraestructuras que ya poseen y que además deben pagar. La peticionaria pide al Parlamento Europeo que inste al Gobierno español a reaccionar contra esta ley.⁴³»

«Resumen de la Petición 926/2004

La peticionaria, que reside en Alicante, protesta por las acciones del Gobierno de la Comunidad Valenciana, que ha autorizado a determinadas promotoras inmobiliarias a realizar expropiaciones de terrenos sin ningún tipo de indemnización y ha obligado a los propietarios a contribuir al coste de las infraestructuras que se construirán como carreteras, aceras y alumbrado. La peticionaria solicita asimismo información sobre la utilización de los fondos comunitarios en España a este respecto.⁴⁴»

De conformidad con cuanto antecede, el Parlamento Europeo procedió a formular una serie de Recomendaciones para que el Gobierno Valenciano las tuviera en cuenta en la redacción del Proyecto de LUV, debiéndose tener en consideración que no es responsabilidad de un órgano comunitario la modificación de un Proyecto de Ley elaborado por un Estado Miembro. Las Recomendaciones se concretan en los siguientes puntos:

- «• La inclusión en la nueva ley de una definición clara del concepto de “interés público”, de forma que descarte sin ambigüedades toda posibilidad de que la justificación del interés público de una expropiación –que constituye una condición *sine qua non* de cualquier expropiación, de acuerdo con las normas europeas de los derechos humanos y los derechos fundamentales– pueda utilizarse para la promoción de intereses con un carácter más privado que público.
- El establecimiento de criterios obligatorios para el cálculo de las indemnizaciones en casos de expropiación, sobre la base de las normas y principios reconocidos en la jurisprudencia del TJCE y del TEDH.
- La revisión en profundidad de las bases de selección del urbanizador, así como del procedimiento de adjudicación de contratos al urbanizador seleccionado, de forma que esta función sea compatible con la legislación europea, dado que –como se desprende del procedimiento de infracción en curso– existen serias dudas al respecto; todo ello en aras de la transparencia

⁴³ Petición 1129/2003 admitida a trámite el 7 de mayo de 2004.

⁴⁴ Petición 926/2004 admitida a trámite el 18 de abril de 2005.

del procedimiento de adjudicación de los contratos públicos y con el fin de garantizar la protección de los derechos de propiedad de los ciudadanos europeos.

- La adopción de medidas que garanticen que todo propietario inmobiliario afectado por cualquier plan de urbanización sea informado, de forma individual, efectiva y a su debido tiempo, tanto del plan en cuestión como de todos aquellos aspectos del mismo que puedan afectar a su propiedad y a sus derechos fundamentales, con el fin de garantizar plenamente la posibilidad de utilizar las vías de recurso pertinentes.»

Sin perjuicio de las referidas Recomendaciones y la expresa voluntad manifestada por el Gobierno Valenciano de adaptar la nueva normativa a las directrices comunitarias, en fecha 14 de diciembre de 2005 la Comisión Europea emitió un Dictamen motivado, en el que mantiene que los PAI constituyen contratos públicos de obras y, en ciertos casos, contratos públicos de servicios, motivo por el cual deben respetar las disposiciones de las Directivas 93/37/CEE, del Consejo, de 14 de junio de 1993 (contratos públicos de obras) y 92/50/CEE, del Consejo, de 18 de junio de 1992 (contratos públicos de servicios), así como los principios generales del Tratado.

Por dicho motivo, se exigía la modificación de la LRAU con el objetivo de corregir, en el plazo de tres semanas, los incumplimientos de la legislación comunitaria relativa a los contratos públicos, bajo amenaza de denunciar la vulneración de la normativa comunitaria ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de no aplicarse lo dispuesto en el referido Dictamen.

Tal circunstancia aceleró la aprobación de la nueva LUV que se estaba tramitando ante las Cortes Valencianas, la cual finalmente fue llevada a cabo en fecha 30 de diciembre de 2005, y no en febrero de 2006 como estaba inicialmente previsto.

VIII. PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS MEDIANTE LA APROBACIÓN DE LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, URBANÍSTICA VALENCIANA

Una vez establecidas las principales virtudes y defectos de la regulación, aplicación práctica y resultados de la figura del agente urbanizador conforme a la LRAU, en el contenido de este estudio no podemos dejar de aludir a la reciente aprobación por las Cortes Valencianas de la nueva LUV que, de acuerdo con su Disposición Final Segunda entraría en vigor: «[...] en el plazo de un mes, contado a partir del día siguiente al de su publicación⁴⁵ en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana», es decir, el pasado 1 de febrero de 2006.

Nacida como consecuencia de las carencias que en la práctica ha demostrado su predecesora, comprobamos en el desarrollo de su preámbulo un firme propósito dirigido a la protección del

⁴⁵ La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana fue publicada en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV) núm. 5167/2005, de 31 de diciembre de 2005.

medio ambiente, del patrimonio urbano y al fomento de la vivienda social. Asimismo, se aboga por la transparencia e igualdad de condiciones en los procesos de selección del urbanizador, como en la adjudicación de Programas para el desarrollo de actuaciones integradas.

Como principales novedades de la nueva normativa, deben tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes:

1. Respecto a los propietarios del suelo.

La LUV exige una definición previa de las obras de urbanización que se van a llevar a cabo con el objetivo de que los propietarios sepan, de forma certera, cuáles van a ser los costes de urbanización, así como el precio relativo en especie.

También cabe destacar el aumento del plazo de información pública de las obras de urbanización a desarrollar, de 10 a 60 días, así como la obligación de notificar nominal y personalmente a todos los propietarios que puedan estar afectados por alguna actuación urbanística.

En cuanto a las edificaciones consolidadas alteradas por la aprobación y ejecución de los PAI, se crea un nuevo régimen jurídico que pretende ser más respetuoso con el patrimonio existente, con un objetivo conservador y que propone la reducción de los costes de urbanización para los propietarios de los suelos y construcciones afectados, los cuales sólo estarán obligados al pago de los costes de mejora y nuevos servicios que se vayan a implantar conforme a la ejecución del mencionado Programa.

2. Respecto a la contratación.

Con el propósito de zanjar las discusiones doctrinales originadas por la imprecisión de la antigua LRAU⁴⁶, la nueva LUV incluye su propio régimen de regulación aplicable a los contratos celebrados entre el agente urbanizador y la Administración actuante, haciendo compatible la legislación estatal y autonómica reguladora de la contratación pública.

De este modo, la LUV prevé que la LCAP y sus normas de desarrollo tengan una aplicación supletoria respecto al régimen contenido en la nueva LUV.

Finalmente, como consecuencia de lo anterior, la LCAP no resulta directamente aplicable a la adjudicación de los PAI, en tanto que a partir ahora deberán seguirse los criterios establecidos por la LUV en aras de conseguir una mayor transparencia y seguridad jurídica.

3. Respecto a la selección del agente urbanizador.

Se establece una nueva regulación en cuanto al modo de seleccionar al urbanizador para los procedimientos de Gestión Indirecta de los PAI.

⁴⁶ Véase apartado VII.1 de este estudio.

La selección se tendrá que basar en criterios objetivos, evitando cualquier tipo de subjetivismo que pueda alterar las reglas del juego y la elección final del sujeto encargado de impulsar la ejecución urbanística.

Para ello, actualmente no se atenderá únicamente a la candidatura con el precio más bajo, sino que se valorarán en conjunto la ordenación propuesta, la gestión urbanística de la actuación o la calidad y el diseño técnico de las soluciones aportadas para la ejecución de la urbanización.

Tal y como consta resumidamente en el propio Preámbulo de la LUV, la selección del urbanizador en el procedimiento de Gestión Indirecta se apoya en los siguientes principios básicos:

- a) Se establecen los instrumentos necesarios para facilitar la dirección y el impulso público del procedimiento en todos sus trámites, exigiendo de los ayuntamientos una labor activa en el desarrollo del mismo.
- b) Se reconoce la iniciativa particular para la presentación de propuestas de Programas, incluyendo los documentos de planeamiento necesarios para ello, de conformidad con la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones.
- c) La selección y adjudicación de los PAI se llevará a cabo, en un único acto, por medio de la ponderación adecuada de los criterios objetivos de adjudicación previamente definidos por los Ayuntamientos en sus bases reguladoras.
- d) Se exige a todos los aspirantes a urbanizador el cumplimiento de los criterios de solvencia económica y financiera, técnica y profesional establecidos por los ayuntamientos en las bases particulares reguladoras de cada Programa, aplicándoles las mismas prohibiciones para contratar que las establecidas en el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el TRLCAP.
- e) Se establece una separación nítida entre las figuras del urbanizador y del empresario constructor de las obras de urbanización: (i) al urbanizador le corresponderá redactar todos los documentos técnicos necesarios para la gestión del Programa en su integridad; y (ii) el empresario constructor tendrá que ejecutar las obras previamente definidas en el proyecto de urbanización aprobado por el ayuntamiento. El empresario constructor tendrá que ser seleccionado por el urbanizador por medio de concurso o subasta, siguiendo un procedimiento en el que quede garantizada la efectividad de todos y cada uno de los principios reguladores de la contratación pública.

Asimismo, la LUV establece que mediante Decreto del Consell de la Generalitat se aprueben unas bases generales reguladoras de la adjudicación de los PAI, de manera que, con eficacia jurídica supletoria y en defecto de Ordenanza Municipal, quede mínimamente regulado en toda la Comunidad Valenciana el procedimiento de selección del urbanizador mediante el procedimiento de gestión indirecta. Esta medida permitirá que determinados Ayuntamientos medianos y pequeños,

que no dispongan de regulación propia, puedan sujetarse a las nuevas bases que dicte el Consell de la Generalitat Valenciana.

Sin perjuicio de lo enunciado anteriormente, la LUV permite que sean los Ayuntamientos, bien directamente, bien mediante la asunción de la ponderación que de los citados criterios fije la Conselleria de la Generalitat Valenciana competente en Urbanismo, los que determinen cuál debe ser la ponderación que debe otorgarse a cada uno de los referidos criterios. Tal circunstancia deja abierto, nuevamente, un amplio margen de discrecionalidad a los Entes Locales que, a nuestro entender, puede desvirtuar el pretendido objetivismo al que debería sujetarse la elección del PAI y, consecuentemente, del agente urbanizador.

4. Respecto a la vivienda social.

La LUV introduce medidas de política social de vivienda, estableciendo que los planes deben definir la necesidad de prever la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, conforme lo determine la Conselleria competente en vivienda.

El porcentaje de reserva de suelo para viviendas con algún tipo de protección será decidido por cada Ayuntamiento con la colaboración de la Administración Regional.

Por otro lado, la LUV ha previsto una nueva regulación de los patrimonios públicos, mediante la que se exigirá a los municipios de más de 10.000 habitantes que dediquen a la construcción de vivienda protegida la totalidad de suelo que obtengan para la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico tipo derivada de la gestión del suelo urbanizable residencial.

5. Respecto a la obligación de información interadministrativa.

Se pretende dar cumplimiento al deber de información interadministrativa en relación con los actos y acuerdos urbanísticos previstos en el artículo 56⁴⁷ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

⁴⁷ «Artículo 56.

1. Las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes y, de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber.
2. En todo caso, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes.
3. La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberán facilitar el acceso de los representantes legales de las entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.»

6. Respecto a la garantía de la legalidad urbanística.

Se incorporan una relación de actos sujetos a licencia, se prevén los mecanismos jurídicos necesarios para conseguir la restauración del orden urbanístico infringido, insistiendo sobre todo en las medidas cautelares que deberán adoptarse cuando la edificación ilegal esta aún en curso de ejecución.

Asimismo, se regula la inspección urbanística con el objetivo de comprobar que las edificaciones y el uso del suelo son conformes al Derecho Urbanístico.

Se diseña un sistema de distribución de competencias entre municipios y Comunidades Autónomas, plenamente respetuoso con la autonomía local, si bien se atribuyen a la Administración Autonómica competencias directas en aquellos casos en los que existe un claro interés supramunicipal.

Finalmente, es importante destacar que la LUV introduce, por primera vez, un conjunto de sanciones dirigidas tanto a instituciones públicas, como privadas, las cuales pueden consistir desde la imposición de multas coercitivas, hasta la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad cuando se incumpla por el interesado una orden de restauración que haya sido acordada por la autoridad competente.

IX. CONCLUSIONES

Tal y como se ha expuesto en el apartado III.4 de este estudio, la Ley del Suelo ha evitado regular expresamente la figura del agente urbanizador, pero admite la posibilidad de que se regule mediante los ordenamientos jurídicos autonómicos, tal y como han hecho un gran número de Comunidades Autónomas. Sin embargo, sólo dos de éstas han previsto el Sistema del Urbanizador como el único sistema de actuación posible para ejecutar el planeamiento urbanístico (Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha), mientras que la gran mayoría ha optado por combinar la conservación de los sistemas tradicionales (cooperación, compensación y expropiación) con la creación de figuras similares a la del agente urbanizador valenciano.

Tras una década de la implantación de dicha figura en la legislación valenciana, el balance no puede ser más decepcionante, en tanto que, si bien es cierto que se ha conseguido aumentar la producción de suelo urbanizable, los precios de la vivienda no han dejado de subir incesantemente, por lo que puede concluirse que, ciertamente, era necesaria una revisión en profundidad del sistema, tal y como ha sucedido con la aprobación de la LUV.

Sin embargo, debe destacarse que el agente urbanizador ha cumplido las expectativas en cuanto a agilización de la gestión y ejecución urbanística se refiere. Así, gran parte de las previsiones urbanizadoras contenidas en los Planes de Ordenación Municipales de los años 80, muchas de ellas

bloqueadas, actualmente están desarrollándose, lo que ha conllevado la eliminación de uno de los principales obstáculos para la producción y oferta de suelo urbanizado o edificable de calidad para satisfacer la demanda social de viviendas.

Desde el sector político se considera al agente urbanizador⁴⁸ como un liberalizador de la gestión urbanística por haber facilitado la apertura de la responsabilidad de urbanización a particulares no propietarios y la incorporación de empresarios a este tipo de funciones. Se toma en cuenta desde este sector que la aplicación de esta figura ha hecho aumentar la promoción privada de actuaciones de manera importante, tanto de agentes propietarios de fincas, como agentes externos. Sin embargo, no corre la misma suerte la promoción pública, que si bien se incrementó durante los primeros cuarenta meses de aplicación de la nueva legislación urbanística valenciana, la misma acabó disminuyendo, tal y como se ha apuntado en el apartado en el apartado V.2 de este estudio⁴⁹.

En contraposición, el sector político considera que han existido problemas en la aplicación de los procedimientos, tales como son la falta de competencia entre alternativas en la tramitación de los Programas, que garantizaran que el aspirante a urbanizador elaborara su proyecto en las mejores condiciones para poder optar a la aprobación y adjudicación de su propuesta. Según este mismo sector, era necesario fomentar la competencia entre los urbanizadores que presentaban sus PAI. Asimismo, se estableció la falta de utilización de la vía notarial para la tramitación administrativa de éstos, la cual ha sido empleada sólo en una cuarta parte de las ocasiones, debido principalmente a que la media de tiempo necesaria para su tramitación mediante el Ayuntamiento era aproximadamente de 220 días frente a los 308 días que se requerían si se tramitaban a través de un Notario.

Así pues, durante el período de vigencia de la LRAU, se ha constatado la necesidad de complementar los aspectos procedimentales relativos al proceso de adjudicación, tales como pudieran ser:

1. Reacomodación de los plazos para la presentación de alternativas en competencia.
2. Exigencia de garantías previas más rigurosas de los aspirantes a urbanizador, edificador, rehabilitador.
3. Regular de manera más detallada el procedimiento relativo a los informes técnico-jurídicos previos a la adjudicación.
4. Mejorar la práctica aplicativa del modelo y en consecuencia adecuarlo a las demandas sociales que el sistema aplica.
5. Reservar suelo para vivienda protegida.
6. Mayor adecuación de la participación pública en las plusvalías.
7. Potenciar la intervención activa en la ciudad consolidada.

⁴⁸ MONDREGO CABALLERO, F.: «La aplicación de la LRAU tras 40 meses de vigencia», *Revista Ciudad y Territorio*, año 2002, págs. 16-21.

⁴⁹ MONDREGO CABALLERO, F. *Ibidem*.

Probablemente, el último de los puntos indicados haya sido uno de los efectos más preocupantes derivados de la instauración de la figura, en tanto que el legislador no ofrece ninguna solución al problema de la rehabilitación de los núcleos antiguos de los municipios. Esta situación ha originando graves problemas de degradación y ruina, tras los que se esconde un severo problema social (sólo determinados colectivos están dispuestos a acceder a las viviendas sitas en los cascos antiguos), por lo que el control judicial se ha visto obligado a actuar frente a las desviaciones de adjudicación de los PAI, etc.

Asimismo, es evidente que dicho sistema ha comportado la concentración de la propiedad en unas pocas manos, dificultando todavía más, si cabe, el acceso a la vivienda de determinados colectivos como los jóvenes, los ancianos, los inmigrantes, etc.

Por todo ello, es evidente que la actuación del agente urbanizador debería haberse sujetado a un procedimiento con mayor verificación pública y que a su vez hubiera permitido la negociación con los tradicionales propietarios, siendo las Administraciones Autonómicas y las Locales las principales responsables de ejercer la comprobación de los proyectos presentados, agilizándose la fluidez y comunicación entre ambas Administraciones Públicas.

Así pues, no cabe duda de que la figura del agente urbanizador debe mejorarse a la vez que se consolida en nuestros ordenamientos jurídicos autonómicos, porque de lo contrario se confirmará que se han depositado demasiadas expectativas en un sistema que, por ahora, no está dando sus mejores resultados.

Para ello, deberá esperarse un tiempo prudencial para ver cuáles son los efectos derivados de la aplicación práctica de la LUV que, como se ha indicado a largo del presente estudio, acaba de entrar en vigor. No en vano, no debe olvidarse que a pesar de que la nueva ley establece unos aparentes criterios más objetivos para la selección del agente urbanizador y los PAI, se deja un amplio margen de discrecionalidad a los Ayuntamientos para que decidan cuál es el baremo de ponderación de los mismos, por lo que es probable que volvamos a ser testigos del célebre refrán que aboga «hecha la ley, hecha la trampa».

Así, si bien es cierto que el Gobierno Valenciano ha aunado esfuerzos para fomentar la participación ciudadana en el proceso urbanístico y, especialmente, en la ampliación de los trámites de información pública, mientras los ayuntamientos gocen de la última palabra en la selección del agente urbanizador, existirá el riesgo de que la ejecución urbanística sea llevada a cabo por unos pocos, en detrimento de los miles de ciudadanos europeos residentes, o con voluntad de residir, en la Comunidad Valenciana.

Habrà que ver, pues, cómo se lleva a cabo la implantación del sistema mejorado del urbanizador, para comprobar si finalmente las intenciones del Ejecutivo Valenciano se ajustan a las Recomendaciones contenidas en la Resolución del Parlamento Europeo de fecha 7 de diciembre de 2005 o, por el contrario, restan en meras expectativas como ha sucedido con la ya derogada LRAU.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- A.L. SÁNCHEZ-CÍA.: *La Ley del Suelo del 98. Comentarios Jurídicos*, Editorial Edijús, Madrid, 1998.
- ANÓNIMO: «La ejecución urbanística: los sistemas de actuación en la normativa de las comunidades autónomas», *Boletín informativo de la Sociedad Española de Promotores Públicos de Vivienda*, número 69, enero-2002.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: «Sistemas de Actuación», *Manual de Urbanismo. Instituto de Administración Pública*, Madrid, 2001.
- BAÑO LEÓN, J.M.; UREÑA SALCEDO, J.A.: «El urbanismo en la Comunidad Valenciana: la Ley 6/1994», *Revista Justicia Administrativa*, Anexo extraordinario 2003, págs. 157-161.
- FERNÁNDEZ, Gerardo R. y MONEDERO FERNÁNDEZ, P.: «Balance Actual del Modelo Urbanístico Valenciano. Apuntes para un Análisis Propositivo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 193, págs. 443-465.
- GAJA I DÍAZ, F.: «El suelo como excusa: el desarrollismo rampante», *Revista Suelo y Vivienda (Papeles de la FIM)*, número 20, primer semestre de 2003.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: «Gestión del planeamiento y contratos administrativos», *Documentación Administrativa*, números 261-262, septiembre-abril de 2002, pág. 66.
- GONZÁLEZ VARAS, S.: *Acción urbanística e iniciativa privada (art. 4 LRSV)*, Tirant Lo Blanc, 2001.
- LORENTE TALLADA, José Luis: *El patrimonio municipal del suelo (Especial referencia a la Comunidad Valenciana)*, Tirant lo Blanc, Madrid, 2003.
- MONDREGO CABALLERO, F.: «La aplicación de la LRAU tras 40 meses de vigencia», *Revista Ciudad y Territorio*, Año 2002, págs. 16-21.
- PAREJO, L.A.: *La actividad urbanística*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 1999.
- «Lacuestión de la constitucionalidad de la figura del urbanizador en su concreta visión original, la de la legislación valenciana», *Documentación Administrativa*, números 261-262, septiembre de 2001-abril de 2002, pág. 82.
- PAREJO, L.A. y CLAVERO, B.: *Derecho Urbanístico Valenciano (análisis de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística)*, 2.ª Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- SERRANO LÓPEZ, J.E.: «Los Programas de Actuación Integrada establecidos por la Ley Urbanística», *REPA* número 101, octubre-diciembre 1999.
- SOCIEDAD DE TASACIÓN: *Boletín de Mercado Inmobiliario*, Madrid, diciembre 2005.
- *Síntesis del estudio de mercado de vivienda nueva en 2005*, Madrid, diciembre de 2005.
- TEJEDOR BIELSA, J.C.: «Contratación de la obra pública urbanizadora y sistema de compensación. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001», *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 112, octubre-diciembre de 2001, págs. 606 y ss.
- VÁZQUEZ OTEO, A.: «El Agente Urbanizador. Especial referencia al Urbanizador particular no propietario», *La Ley-Actualidad, S.A.*, 2005, pág. 128.

OTRA DOCTRINA CONSULTADA

CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: «Panorama del derecho urbanístico autonómico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 172, septiembre de 1999.

EUGENIO SORIANO, JOSÉ; ROMERO REY, CARLOS: *El Agente Urbanizador*, Iustel, Madrid, 2004.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.: «Ley del Suelo del 98. Comentarios Jurídicos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 168, junio de 2001.

PAREJO, L.A.: *La elección del urbanizador. El régimen de adjudicación preferente y las agrupaciones de interés urbanístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

TRILLA, C.: «La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada». *Col.lección de Estudios Sociales de la Fundación «La Caixa»*, número 9.

KONINCKX FRASQUET, A.: «La ejecución de actuaciones integradas mediante agente urbanizador», *Manual de Urbanismo*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 2001.

Legislación*Normativa Comunitaria*

Directiva 92/50/CEE, del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios.

Directiva 93/37/CEE, del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obra.

Normativa Estatal

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

Normativa Autonómica

Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana.

Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.

Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (refunde las Leyes 2/2002, de 14 de marzo, y 10/2004, de 24 de diciembre).

Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de Murcia.

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 12 de julio de 2001 (sobre el Teatro de la Escala).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo.

Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 12 de julio de 1998.

Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 15 de octubre de 2001.

Auto del Tribunal Constitucional, de fecha 2 de mayo de 2001.

Auto del Tribunal Constitucional, de fecha 15 de octubre de 2001.

OTROS DOCUMENTOS

«Informe Fourtoux», de fecha 5 de diciembre de 2005.

«Resolución del Parlamento Europeo sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos», de fecha 7 de diciembre de 2005.