

# La Competencia durante el Planeamiento: teoría y aplicación a escala municipal

Fernando MOLINÍ

Profesor titular de Geografía Humana, Universidad Autónoma de Madrid

**RESUMEN:** La Competencia durante el Planeamiento puede definirse como el intento de maximizar la consecución de las metas de planificación urbana y de ordenación del territorio de las distintas Administraciones mediante concursos públicos que, fundamentalmente durante la elaboración del planeamiento, incrementen las oportunidades de los diferentes agentes para obtener clasificaciones del suelo deseadas, así como para beneficiarse de infraestructuras estructurantes, sobre todo del metro y del tren de cercanías. Ello se realiza delimitando unidades de competencia que respetan el suelo objetivamente no urbanizable (el valioso por su medio ambiente, el peligroso por los riesgos naturales que le afectan, etc.), que tienen en cuenta la viabilidad económica de las alternativas en pugna y que consideran la racionalidad y coherencia del conjunto del territorio. Sigue la línea iniciada por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana, pero amplía en gran medida sus aplicaciones. Por ejemplo, se diferencia de la legislación valenciana porque en la ordenación competitiva del territorio el concurso público determina no sólo el urbanizador, sino también el territorio que se urbaniza y el trazado de las infraestructuras estructurantes y de los grandes equipamientos.

**Descriptor:** Ordenación del territorio. Planeamiento municipal. Liberalización del suelo. Concursos públicos. Legislación urbanística. Ley Reguladora de la Actividad Urbanística.

## I. LA COMPETENCIA DURANTE EL PLANEAMIENTO

La Competencia durante el Planeamiento puede definirse como el intento de maximizar la consecución de las metas de planificación urbana y de ordenación del territorio de las distintas Administraciones mediante concursos públicos que, fundamentalmente durante la elaboración del planeamiento, incrementen las oportunidades de los diferentes agentes para obtener clasificaciones del suelo deseadas, así como para beneficiarse de infraestructuras estructurantes, sobre todo del metro y del tren de cercanías. Ello se realiza delimitando

unidades de competencia que respetan el suelo objetivamente *no urbanizable* (el valioso por su medio ambiente, el peligroso por los riesgos naturales que le afectan, etc.), que tienen en cuenta la viabilidad económica de las alternativas en pugna y que consideran la racionalidad y coherencia del conjunto del territorio.

La Administración correspondiente, en aquellos aspectos en que sea factible, en vez de diseñar un plan cerrado, esbozaría varias opciones deseables y económicamente factibles, en cuya elección sería decisiva la competencia entre los agentes interesados. Lógicamente, las alternativas se plantearán una vez excluidos todos los territorios que

Recibido: 01.03.02; Revisado: 21.11.03  
e-mail: fernando.molini@uam.es

Este artículo es fruto de una investigación subvencionada por el Ministerio de Fomento, de la que se publica aquí una parte.

En el trabajo han colaborado numerosas personas, siendo de destacar Julio Vinuesa, Elia Canosa, Nieves López, Daniel Marías y Marta Angulo. Quiero expresar aquí mi profundo agradecimiento al Ministerio de Fomento y a todos ellos.

deben ser preservados o que no pueden formar parte del concurso público, por ejemplo por su lejanía.

Los agentes privados, respetando la ordenación y las instrucciones de las instituciones públicas implicadas, pueden pugnar por lograr importantes elementos deseados para suelos potencialmente urbanizables, tales como infraestructuras estructurantes, grandes inversiones consideradas positivas o *suelo urbanizable delimitado*.

La Competencia durante el Planeamiento está en fase de investigación preliminar. Es una tentativa de avanzar, de manera tal vez innovadora<sup>1</sup>, y por tanto arriesgada, en el logro de un mercado del suelo que simultanee, por una parte, la planificación coherente del territorio y la maximización de los beneficios públicos con, por otra parte, el mayor grado posible de flexibilidad y de apertura a la iniciativa privada. En estos últimos aspectos entronca con la línea abierta en España por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana y por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, si bien pretende ampliar las propuestas de ambas.

Parece que conviene mejorar sustancialmente la práctica actual de la ordenación del territorio, puesto que está resolviendo insatisfactoriamente algunos de los retos que tiene planteados, como facilitar el acceso de la población con menor renta a una vivienda digna y bien comunicada mediante transporte público. Por ello puede considerarse positiva la búsqueda de teorías, pretendidamente audaces, que intenten aprovechar oportunidades para contribuir a resolver problemas. Pero a la hora de llevar a la práctica las posibles ideas supuestamente novedosas, la innovación debe contrarrestarse con una prudencia extrema, puesto que, en caso de errores, las consecuencias para los ciudadanos pueden ser muy negativas y perdurables.

<sup>1</sup> Existen numerosas referencias sobre la competencia entre ciudades (ELIZAGARATE, 2003; CAMAGNI, 2002; D'ARCY & *al*, 1998; CHESHIRE & *al*, 1996; etc.) y sobre otros temas relacionados, pero parecen inexistentes, o son muy difíciles de encontrar, obras referidas a la competencia durante el proceso de planeamiento, por un lado, para sacar a concurso público a escala municipal ubicaciones alternativas de usos de suelo por

## 2. ANTECEDENTES AUTONÓMICOS Y ESTATALES DE LA COMPETENCIA DURANTE EL PLANEAMIENTO

### 2.1. La Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana (LRAU)

La legislación valenciana concibe la actividad urbanizadora como una actuación pública y, como tal, realizada por la Administración de manera directa o indirecta. En este segundo caso hará la urbanización a través de un concurso público en el que se selecciona para su ejecución una iniciativa empresarial, en la que no es imprescindible la participación de los propietarios del suelo. Éstos ya no pueden desarrollar su suelo simplemente a partir de lo que establece el planeamiento general y la legislación urbanística. Si desean hacerlo tienen que tomar parte del concurso público, si bien se les concede una posición privilegiada.

Supone una gran innovación en la gestión del suelo porque anteriormente en España los dos únicos agentes con capacidad para transformar el suelo en solares ya edificables eran la Administración y los propietarios. La legislación valenciana introduce un tercero, el urbanizador, que además se selecciona mediante un procedimiento de concurso público también novedoso. ESCRIVÁ (2003: 42) lo califica de «cambio revolucionario» en el panorama legal de la gestión urbanística del suelo urbano y urbanizable en relación al que hasta ese momento había sido tradicional en el urbanismo español». VICENTE (2003: 35) afirma que es «un nuevo modo de entender la gestión urbana» surgido por la «necesidad de liberalizar el mercado del suelo con la finalidad de abaratar el precio del suelo y, por ende, de las viviendas», y que para ello arbitra «una fórmula novedosa de participación del sector privado en la inversión urbanística».

J. L. MARTÍNEZ (2003: 126), afirma que ha

las que los agentes litiguen y, por otro lado, para lograr infraestructuras estructurantes a escala regional (particularmente el tren de cercanías), que permitan clasificar el suelo como urbanizable delimitado. SÁNCHEZ DE MADARIAGA (1998) ha realizado una exhaustiva recopilación de la práctica urbanística emergente en los EE. UU. y no menciona ningún planteamiento similar al aquí propuesto.

«dado el salto cualitativo de desvincular la gestión del suelo a la propiedad».

La LRAU sigue el precedente, mucho más limitado, establecido en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación de 1975 para los Programas de Actuación Urbanística, necesarios para desarrollar el *suelo urbanizable no programado*, cuya formulación y ejecución se resolvía mediante un concurso al que podía presentarse cualquier promotor. Pero en la estatal «la obligatoriedad del concurso para la aprobación del correspondiente PAU ya había sido suprimida por decreto desde 1996» y, además, «la mayoría de los concursos convocados se adjudicaban a los propietarios del suelo, pero ¿cuántos concursos se convocaban?, muy pocos» (RULLÁN, 1999: 15.)

Aunque ha sido muy polémica, puede considerarse que la Ley valenciana es una realidad fructífera, que está ejerciendo una gran influencia en el urbanismo español. Esto queda patente en que algunos de sus aspectos han sido recogidos en diverso grado por la Ley 6/98 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (artículo 4.3), así como por la legislación de la mayoría de las Comunidades Autónomas (13 de las 17): Castilla-La Mancha, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Canarias, Madrid, Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura, Murcia, Andalucía, Galicia y Navarra. Un reciente análisis comparativo lo ofrece VICENTE (2003: 49-68.)

GARCÍA DE ENTERRÍA (2000: 92) critica que en la Ley valenciana se concede un poder excesivo a los «agentes urbanizadores». Considera que los propietarios del suelo están excluidos virtualmente del proceso urbanizador y «sometidos a expropiaciones sistemáticas que en la práctica no resultan eludibles para la gran mayoría de los propietarios». Javier García Valcárcel también expresa una opinión negativa en este sentido, al afirmar que «la Ley del Suelo Valenciana, de hecho, es una seminacionalización encubierta del suelo» (CPT, 1994: 120.) Por el contrario, PAREJO (2000: 304) sostiene que «en modo alguno desborda o infringe el marco básico del sistema legal urbanístico general, ni desconoce o lesiona los intereses legítimos de los propietarios... el propietario que no desee participar en la urbanización debe ser compensado mediante precio acordado

voluntariamente o fijado en todo caso en aplicación de la técnica expropiatoria».

MIGUEL (1997: 298 y 305) sostiene que con la LRAU «la expropiación está descartada porque las operaciones se instrumentan por reparcelación en la que el propietario originario del suelo termina recibiendo suelo urbanizado a cambio de la materia prima. En el peor de los casos, a lo único que se ve obligado el propietario es a la reparcelación forzosa y a pagar la urbanización, igual que sucedía en la legislación del Estado y con la ventaja para él de otras fórmulas como acogerse a la modalidad de pago en terrenos».

Lógicamente, en la Ley valenciana todos los propietarios que voluntariamente desean incorporarse a desarrollar suelo lo pueden hacer en términos a convenir con el urbanizador, a la vez que a éste le interesa lograr acuerdos con los propietarios para agilizar el proceso y disponer de los terrenos lo antes posible. Además, existe un estímulo jurídico para que los urbanizadores busquen la participación de los propietarios, porque en el concurso un criterio complementario a efectos de adjudicación es el conceder preferencia a la propuesta que oferte más incentivos, garantías o posibilidades de colaboración con ellos, que no sean contrarias al interés público. Y como cabía suponer, se concede prioridad en la adjudicación a las proposiciones planteadas por los propios propietarios, solos o concertados con urbanizadores, o en las que los propietarios hayan aceptado el proyecto de reparcelación planteado por el urbanizador.

En la práctica parece que los derechos de la propiedad están suficientemente satisfechos y que, por el contrario, el sistema resulta un fracaso desde el punto de vista de la recuperación para el interés general de las plusvalías que genera el proceso urbanístico. Durante los primeros años de aplicación de la Ley los urbanizadores, a cambio de realizar, gestionar y pagar la urbanización, recibieron de pago como media el 53% de los solares, mientras que los propietarios se quedaron con el resto, por lo que el reparto no les es nada desfavorable (BLANC, 1997: 279.) Obviamente, la variación según los casos es notable. D. MARTÍNEZ (2003: 181) comenta que durante los 40 primeros meses de vigencia de la Ley el urbanizador fue retribuido en una «horquilla comprendida

entre el tercio y los dos tercios del aprovechamiento total».

Se disponen de datos más recientes en relación al municipio de Valencia. En lo que respecta a los desarrollos en suelo urbanizable adjudicados hasta octubre de 2001, «*el valor del suelo representa el 54% del valor en venta de los solares resultantes*», muy por encima de los que obtienen en la gestión directa sin competencia realizada por las Administraciones públicas en la Comunidad de Madrid o en la de Cataluña, en las que «el valor del suelo que reciben los propietarios en esos casos no supera nunca el 33%» (G. R. FERNÁNDEZ, 2003: 33.)

Los propios criterios de selección de propuestas que establece la LRAU en los puntos 2 y 3 del artículo 47 tienden a favorecer a los propietarios, al preferirse la alternativa: con un beneficio empresarial más proporcionado; con un menor precio máximo para las obras de urbanización (para calidades iguales); y (según se ha comentado anteriormente) con más incentivos, garantías y posibilidades de colaboración con los propietarios.

Aunque en términos generales parece que el sistema funciona razonablemente bien para los propietarios, no deja de provocar en algunos casos situaciones indeseables, lo que posiblemente resulte inevitable en cualquier propuesta novedosa. Algunos de los propietarios perjudicados se han agrupado en la Asociación Valenciana en Defensa de los Derechos Humanos y Medioambientales y en contra de los Abusos Urbanísticos, que posee una página web ([www.abusos-no.org](http://www.abusos-no.org).) Parece que está muy orientada a la población foránea, que tal vez esté particularmente afectada, o, al menos, que es muy activa en su protesta. En muchos casos esto se puede deber a que son jubilados extranjeros que no tienen edad o que no quieren hacer negocios con sus tierras, así como a que algunos han adquirido propiedades desconociendo la calificación del suelo que tenían. MOLTÓ & al. (2003: 10) comentan que se ha producido una «reciente intervención de representantes diplomáticos en España de hasta 15 países europeos, además de Estados Unidos y Canadá, ante el presidente de la Generalitat Valenciana, José Luis Olivas, del PP, al que trasladaron su “inquietud y preocupación” por los abusos urbanísticos que sufren muchos de sus conciudadanos propietarios de

terrenos e inmuebles en la Comunidad Valenciana». Las situaciones de atropello a los propietarios han sido reflejadas en los medios de comunicación, pero parece que todavía no hay ningún estudio científico que las analice, por lo que es difícil valorar en qué medida afectan a casos aislados en determinadas zonas, o si tienen una magnitud mayor. El mencionado artículo sostiene que la aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística «desde que fuera aprobada en 1994, ha provocado un sinnúmero de protestas» (MOLTÓ & al, 2003: 10.) Pero esta aseveración no se avala con un estudio que refleje el porcentaje de los descontentos, ni que lo compare con los que había en la legislación previa, en relación a los m<sup>2</sup> urbanizados. Por otro lado, no sería aceptable el que los propietarios disconformes pudiesen retrasar durante años el desarrollo urbanístico que necesita la ciudad, causando un gran perjuicio al interés general, como en gran medida pasaba en la situación anterior. Además, es frecuente que las noticias periodísticas estén mal informadas y sean incompletas. Por ejemplo, en el artículo comentado se afirma que «el promotor, que se encargará de instalar luz, aceras, alcantarillado y otros servicios básicos, les exigirá (*a los propietarios*) unas cantidades que oscilan entre los 60.000 y 265.000 euros, que, en caso de no abonar, les llevaría a la expropiación forzosa» (*Idem.*) Esto no es preciso, entre otras razones porque omite (en ésta y en otras dos ocasiones en una misma página) que tienen la alternativa de pagar con suelo al urbanizador.

En la práctica, la forma en que el propietario paga al urbanizador por las obras realizadas parece que está cambiando. G.R. FERNÁNDEZ (1998: 689) afirmaba que «la experiencia nos demuestra que se opta por la modalidad de “pago en especie”, es decir, en parcelas edificables (en aprovechamiento) de valor equivalente a las cuotas». Unos años después el mismo autor sostiene que «cada vez más prefieren pagar en metálico» (G. R. FERNÁNDEZ, 2003: 33.)

Otro elemento a tener en cuenta es que el propio urbanizador suele ser propietario de al menos parte de los terrenos. MODREGO (2000: 16), refiriéndose al período de octubre de 1996 a abril de 1998, comenta que «sólo en el 38% de los programas tramitados (282) el

urbanizador no es propietario de un solo m<sup>2</sup>», si bien esta cifra se ha duplicado respecto a lo que sucedía en los dos primeros años, en que los urbanizadores sin nada de propiedad representaban el 19% de los casos.

Se ha formulado la queja de que el urbanizador está en una posición demasiado ventajosa respecto al propietario y que en numerosas ocasiones la aprovecha de manera abusiva con la complacencia de los Ayuntamientos, con los que mantiene buenas relaciones, entre otras razones porque éstos pueden solicitar contraprestaciones excesivas al urbanizador con la seguridad de que las repercutirá a los propietarios. El urbanizador tendería a hacer valoraciones muy bajas del suelo y muy altas del coste de la urbanización. Estos argumentos los expone J. L. MARTÍNEZ (2003: 133), sintetizados en la siguiente frase: «la máxima del sistema podría resumirse así: valorar el suelo a precio de saldo y la urbanización a precio de catálogo».

Francisco Perales considera positivo de la LRAU el que favorece la acción pública del proceso de urbanización mediante el uso de la gestión indirecta, lo que resulta particularmente útil en el caso de propietarios inactivos que efectúan retenciones de suelo especulativas. Sin embargo, su juicio es negativo desde la perspectiva de la libertad de empresa, porque «el derecho de la iniciativa privada a promover y ejecutar directamente el planeamiento se ha sustituido por el derecho a rogar a la Administración que admita la tramitación de propuestas de carácter concesional. La urbanización deja de ser un proceso regulado para convertirse en un proceso autorizado por una Administración con derecho a veto» (PERALES, 2000, 225.)

GARCÍA DE ENTERRÍA (2000: 91) también critica el que en la Comunidad Valenciana, más que en otras, «se ha formado ya un verdadero oligopolio de empresas urbanizadoras con una mayoría de la totalidad del suelo urbanizable de las grandes ciudades», argumento que también sostiene SERRANO (2003: 166.) Esto es contradictorio, únicamente en apariencia, con lo que propugna la Ley valenciana, que en palabras de G. R. FERNÁNDEZ (1998: 688) es «romper el bloqueo monopolista que domina el mercado de Suelo Urbanizable, al introducir elementos de competencia en el

*mismo*», porque en realidad se orienta preferentemente a romper el monopolio de los propietarios. Tal vez no aporte mecanismos suficientes para evitar el que se produzca otro de nuevo cuño a favor de los urbanizadores, aunque se ha argumentado que al no obligar al urbanizador a adquirir todo el suelo, se propicia «el acceso a las pequeñas y medianas empresas (para las que, en la actualidad, resulta casi imposible su intervención en el proceso urbanizador).. eludiendo los riesgos de un nuevo monopolio por los urbanizadores más fuertes» (G. R. FERNÁNDEZ, 1994: 52.)

En la práctica la competencia está siendo muy escasa, puesto que sólo se ha producido en el 15% de los programas tramitados en la Comunidad Valenciana desde octubre de 1996 a abril de 1998. El problema de la falta de competencia se puede mejorar, porque probablemente aumentaría si se alargase el plazo actual para llevar a cabo propuestas alternativas, que sólo es de 40 días. También se observa que la competencia es mayor en los grandes municipios (MODREGO, 2000: 21 y 22.) Los concursos muy disputados son una minoría, pero al menos tienen la ventaja de afectar sobre todo a las operaciones más importantes (BLANC, 1997: 273 y 287.) Cabe destacar al menos el caso del municipio de Valencia, en el que se ha producido una gran concurrencia. Según T. R. FERNÁNDEZ (2001-2002: 275 y 277) desde noviembre de 1994 (entrada en vigor de la LRAU) hasta agosto de 2001 se han adjudicado definitivamente por el Ayuntamiento 12 actuaciones en *suelo urbanizable*. Los adjudicatarios han sido «promotores inmobiliarios, solos o agrupados con empresas constructoras o financieras, y que en todos los casos se ha producido competencia entre varios aspirantes a la adjudicación (en algunos casos “feroz”)».

El peligro de que se creen oligopolios está avalado por algunos estudios y desmentido por otros, probablemente en función de la zona y el periodo de análisis de cada uno. NAVARRO & al. (2000: 717) afirman que en Alicante «tres empresas se reparten más del cincuenta por ciento del suelo y además en las mejores localizaciones». Por el contrario, G. R. FERNÁNDEZ & al. (2002: 73) sostienen que en los desarrollos aprobados en la ciudad de Valencia, «el empresario adjudicatario que más suelo pudiera recibir alcanza el 5,58% del total aprobado en la ciudad». En general

cabe suponer que el problema de la monopolización del suelo por parte de unos pocos urbanizadores será mayor en los pequeños núcleos de población que en las grandes ciudades, pero se necesitan más investigaciones al respecto.

El riesgo de oligopolio disminuiría si las grandes empresas se asocian con otras más pequeñas, como parece que está sucediendo espontáneamente en las grandes actuaciones (BLANC, 1997: 287.)

Por otro lado, aunque el oligopolio sea un problema grave, podría suceder que la situación actual fuese mejor que la anterior. Según MIGUEL (1997: 300), el sistema previo a la Ley valenciana es el que lleva al oligopolio, porque hace que la promoción de suelo urbanizado sea una actividad de alto riesgo, sólo asumible «fundamentalmente por empresas vinculadas a grupos financieros potentes lo que (es un dato) conducía en ciertas ciudades a un virtual oligopolio en la oferta de suelo urbanizado». Sus afirmaciones no las avala mediante estudios concretos, pero parecen estar sostenidas por la lógica. Si, como parece, el sistema valenciano es más rápido, menos complejo, más flexible, más seguro, más cómodo y con menos costes financieros para el urbanizador, eso significa que podrán dedicarse al sector un mayor número de iniciativas empresariales, puesto que las barreras de entrada son menores. Además, no cercena la iniciativa privada de los propietarios, que son incentivados a presentarse como urbanizadores, sino que les quita el monopolio del desarrollo del suelo para dar cabida a otros agentes privados. Es un avance claramente insuficiente, pero parece que representa una cierta mejora.

Otra crítica ha sido la baja calidad y la falta de coherencia territorial de las actuaciones urbanísticas desarrolladas por los urbanizadores en Alicante (NAVARRO & *al.* 2000: 717.) A esto tal vez le sea aplicable el que «a un mal planeamiento local ni una buena ley global lo salva» (GARCÍA-BELLIDO, 2000: 630.) G. R. FERNÁNDEZ & *al.* (2002, 64) lo achacan a que los Ayuntamientos «tramitan las propuestas que les ofrecen los particulares sin adoptar, con carácter previo a la presentación de los Programas, criterios de ordenación urbana (formulación del planeamiento de desarrollo, proyectos de urbanización, fijación de un porcentaje

mínimo de VPO, etc.) que permitieran garantizar un modelo de ciudad».

Probablemente la situación mejoraría si los Ayuntamientos hiciesen previamente una ordenación cuidadosa de la zona o si, en su defecto, en los concursos se presta una mayor atención a la calidad de los proyectos urbanísticos, tal vez incluso haciendo obligatorio que sean revisados por un jurado de prestigio.

Por otro lado, se ha criticado a la Ley valenciana el que apenas haya supuesto avances en los aspectos territoriales y medioambientales, frente al logro de acelerar el proceso de urbanización, con el mayor peligro que esto supone para el entorno natural y humano. GIMÉNEZ (2003: 158-159) comenta que, «a pesar de que los planes aprobados al amparo de la LRAU han mejorado ostensiblemente las tradicionalmente paupérrimas, inconexas y enciclopédicas memorias de información, éstas todavía siguen presentando un carácter meramente recopilatorio sin establecer ningún tipo de conexión aplicada entre la geografía municipal y la propuesta urbanística». Y sugiere la siguiente mejora: «sería interesante que la legislación urbanística valenciana articulara un sistema de planeamiento que otorgara a las memorias de información geográfica un carácter vinculante y determinante en el diseño de las directrices definitorias de la estrategia de ocupación urbana del territorio».

La LRAU está siendo cuestionada jurídicamente. En el año 2001 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana planteó una cuestión de inconstitucionalidad, que no fue admitida, fundamentalmente por cuestiones de forma. Posteriormente dicha sala ha optado por cuestionar las previsiones de la Ley valenciana porque considera que están en contradicción con los criterios contenidos en la Directiva Europea de Obras de 1993 y con la legislación estatal de contratos públicos.

Para sortear estas dificultades hay investigadores que consideran que conviene adaptar el marco urbanístico valenciano. ESCRIVÁ (2003: 111) es partidario de reconducirlo para salir de los escollos jurídicos con los que tropieza, considerando factible adaptarlo a la normativa contractual

pública de ámbito estatal y europeo. Por el contrario, otros autores consideran errónea la postura del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y esperan que el Tribunal Constitucional se pronuncie en favor de la norma autonómica. Por ejemplo, J. L. MARTÍNEZ (2003:109), entre otros argumentos, razona que la competencia del Estado sobre la materia únicamente se refiere a la legislación básica, por lo que son cuestionables las «legislaciones que mucho más allá de fijar estos mínimos básicos, como la de Contratos, establecen una casuística difícilmente superable en términos normativos convencionales, con perfiles más propios de Reglamento que de Legislación Básica». Para TEJEDOR (2003: 109) «resulta muy discutible que nos encontremos ante un contrato de obra o concesión de obra porque, por un lado, la prestación que ha de realizar el urbanizador es mucho más compleja y amplia que la simple ejecución de una obra pública y, por otro lado, la contraprestación no se recibe directamente de la Administración (precio pagado en dinero o cesión de la explotación de la obra) sino de los propietarios». G. R. FERNÁNDEZ (2003: 37) estima que equiparar al agente urbanizador con un contratista de obra pública «supondría una lamentable reducción de las posibilidades que ofrece el sistema urbanístico, sobre todo para los resultados ya demostrados del modelo valenciano, en la finalidad de promoción de suelo urbanizado». La revista *Documentación Administrativa* ha dedicado un número doble a reflexionar sobre esta cuestión, con aportaciones de T. R. FERNÁNDEZ (2001-2002), GÓMEZ-FERRER (2001-2002), PAREJO (2001-2002), J. L. MARTÍNEZ (2001-2002) y otros.

Son muy numerosos los autores que hacen un balance positivo, aunque crítico, de la Ley valenciana. J. M. PÉREZ (2000: 58) señala que «el sistema ha sido objeto de fuerte y continuada controversia entre defensores y detractores del mismo, pero con independencia de su posible y discutida fundamentación doctrinal —y la posibilidad o no de consecuencias prácticas no deseables—, ... el sistema comentado —perfectible sin duda, como lo es toda obra humana— constituye una aportación importante que bien puede ser incorporada al régimen urbanístico general». TEJEDOR (2003: 110) destaca que «ha producido los efectos

pretendidos desbloqueando actuaciones que estaban estancadas y dinamizando los procesos de gestión y ordenación urbanística». G. R. FERNÁNDEZ (2003: 39) ofrece numerosos datos favorables y afirma que «a la vista de los resultados y sin perjuicio de la aportación de mejoras y complementos, reglamentarios o legislativos, tal como han llevado a cabo otras legislaciones autonómicas, parece claro que la senda de la “evolución genética” que debe adoptar el viejo “genoma humano” español es el determinado en el modelo valenciano». Otros muchos autores consideraran la experiencia positiva, aunque perfectible, siendo de destacar J.L. MARTÍNEZ (2003: 132) y D. MARTÍNEZ (2003: 180.)

## 2.2. La legislación estatal sobre la liberalización del suelo

Destaca la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, cuyo principal objetivo es incrementar la oferta de suelo urbanizable para reducir el precio final de los bienes inmobiliarios y facilitar la transformación de dicho suelo en superficie apta para asentamientos urbanos (MÉNDEZ, 2000: 1-2) RUEDA (2003: 44) comenta que para lograr esa meta «establece la nueva idea de que “todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado”. De ahí la noción de suelo urbanizable del art. 10, como todo aquel que “no tenga la condición de urbano o de no urbanizable”. La consecuencia de esta definición es la susceptibilidad de todo el suelo residual para ser “objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y en el planeamiento aplicable”».

Entre las críticas que ha recibido la política de liberalización del suelo, sintetizadas por ejemplo por LÓPEZ DE LUCIO (1997), la más importante es que, al incrementar el suelo urbanizable de manera extensiva, se aumenta el coste de urbanización de las áreas alejadas de la ciudad central o de las vías de comunicación existentes. Esto se debe al alto presupuesto que requiere la conexión de las actuaciones urbanísticas lejanas con los sistemas

generales de infraestructuras y equipamientos, tales como la red viaria, el transporte público, el agua, la electricidad, el alcantarillado, etc. El urbanizador debe asumir todos los costes adicionales que representan las urbanizaciones apartadas de los desarrollos previos, lo que en la mayoría de los casos las hace inviables. En gran medida, sólo enormes actuaciones con la suficiente masa crítica pueden justificarlo, principalmente las basadas en un medio de transporte público como el tren de cercanías.

La lejanía a las infraestructuras y a los equipamientos hace que la flexibilización del territorio siga siendo escasa en la práctica, a pesar de las medidas de liberalización ya adoptadas. Por ello ROCA & *al.* (2000: 555 y 558) comentan que «la liberalización del suelo, al contrario de lo que creen sus partidarios, no generará automáticamente un aumento cualitativo de las opciones de desarrollo urbanístico... una mayor oferta de territorio menos atractivo no tiene efecto real en el mercado urbano».

El elevado coste de engancharse a los sistemas generales y de proporcionar servicios puede generar con frecuencia dos situaciones negativas: impedir que la mayor parte del nuevo suelo urbanizable se pueda desarrollar, o provocar que se promuevan actuaciones urbanísticas carentes de infraestructuras y equipamientos de calidad, que serían para sus habitantes desiertos dotacionales en los que resulta difícil vivir.

La *Competencia durante el Planeamiento* pretende multiplicar las alternativas de posibles espacios urbanizables bien dotados de infraestructuras y equipamientos. Propugna incrementar la flexibilidad del suelo porque:

- Dibuja unidades de competencia que incrementan el número de alternativas viables y coherentes con el conjunto.
- Saca a concurso público, cuando resulta posible, el trazado y la ubicación de las infraestructuras estructurantes, de forma que los diferentes urbanizadores y propietarios de suelo urbanizable pudiesen pugnar por beneficiarse de ellas.

Puesto que las alternativas de ubicación iniciales son mayores, el suelo que potencialmente puede estar bien dotado es superior al que se produce con el sistema de planeamiento vigente. Por el contrario, en la

ordenación actual la expansión de la ciudad en la práctica se hace sin alternativas, a la vez que el diseño de las infraestructuras y equipamientos viene determinado de antemano, dotando de una gran rigidez al territorio y de un poder monopolista a los propietarios de suelo agraciados con una mayor accesibilidad y mejores dotaciones.

### 3. COMPETIR DURANTE LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO MUNICIPAL

En la Competencia durante el Planeamiento los municipios, al elaborar su planeamiento, podrían determinar: *el suelo urbano*, *el no urbanizable*, *el urbanizable delimitado*, *el urbanizable no delimitado* “*con unidad de competencia*” y *el urbanizable no delimitado*. El *urbanizable delimitado* correspondería a aquellos elementos del crecimiento urbanístico para los que no se encuentran posibles alternativas, por lo que su recalificación urbanística no se somete a concurso público.

Tal y como refleja el párrafo anterior, la competencia durante el planeamiento utiliza la clasificación del suelo de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, a la que se añade al *urbanizable no delimitado* la categoría de *con unidad de competencia*, que aparece entrecomillada para resaltar que es la única diferencia con dicha Ley. Lógicamente, la ordenación competitiva del territorio debería estar respaldada tanto por la legislación estatal como por la autonómica, en los aspectos de su respectiva competencia. BAÑO (1997: 559) ha señalado que «no es fácil intentar flexibilizar el mercado del suelo con los solos títulos competenciales que el Tribunal Constitucional ha dejado en manos del Estado. Esa responsabilidad corresponde ahora a las Comunidades Autónomas». Pero aunque el mayor peso esté en las Comunidades Autónomas, el Estado sigue desempeñando un papel clave, particularmente en la legislación básica reguladora del derecho de propiedad inmobiliaria, en la regulación de la expropiación forzosa y en la determinación del trazado de las infraestructuras suprarregionales.

En la Competencia durante el Planeamiento el suelo *urbanizable no*

*delimitado con unidad de competencia* incluiría alternativas de ubicación para el máximo número posible de grandes piezas de desarrollo urbanístico previstas en los siguientes años, escogiéndose entre las que sean equivalentes en función de las mejores ofertas que presenten los urbanizadores. En general, los principales usos compatibles que conforman la ciudad se agruparían en unidades de competencia, que tendrían por tanto suelo residencial, comercial, industrial, zonas verdes, equipamientos, etc., o la combinación de algunos de ellos.

Un modelo de Competencia durante el Planeamiento puede verse en la FIG. 1. Es una representación simplificada que no trata de guardar con exactitud proporciones, ni representar todos los elementos posibles. Refleja un municipio que en los próximos años desea desarrollar, entre otras, las actuaciones mencionadas a continuación, con la siguiente clasificación del suelo:

— *Urbanizable delimitado:*

- Parque (P) metropolitano: a desarrollar sobre un vertedero de escombros y basuras. Se declara *urbanizable delimitado* porque no se encuentra una alternativa mejor o equivalente.
- Unidad de competencia 1 (UC1): incluye el desarrollo de 11.000 viviendas, con una densidad media de 40 viviendas por hectárea, provista de sus correspondientes dotaciones, áreas comerciales y espacios productivos, cuya urbanización completa se debe desarrollar en un plazo máximo de 10 años. Esta zona residencial es *urbanizable delimitado* porque en su día el municipio aceptó la recalificación de los terrenos si resultaba ganadora de un concurso supramunicipal de nuevos barrios vinculados al tren de cercanías, según un proceso que se explicará en un artículo diferente.

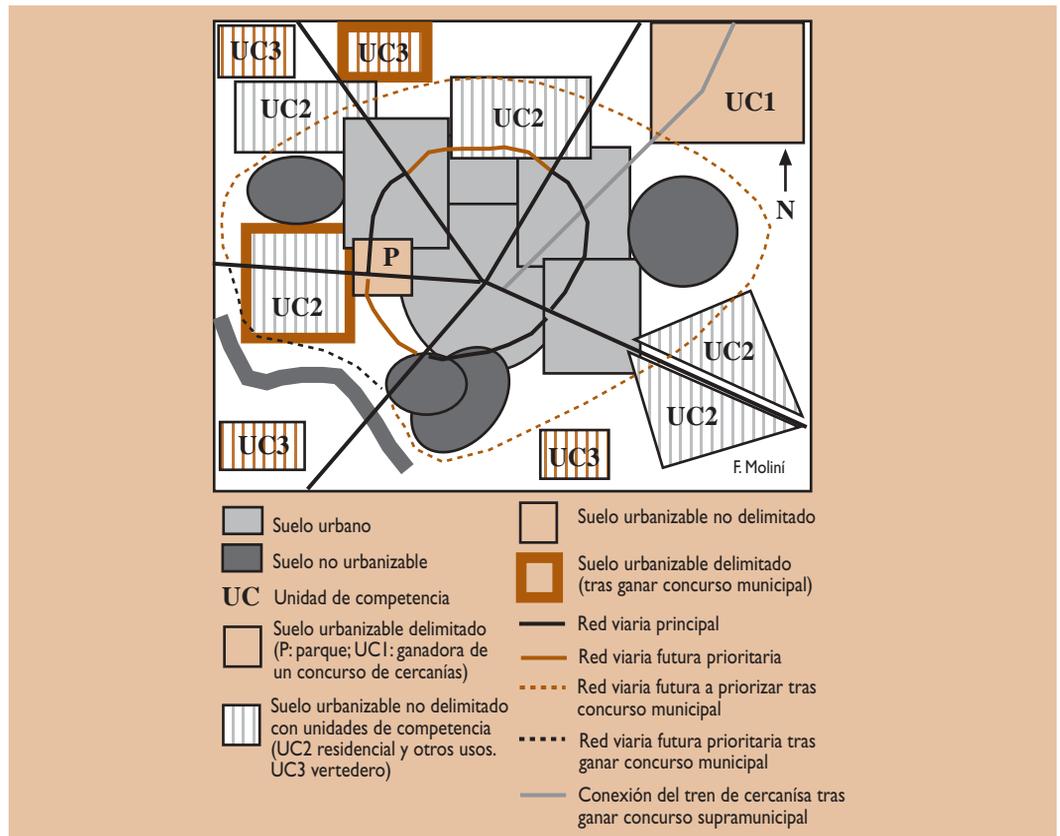


FIG. 1. Competencia durante el planeamiento municipal

Fuente: Elaboración propia.

— *Urbanizable no delimitado con unidad de competencia.* Para cada desarrollo urbanístico de este tipo de suelo debe existir al menos dos alternativas viables:

- Unidades de competencia 2 (UC2): incluyen el desarrollo de 2.500 viviendas, con una densidad media de 25 viviendas por hectárea, junto a espacios productivos, comerciales y de equipamientos. Su urbanización debe desarrollarse en un plazo máximo de 4 años. Hay cinco zonas alternativas de ubicación que compiten entre sí.
- Unidades de competencia 3 (UC3): espacios para la localización de un vertedero de escombros y basuras, situados a más de dos kilómetros del *suelo urbano* o del *urbanizable delimitado* residencial. Hay 4 zonas alternativas de ubicación. Lógicamente, si se seleccionase la UC2 del noroeste, únicamente se podría escoger entre las UC3 del sur.

Los técnicos que elaboran el plan procuran buscar dos o más alternativas viables para los distintos tipos de desarrollos. Cada una de ellas se dibuja como *suelo urbanizable no delimitado con unidad de competencia*. Así, el municipio determina que podría crecer en varias direcciones y con formas variables. De las piezas alternativas de desarrollo urbanístico únicamente algunas (o una dividida en subunidades) adquirirían su condición de *urbanizable delimitado*, aquellas en las que los urbanizadores realicen las mejores ofertas.

Se debe tender a maximizar la delimitación de unidades de competencia, en el doble sentido de definir el mayor número que permita una gestión adecuada y de tender a cubrir todo el término municipal, si bien los territorios peor situados para determinadas actividades tendrán penalizaciones en el concurso público. Por ejemplo, para que puedan ser elegidas las unidades de competencia residenciales más alejadas del núcleo urbano, podría establecerse como condición el que, además de financiar su conexión a los sistemas generales, tengan que realizar una oferta un 10% superior a la de las unidades de competencia contiguas al mismo.

En la delimitación de las unidades de competencia debe escucharse a todas las

partes interesadas, en un intento de hacer el mejor y más eficaz diseño posible. Tras el concurso se disolverían las unidades de competencia que no hayan sido adjudicadas a uno o varios agentes urbanizadores, pasando los terrenos a ser *suelo urbanizable no delimitado*, salvo que el Planeamiento General prevea que en una fase posterior habrá otro u otros concursos públicos, en cuyo caso se disolverían al celebrarse éstos. La desaparición de las unidades de competencia hasta que otro Plan de tipo General las vuelva a definir, en función de las nuevas circunstancias del momento, implica que el haber sido *suelo urbanizable no delimitado con unidad de competencia* no otorga derechos a la propiedad, más allá de los que le confiere ser *suelo urbanizable no delimitado*. Tras la adjudicación de las unidades de competencia podrían aparecer nuevas necesidades de escasa entidad que se podrían atender mediante modificaciones al Plan y que podrían resolverse con o sin delimitación de unidades de competencia.

Las principales *etapas* del proceso más común podrían ser:

- 1) Determinar los elementos generales del *modelo territorial* que, entre otros posibles, incluye: clasificar el suelo; situar las infraestructuras, las principales zonas verdes y las dotaciones; definir las cantidades de suelo y techo destinadas a cada uso; delimitar las unidades y subunidades de competencia; establecer los parámetros y las trazas estructurales de cada una de ellas; y regular las bases del concurso público.

Más en detalle, para cada conjunto de *suelo urbanizable no delimitado con unidad de competencia* se establecerían, entre otros elementos posibles: el número mínimo y máximo de metros cuadrados construidos por tipo de usos, así como, si procede, de unidades de productos inmobiliarios (viviendas, centros comerciales, etc.); la ordenación urbana, con la delimitación de los espacios públicos y privados; las calidades y el dimensionado de las obras de urbanización; en su caso, las tipologías edificatorias; los estándares urbanísticos y condicionantes específicos que tiene que cumplir; la programación de su desarrollo; los criterios de valoración; y todo tipo de información que pueda resultar relevante

para el concurso público. Esta ordenación no debe considerarse totalmente rígida, porque los urbanizadores podrían hacer propuestas para mejorarla y la Administración aceptarlas.

Un elemento clave de esta fase es la definición de las infraestructuras, equipamientos y actuaciones estructurantes, mencionando aquellos cuyo trazado y ubicación se concretarían en función de la mejor oferta urbanística. Por ejemplo, en la FIG. 1 la ejecución más a corto plazo de la segunda vía de circunvalación depende de cuál sea la UC2 que gane el concurso. En este caso, se construiría de manera inmediata la vía circular del suroeste, porque su correspondiente unidad de competencia ha ganado la convocatoria.

- 2) Sacar a *concurso público* las zonas alternativas de ubicación y seleccionar las mejores propuestas de los agentes urbanizadores, cuya adjudicación no será firme hasta que se apruebe el plan con carácter definitivo.
- 3) *Reordenar el conjunto del plan* con las unidades de competencia ya seleccionadas, incorporando todos los ajustes que sean pertinentes para que resulte más coordinado, coherente y armonioso. Por ejemplo, podría haberse dibujado de manera forzada la unión entre la unidad de competencia seleccionada y el núcleo urbano preexistente, como consecuencia de la falta de espacio provocada por la delimitación de otras unidades de competencia, que ya dejan de existir (pasan a ser suelo *urbanizable no delimitado*) salvo que se prevea hacer un segundo concurso más adelante. En el supuesto mencionado, la reordenación podría ampliar la zona de contacto, teniendo lógicamente los urbanizadores un plazo para renunciar a la adjudicación si los cambios no les resultan aceptables. Otro ejemplo de modificación sería que el municipio estimase favorablemente las propuestas de mejora realizadas por algún urbanizador. Si la idea no fuese del

urbanizador seleccionado, el adjudicatario tendría que abonar los gastos que su realización hubiese conllevado.

#### 4) *Aprobar el plan.*

PARRO (2003: 1 y 5) plantea la posibilidad de que el concurso público entre unidades de competencia se realice después de la aprobación del Planeamiento General. Dice: «al dejar la concreción de parte de las determinaciones postpuestas a una fase posterior de disputa pública, se libera parte de la tensión que se genera actualmente en la fase de redacción del Planeamiento General, con lo que puede que se acorten plazos de redacción y aprobación del mismo y se mejore su calidad al permitir a los técnicos redactores trabajar y adoptar decisiones en un ambiente menos tensionado... Esta posposición de la concreción de las determinaciones del planeamiento en los suelos urbanizables no delimitados hasta el momento de su ejecución, requiere necesariamente que junto a las autoridades municipales intervengan las autoridades autonómicas en el proceso de aprobación de los planeamientos parciales que se aprueben»<sup>2</sup>. Efectivamente, en numerosos casos será ventajoso dejar para fases posteriores la concreción de todas las unidades de competencia o de parte de ellas, por lo que debe ser una posibilidad a la que se puedan acoger los municipios que lo deseen. En estos casos, el punto cuatro de las etapas del proceso pasaría a ser el dos. Pero aquí se estima conveniente que la norma sea la contraria, para no retrasar el proceso urbanístico en aquellas situaciones en que con el Planeamiento General se pudiese aprobar una ordenación de detalle de una o varias unidades de competencia.

Una cuestión que queda abierta en este trabajo es *el objetivo o los objetivos* a los que ha de servir la Competencia durante el Planeamiento, puesto que es a las Administraciones implicadas a las que les corresponde determinarlos. No obstante, de entre los muchos que se podrían plantear se

<sup>2</sup> El proyecto en el que se basa este artículo, subvencionado por el Ministerio de Fomento, incluyó la realización de una base de datos de 1.159 expertos nacionales y extranjeros, a los que se les envió el avance de

la investigación para que lo debatieran. El texto citado corresponde a la respuesta de Parro Cuesta, Director Técnico de la Confederación de Cooperativas de Viviendas de España (CONCOVI).

comentan dos, para poder situar a la Competencia durante el Planeamiento en el contexto de sus posibles fines inmediatos.

a) *Abaratar el precio de la vivienda o, al menos, reducir su incremento*<sup>3</sup>

La Competencia durante el Planeamiento podría tener un efecto beneficioso sobre el precio de la vivienda:

- Al compartir numerosos elementos de la legislación valenciana, podría coincidir con ella en el posible efecto de disminuir el incremento del precio de la vivienda. G. R. FERNÁNDEZ & *al.* (2002: 61-62) analizan por Comunidades Autónomas los precios medios del metro cuadrado construido, en viviendas de nueva construcción, en las capitales de provincia españolas, entre los años 1998 y 2001. Refiriéndose a la Comunidad Valenciana, comentan que la incorporación al mercado de una importante cantidad de suelo urbanizado gracias a la aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, «ha debido contribuir a que, en los últimos años, los precios medios de la vivienda de nueva construcción en las capitales de la Comunidad se hayan incrementado un tercio menos que la media española», así como, a que en el año 2001, hayan sido en las que aumentaron menos los precios. No obstante, los mismos autores matizan el alcance de estos datos: «aunque el resultado comparativo con otras Comunidades Autónomas debe valorarse positivamente, también debe reconocerse que el precio medio de la vivienda en la Comunidad ha subido más del doble del IPC» (G. R. FERNÁNDEZ & *al.*, 2002: 63.) Por otro lado, se necesitaría un mayor número de años para poder sacar unas conclusiones más firmes, así como el estudio de más variables.
- Sobre todo al establecer que *el principal criterio de selección de los concursos sea el menor precio máximo al que los urbanizadores y las inmobiliarias se comprometan a vender las viviendas que construyan*. Los precios máximos se establecerían en función de las tipologías

<sup>3</sup> A lo largo de este estudio se desarrolla el caso de la vivienda, pero se aplicaría igualmente a naves industriales, locales comerciales, etc.

de vivienda y tendrían por referencia el año del concurso, a partir del cual se incrementarían según el Índice de Precios al Consumo. Para que la medida fuese efectiva, tendría que aplicarse al precio final de las viviendas y no al precio del suelo urbanizado, puesto que en caso contrario serían las inmobiliarias las que se beneficiarían de las disminuciones de precio que realizasen los urbanizadores. Asimismo, tendría que aplicarse a la totalidad de las viviendas, porque, si se hiciese únicamente a parte de ellas, los beneficios que se dejan de obtener en las viviendas con precio máximo se repercutirían en las libres, que acabarían resultando más caras. Esta medida podría tener un gran efecto, pero presenta algunos inconvenientes. Una primera dificultad es que puede desincentivar la participación de los agentes urbanizadores y de las inmobiliarias, puesto que pierden la capacidad de incrementar los precios cuando el mercado se lo permita. Esto resulta peligroso si en la mayoría de las zonas el precio del suelo no está moderado, puesto que en este supuesto (que resulta muy probable, al menos hasta que el sistema se generalice) los agentes adjudicatarios estarían obligados a vender suelo y viviendas a precios bajos, pero para su crecimiento futuro tendrían que comprar suelo a precios altos. Para evitarlo, es imprescindible que las reglas del juego y los objetivos sean iguales para todos los municipios y para todos los concursos, al menos dentro de cada Comunidad Autónoma. Si esto se lograra, el efecto podría ser apreciable. Un segundo problema es que, a pesar de los compromisos adquiridos, es muy difícil controlar el precio al que finalmente se venden las viviendas, como pasa en la actualidad con las viviendas de protección oficial en régimen de venta. En cualquier caso, aunque pudiera haber fraudes, no dejaría de incidir hacia la baja en los precios de la vivienda.

b) *Ofertar un mayor número de viviendas oficiales en régimen de alquiler*

El problema del elevado coste de la vivienda afecta en mayor medida a la

población con menos recursos, por lo que otro criterio particularmente útil de selección sería *considerar el número y los metros cuadrados de viviendas públicas en alquiler que el urbanizador ofrezca*<sup>4</sup>. El que la principal meta, o una de las principales, sea promover la vivienda pública en alquiler, tendría grandes ventajas, entre las que cabe destacar:

- Facilita no sólo que las diferentes ofertas de propietarios de suelo, urbanizadores e inmobiliarias se puedan comparar de manera cuantitativa y objetiva, sino que además se controle su cumplimiento.
- Es una meta más concreta y más factible si se establece como el principal mérito a tener en cuenta en la adjudicación, frente a otros objetivos más generales y más difíciles de cuantificar, como el anterior de estabilizar o disminuir el precio de la vivienda libre.
- Las viviendas en alquiler podrían pasar a formar parte del patrimonio municipal, a ser posible con una regulación que no permita cambiar el régimen de tenencia, al menos en un largo período. Cabe suponer que este incremento del patrimonio municipal sería un poderoso incentivo para que los Ayuntamientos se esmeren en aplicar de manera correcta la Competencia durante el Planeamiento.
- Atiende a las necesidades insatisfechas de la población con más dificultades de acceder a una vivienda digna, con lo que no sólo colabora a cumplir un mandato constitucional, sino que lo hace en favor de la población económicamente más débil y, además, contribuye a que se produzca una menor conflictividad social.
- En política de vivienda posiblemente es la mejor forma de recuperar las plusvalías para la colectividad, porque en el régimen de venta las rentas de localización pasarían de los propietarios del suelo a los de las viviendas, que se apropiarían de ellas cuando más tarde o más temprano las pudiesen vender a precio libre.
- España acusa un marcado desequilibrio en la relación entre viviendas en venta y en alquiler. Según un reciente trabajo, es

el país de Europa con menos viviendas en alquiler y «el porcentaje de viviendas en alquiler no supera el 12% del parque de viviendas principales, frente a más de un 35% correspondiente a la media europea» (ESTUDIO PLANNER-ASPRIMA, 2003: 21.)

- Algunas medidas de vivienda social parece que no están funcionando en la práctica de forma correcta, particularmente la que trata de destinar obligatoriamente a vivienda pública un porcentaje mínimo de las nuevas viviendas que se construyan. En este sentido el Secretario General de la Asociación de Promotores-Constructores de España, MARTÍ (2003: 230), afirma que su «asociación de Madrid ha denunciado públicamente que varios de los operadores en los PAU de Madrid están burlando la limitación del precio de venta de la vivienda protegida y del suelo sobre el que esta vivienda se edifica. Esta realidad se conoce desde hace muchos años y nadie ha hecho nada por remediarlo»<sup>5</sup>.
- Potencia la movilidad de la población, pudiendo existir un sistema de información centralizada que favorezca el que los arrendatarios que cambien de lugar de trabajo puedan intercambiar sus viviendas. Según el ESTUDIO PLANNER-ASPRIMA (2003: 22), «estimaciones del Banco Central Europeo apuntan a que la predisposición a cambiar de lugar de residencia y trabajo es casi diez veces mayor entre la población que vive de alquiler que entre la que ocupa vivienda en propiedad».

El principal inconveniente que tiene este objetivo es que no contribuye a una disminución general de los precios de la vivienda.

Que los urbanizadores puedan ofrecer unos menores precios máximos de las viviendas, un mayor número de viviendas de protección oficial en arrendamiento, u otros objetivos, dependerá en gran medida de los contratos que logren con los propietarios y del sistema de valoración del suelo aplicable a los casos en que no haya acuerdo. Si ambos agentes se entienden, significa que los

<sup>4</sup> Si las viviendas en renta fuesen a ser propiedad privada, en vez de, por ejemplo, de los Ayuntamientos, también tendría que ofertarse el precio del alquiler.

<sup>5</sup> Dicha persona no sólo cuestiona la ineficacia de las medidas, sino también la legalidad de calificar suelo para el uso de vivienda protegida (MARTÍ, 2003: 233-234.)

propietarios pagarán en metálico o en solares al urbanizador a cambio de la urbanización, pero, en caso contrario, habría que expropiar el terreno a los propietarios discrepantes, respetando los criterios que establezca la legislación estatal, que en la actualidad es bastante favorable al propietario. En la Competencia durante el Planeamiento, a efectos de expropiación forzosa, debe establecerse el procedimiento para que la valoración de los suelos sea según la clasificación que tengan en el momento de iniciarse el concurso, que normalmente será *suelo urbanizable no delimitado*. Esto significa que el procedimiento de expropiación debe iniciarse con anterioridad a que se apruebe su clasificación como *suelo urbanizable delimitado*. Por su parte, para incentivar que el urbanizador tenga interés por entenderse con los propietarios, habría que considerar como un mérito fundamental del concurso el porcentaje de acuerdos que logre respecto al total de los terrenos de la unidad de competencia.

Sintetizando, *los elementos determinantes para la resolución del concurso* podrían ser:

- 1) *Cumplir con todos los requisitos previos*, en los que se exige llegar a un cierto mínimo, pero que a efectos de selección no se valora el superarlo. En primer lugar, los que en gran medida son específicos de cada unidad de competencia, como: la conexión con los sistemas generales, especificándose en cada caso la forma en que deberá hacerse para maximizar el interés general; las características y calidades de obra de la urbanización y, en su caso, de algunos equipamientos y servicios; y los plazos de ejecución. En segundo lugar, los que tienen carácter general, como los compromisos y las garantías que se exigen a los urbanizadores o, por ejemplo, aportaciones excepcionales como una determinada contribución a un fondo para la adquisición de grandes parques externos a la unidad de competencia pero próximo a la misma.
- 2) *Ofrecer la mejor oferta* respecto al objetivo o los objetivos que se persigan: un menor precio máximo de venta de las viviendas, un mayor número de viviendas de protección oficial en alquiler, una combinación de ambas u otros.

- 3) *Lograr un mayor acuerdo con los propietarios*, medido en porcentaje del total de los terrenos de la unidad de competencia.

Antes de la convocatoria de cada concurso debería establecerse una relación cuantitativa entre el peso de los objetivos 2 y 3, de forma que el urbanizador pudiese saber con antelación la ponderación que se concede a cada uno.

Los urbanizadores tendrían que presentar al concurso toda *la documentación exigida*, que podría constar de dos propuestas:

- *La jurídico económica*, cuyos componentes fundamentales son la oferta de precios máximos de las viviendas o de viviendas públicas en alquiler o ambas, el porcentaje de las tierras de los propietarios con los que se ha llegado a un acuerdo y el plan económico financiero que muestra que es un proyecto viable.
- *La urbanística*, que según los casos podría tener distinto grado de concreción. Como mínimo sería un anteproyecto, pero podría constar del plan parcial o del estudio de detalle, e incluso a veces, del proyecto de urbanización.

La Competencia durante el Planeamiento se diferencia de la *Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana*, sobre todo porque el concurso público determina no sólo al urbanizador, sino también el territorio que se urbaniza y el trazado de las infraestructuras estructurantes y de los grandes equipamientos, todo ello mientras que el plan se está elaborando. De manera más detallada, estas son algunas de las características de la Competencia durante el Planeamiento que la hacen diferente al sistema valenciano:

- Tiene unos objetivos más ambiciosos y enfocados al producto final, particularmente a la vivienda. La Ley valenciana persigue acelerar el proceso de urbanización e incidir indirectamente en la disminución del precio de la vivienda, al poner en el mercado más rápidamente una mayor cantidad de suelo urbanizado. La

- Competencia durante el Planeamiento pretende influir directamente en los precios de la vivienda o de los locales gracias a la recuperación de las plusvalías y al fomento de la competencia. Los recursos que ello reporta se podrían destinar a abaratar el coste de la vivienda, a obtener un mayor número de viviendas de protección en alquiler o a los objetivos que se planteen las administraciones implicadas. Como contrapartida es un proceso más complejo, porque el agente urbanizador ha de llegar a acuerdos previos no sólo con los propietarios, sino también con las inmobiliarias.
- Supone una mayor recuperación de plusvalías porque los propietarios, antes de la resolución del concurso, no tienen certeza de que su terreno vaya a urbanizarse. Saben que desarrollarlo depende en gran medida de sus ofertas, junto a las de los agentes urbanizadores, que a su vez condicionan. En el sistema valenciano las plusvalías que deja de percibir el propietario las tiende a obtener el urbanizador, de manera que no se recuperan para la colectividad.
  - Hay más libertad y flexibilidad en la localización de las actuaciones.
  - Un mayor número de territorios *urbanizables no delimitados* compiten por un menor número de calificaciones de *urbanizable delimitado*, lo que implica una menor predeterminación geográfica en la calificación del suelo
  - A los concursos se presenta un agente urbanizador, que se diferencia del valenciano en que el acuerdo voluntario con los propietarios adquiere una mayor importancia y en que, además de realizar la urbanización, se compromete a algún objetivo de interés general.
  - Los proyectos de cada agente urbanizador tienen una doble competencia: a la pugna interna por ser seleccionado dentro de cada unidad de competencia (competencia intrazonal) se le añade el que los mejores proyectos de cada una de ellas se enfrentan entre sí (competencia interzonal.) Esto cabe suponer que incrementaría la rivalidad entre urbanizadores, que en el caso valenciano es muy escasa en la práctica, salvo en los grandes proyectos.
  - La competencia intrazonal e interzonal influyen en las determinaciones del plan antes de que éste sea aprobado, salvo que se haya decidido posponerlas a una fase posterior. En el caso valenciano no hay concurrencia hasta después de elaborado el plan, que en general no es alterado por los concursos y que, cuando lo hace, son modificaciones al plan. El concurso valenciano tiene siempre una influencia posterior al plan, no participando en su elaboración.
  - La competencia intrazonal e interzonal se concentran en el tiempo, a lo largo de la redacción del plan. Los concursos son periódicos, de forma que si no se logra la calificación de *urbanizable delimitado*, habrá que esperar hasta la siguiente convocatoria, tal vez dentro de bastantes años. El temor a quedarse fuera durante un tiempo considerable cabe suponer que también intensificaría la competencia.
  - La ubicación de algunas infraestructuras estructurantes, grandes equipamientos y actuaciones importantes se realiza mediante concurso. Esto proporciona oportunidades únicas a urbanizadores y a propietarios, quienes, si las dejan pasar, en ocasiones las perderán para siempre.
- Por otra parte, podría plantearse *un modelo que fuese todavía más flexible que el de la Competencia durante el Planeamiento*, que se diferencie de ésta por no delimitar unidades de competencia. Consistiría en que los urbanizadores se pudiesen presentar a los concursos públicos desde cualquier suelo *urbanizable no delimitado* que reuniese las características adecuadas. Las ventajas de la Competencia durante el Planeamiento respecto a este modelo, serían:
- Hay una mayor aproximación a la consecución de un desarrollo territorialmente óptimo, porque, en mayor medida, se induce a que haya competencia en los lugares en que se considera que son los mejores.
  - Hay un orden conocido de antemano, lo que proporciona un marco de referencia a los agentes urbanizadores que facilita la competencia. Particularmente, impide el solapamiento territorial aleatorio e indeseado de propuestas. Es decir, en

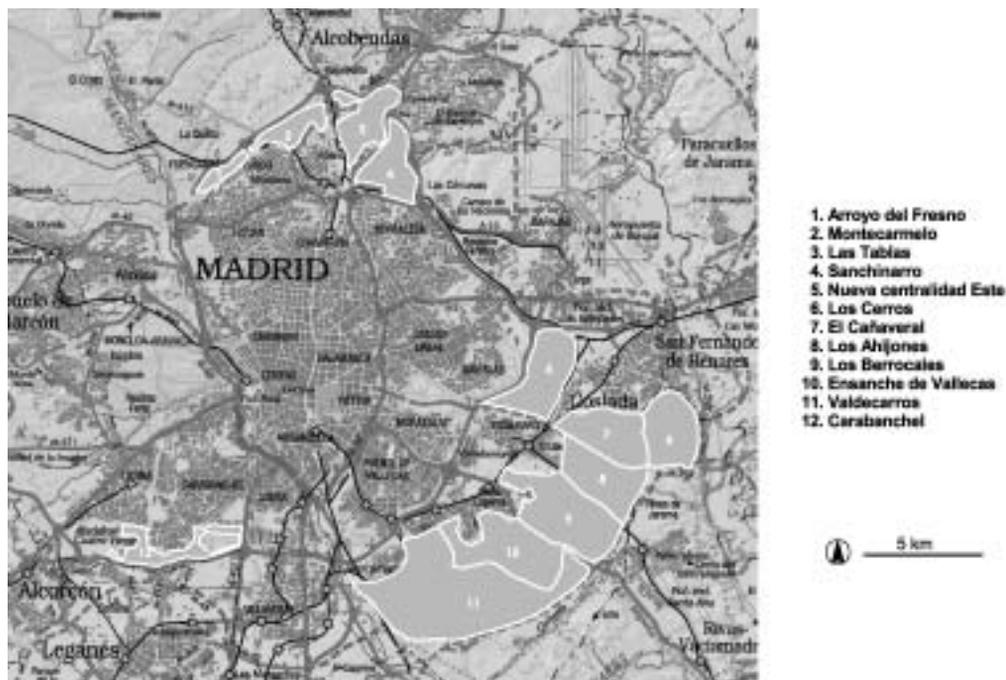
situaciones en las que se aprobaría más de una actuación, no puede ocurrir que la segunda mejor propuesta no resulte adjudicataria porque en una pequeña parte de su superficie coincide con la mejor oferta.

- Posibilita un resultado de conjunto más controlado, armonioso y coherente, sobre todo cuando se selecciona más de una actuación urbanística.
- Los desarrollos urbanísticos parten de una planificación de las infraestructuras y de los equipamientos que los hace viables. Por el contrario, la mayoría de las posibles promociones en lugares alejados resulta inviable debido a que el coste de engancharse a los sistemas generales es demasiado alto, o contraproducente, porque dejaría a las viviendas infradotadas de servicios básicos.

#### 4. APLICACIÓN DE LA COMPETENCIA DURANTE EL PLANEAMIENTO A LOS NUEVOS DESARROLLOS URBANÍSTICOS DEL MUNICIPIO DE MADRID

En la FIG. 2 se delimitan, de manera aproximada, los grandes desarrollos urbanísticos previstos por el Ayuntamiento de Madrid para la ciudad en el Plan General de Ordenación Urbana de 1997<sup>6</sup>, que incluye los denominados Programas de Actuación Urbanística (PAU) y el desarrollo de la capital hacia el sureste (FIG. 3.)

Estos desarrollos urbanísticos han sido definidos por el planeamiento de forma tradicional, dibujándolos en el plano como una única alternativa y regalando las plusvalías que generan a los propietarios que tienen la suerte o la habilidad de verse



**FIG. 2. Crecimientos urbanísticos planificados para Madrid.**

Fuente: ZÁRATE, M.A. (2003). La base cartográfica es de «GEOMADPLAN» y se ha completado la información a partir de diversas páginas WEB, particularmente de <http://www.casaweb.com/paus/>

<sup>6</sup> No se han tenido en cuenta las denominadas operaciones de Chamartín y de Campamento, que tienen peculiaridades propias. Bastantes de los desarrollos urbanísticos recogidos en la Fig. 3 han sido cuestionados jurídicamente, produciéndose en el año 2003 una sentencia del

Tribunal Superior de Justicia desfavorable a los mismos, que a su vez ha sido recurrida. Con independencia de cuál sea el veredicto final, creemos que es un ejemplo válido para comparar el planeamiento tradicional y la Competencia durante el Planeamiento.

FIG. 3. Crecimientos urbanísticos planificados para Madrid

| Nº    | Actuación            | Hectáreas | Viviendas | Viviendas/hectárea |
|-------|----------------------|-----------|-----------|--------------------|
| 1     | Arroyo del Fresno    | 149       | 2.754     | 18                 |
| 2     | Montecarmelo         | 256       | 8.547     | 33                 |
| 3     | Las Tablas           | 362       | 12.272    | 34                 |
| 4     | Sanchinarro          | 384       | 12.718    | 33                 |
| 5     | Nueva centralidad E  | 600       | 12.500    | 21                 |
| 6     | Los Cerros           | 462       | 14.928    | 32                 |
| 7     | El Cañaveral         | 537       | 13.298    | 25                 |
| 8     | Los Ahijones         | 588       | 14.067    | 24                 |
| 9     | Los Berrocales       | 827       | 20.466    | 25                 |
| 10    | Ensanche de Vallecas | 736       | 26.046    | 35                 |
| 11    | Valdecarros          | 1.914     | 47.364    | 25                 |
| 12    | Carabanchel          | 357       | 11.341    | 32                 |
| TOTAL |                      | 7.172     | 196.301   | 27                 |

Fuente: ZÁRATE, (2003): 111; *El Mundo Vivienda*, 31-3-2000, 16; *El País Madrid*, 20-3-2002.; <http://www.casaweb.com/paus/>

beneficiados por la recalificación urbanística.

Desde la Competencia durante el Planeamiento, las 7.172 hectáreas se podrían haber dividido en, por ejemplo, 43 unidades de competencia con un tamaño entre las 125 y las 200 hectáreas, tal y como refleja la FIG. 4. El número de viviendas por hectárea podría incrementarse hasta una media de 42 viviendas por hectárea, salvo en casos concretos en que por alguna razón sea conveniente disminuirla. Esta mayor densidad se justifica porque las ciudades compactas suelen ser más sostenibles, particularmente para planificar el transporte público, a la vez que es una concentración que permite una elevada calidad de vida. Estas unidades de competencia, aunque se destinan preferentemente a viviendas, tienen también otros usos compatibles, como comerciales, terciarios y de equipamientos, así como sus correspondientes zonas verdes, red viaria y sistemas generales, además de que tendrían que cumplir con los estándares urbanísticos, tanto los generales como los que se determinasen de manera específica.

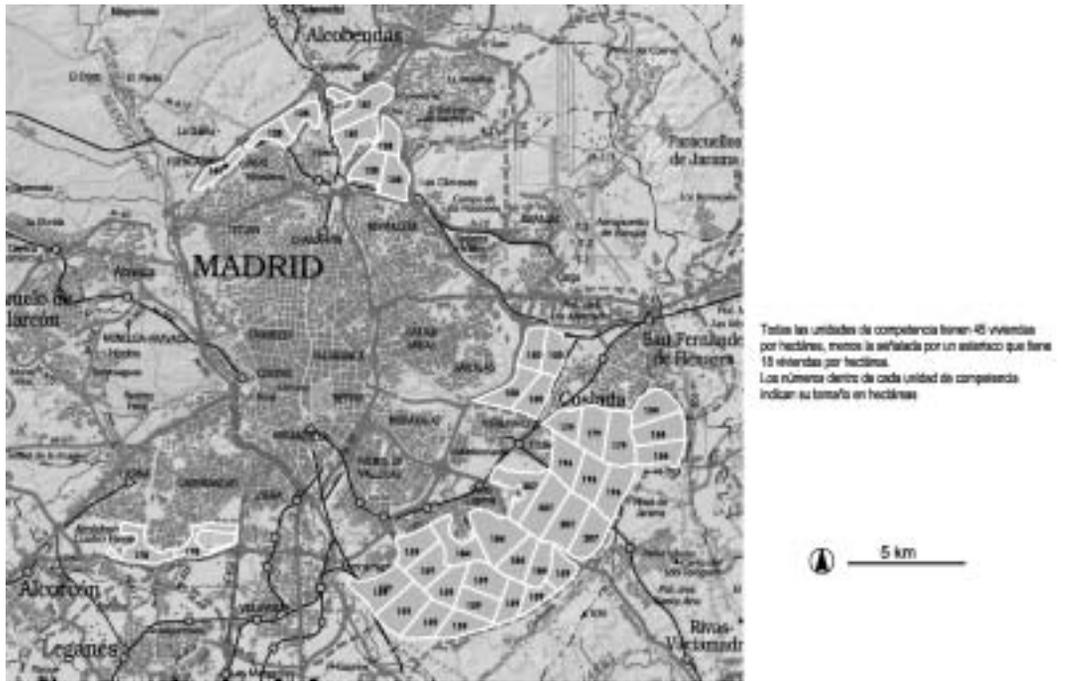
El concurso público podría establecer:

- Una primera fase en que se seleccionarán las propuestas de los agentes urbanizadores de 28 unidades de competencia (el 65,1%) destinadas a uso

residencial con actividades complementarias. El suelo de los proyectos adjudicatarios pasará a ser *urbanizable delimitado*.

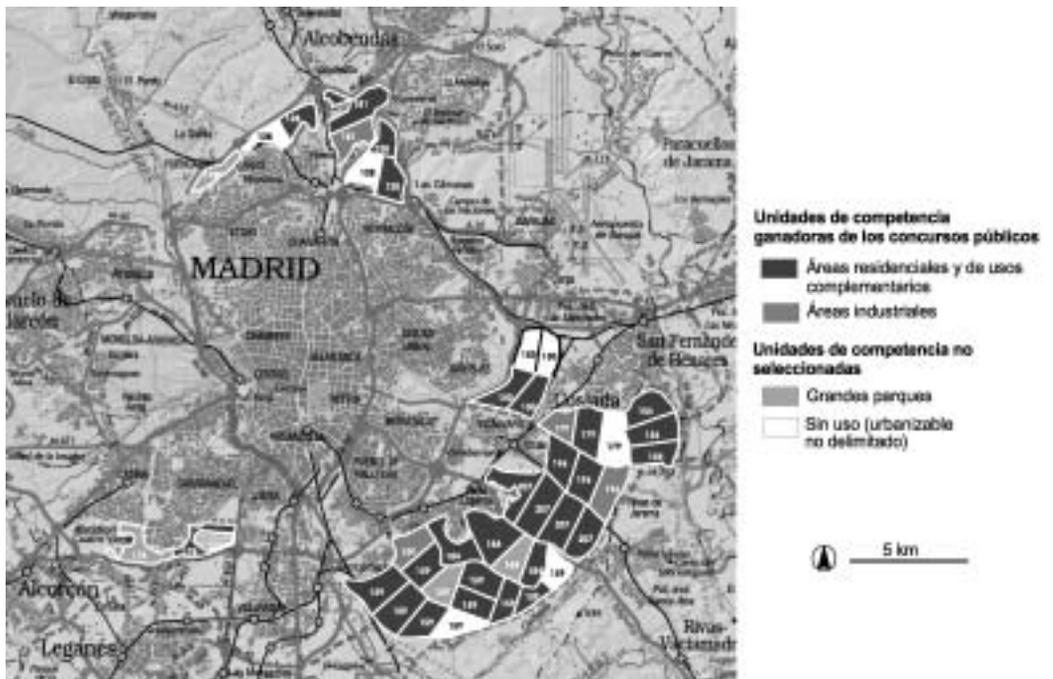
- Una segunda fase en que se seleccionarán las propuestas de los agentes urbanizadores de 4 unidades de competencia (el 9,3%) destinadas a uso industrial. Su suelo pasará a ser *urbanizable delimitado*.
- Al terminar la segunda fase los terrenos perdedores de los dos concursos anteriores se destinarán:
  - 4 unidades de competencia (el 9,3%) a grandes parques, con lo que la densidad final de viviendas sería menor, del orden de unas 36,8 viviendas por hectárea. Su suelo pasará a ser *urbanizable delimitado*.
  - 7 unidades de competencia (el 16,3%) quedarán sin uso asignado. Se clasificarán como suelo *urbanizable no delimitado*.

La FIG. 5 muestra una posible resolución del concurso. Una vez seleccionadas las 28 unidades de competencia que van a ser residenciales y las 4 que van a ser industriales, se determinan cuáles son las mejores unidades de competencia para grandes parques y para que queden como



**FIG. 4. Ejemplo de unidades de competencia que podrían haberse propuesto para el crecimiento urbanístico e Madrid**

Fuente: MOLINI; base cartográfica «GEOMADPLAN», Elaboración: N. LÓPEZ.



**FIG. 5. Ejemplo de selección de unidades de competencia para Madrid**

Fuente: MOLINI; base cartográfica «GEOMADPLAN», Elaboración: N. LÓPEZ.

suelo *urbanizable no delimitado*. A continuación se planificaría el conjunto de forma tradicional.

En este ejemplo, el número total de viviendas que se establece en la Competencia durante el Planeamiento y en el planeamiento actual de Madrid es muy similar, 198.576 y 196.301 respectivamente. Las ventajas de haber aplicado aquí la Competencia durante el Planeamiento habrían sido: se logra un modelo más sostenible; se obtiene un importante número de viviendas con un menor precio máximo o de viviendas en alquiler a bajo precio; se crean 730 hectáreas de grandes parques y 715 hectáreas de suelo industrial; y, en vez de consumir todo el suelo disponible, se reservan 1.053 hectáreas para futuras necesidades.

## 5. PROBLEMAS GENERALES DE LA COMPETENCIA DURANTE EL PLANEAMIENTO

En las Ciencias Sociales todas o casi todas las nuevas propuestas tienen algunos efectos colaterales que pueden ser negativos. Esto también sucede con la Competencia durante el Planeamiento, que se enfrenta a importantes dificultades e inconvenientes, los principales de los cuales se enumeran a continuación, así como posibles maneras de solucionarlos o, al menos, de paliarlos:

- *Problema*: la concentración de viviendas de protección oficial en alquiler generaría grandes bolsas de población con menos recursos, dando lugar a una indeseable segregación social.
- *Respuesta*: el diseño de las unidades de competencia debería contemplar que las viviendas de bajo coste no se concentren de manera exclusiva en una sola zona, sino que, en la medida en que sea posible, en su área de ubicación se intercalen grupos de viviendas de promoción libre. Por otro lado, en la adjudicación de las viviendas en alquiler el Ayuntamiento deberá impedir la formación de grandes agrupaciones de un mismo colectivo, a la vez que, por el contrario, impulsar la mezcla entre ellos. Por ejemplo, se debería evitar la concentración en un mismo edificio y zona de emigrantes de la misma nacionalidad, mientras que se debería

propiciar que se intercalen con los de otros países, con jóvenes que se emancipan, con pensionistas, con miembros de unidades familiares que se rompen, con mujeres que huyen de la violencia doméstica, etc.

- *Problema*: es un proceso de ordenación más complejo, por lo que cabe suponer que los planes tardarán todavía más en lograr su aprobación definitiva. La Competencia durante el Planeamiento implica una mayor duración, sobre todo porque se introducen nuevas tareas, principalmente sacar a concurso público las zonas alternativas de ubicación, seleccionar las mejores propuestas de los agentes urbanizadores y ordenar posteriormente el conjunto del territorio.
- *Respuesta*: esto provoca un cierto retraso en la tramitación del plan pero, a largo plazo, respecto al desarrollo urbanístico, la demora es algo menor porque un único concurso determina la zona y el proyecto a desarrollar, así como el agente urbanizador responsable de hacerlo. Es decir, se incorpora a la elaboración del plan un aspecto que, en el esquema propuesto por la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana, se produce más tarde. Aunque el retraso se compense en parte, no dejará de producirse respecto a dicha legislación. Sin embargo, el proceso de urbanización será previsiblemente bastante más rápido que en el planeamiento tradicional, porque la Competencia durante el Planeamiento incorpora las innovaciones del proceso concurrencial valenciano y éste ha supuesto una notable aceleración respecto a la normativa estatal. Según G. R. FERNÁNDEZ (1998: 106), la legislación valenciana ha logrado «que el *tiempo medio de tramitación administrativa alcance los cinco meses* (10 veces menor que la legislación estatal)». VICENTE (2003: 173) explica las razones: «en un mismo instrumento se puede tramitar el planeamiento de desarrollo según la clase de suelo, la delimitación de la unidad de actuación, el proyecto de urbanización, la forma en que se va a gestionar el desarrollo de ese ámbito territorial, se concretan las relaciones entre la Administración, el urbanizador y los propietarios, cuando estos dos últimos no

coincidan, se iniciará el expediente de expropiación de los terrenos de aquellos propietarios que no quieran incorporarse a dicho proceso de desarrollo... y, en ocasiones, como en el supuesto de adjudicación preferente, se podrá tramitar y aprobar simultáneamente el correspondiente proyecto de parcelación». Dicha autora incluye en su trabajo una cita en la que se afirma que, como media, se tarda en resolver 4 o 5 meses lo que antes requería 4 ó 5 años.

- *Problema:* puede favorecer a las grandes empresas y existe el peligro de que se genere una situación de oligopolio, de forma que, en vez de competir, los principales agentes urbanizadores se repartan el mercado.
- *Respuesta:* debe crearse un número suficiente de unidades y subunidades de competencia para la participación y selección, en cada caso, de al menos dos agentes urbanizadores. Por otro lado, hay casos en que no todos los desarrollos urbanísticos se determinan mediante concurso público, por lo que quedarían zonas del territorio en las que las pequeñas empresas podrían jugar un papel similar al que desempeñan en la actualidad.
- *Problema:* el resultado final de los concursos podría traducirse en una mala ordenación del territorio, peor de la que se habría producido sin ellos.
- *Respuesta:* todas las unidades de competencia que se acepten para el concurso deben proporcionar buenos resultados desde la perspectiva de la organización espacial, a la vez que deben penalizarse las alternativas que presentan ciertos inconvenientes, de forma que difícilmente puedan resultar vencedoras o, en su caso, que lo sean a cambio de unos beneficios públicos que compensen sus desventajas. Por ejemplo, una unidad de competencia más alejada de los sistemas generales no sólo tendría que pagar el coste suplementario de llevar las infraestructuras y los equipamientos hasta ella, sino que, además, podría establecerse que sus urbanizadores, para ser adjudicatarios, tuvieran que hacer una oferta de, por ejemplo, un 20% superior a la mejor que hubieran realizado sus

competidores. Para no realizar un planeamiento más mediocre, que repercuta negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos, la opción global que se escoja debe presentar un balance de aspectos positivos y negativos superior al que tendría un diseño sin concurso. Lograr un buen resultado obliga a ser selectivos y a analizar la adecuación de las distintas alternativas, tanto desde una perspectiva intermunicipal como intramunicipal.

## 6. CONCLUSIONES

En este trabajo, en primer lugar se ha desarrollado un modelo teórico sobre la Competencia durante el Planeamiento, referido a la ordenación municipal y, en segundo lugar, se ha aplicado a un caso, al municipio de Madrid. Los resultados de la investigación indican que, al menos en la capital de España, la propuesta podría haber sido válida para simultanear, por un lado, una planificación urbana y una ordenación del territorio que podría ser racional, coherente y maximizadora de la recuperación de las plusvalías para la colectividad, con, por otro, la flexibilización del territorio, la liberalización del suelo y el incremento de la participación de la iniciativa privada.

Cabe resaltar que la Competencia durante el Planeamiento introduce la competencia entre los agentes urbanizadores y los propietarios de distintas zonas antes de que se produzca la clasificación del suelo como *urbanizable delimitado*. Por ello, puede convertirse en un instrumento capaz de obtener un mayor número de viviendas con un menor precio de venta máximo comprometido (y, por lo tanto, abaratar el precio de la vivienda o disminuir su incremento), o de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler vinculadas al transporte público, u otros objetivos de interés que establezcan las Administraciones implicadas.

La FIG. 6 representa esquemáticamente las diferencias de la Competencia durante el Planeamiento (CDP) con la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana (LRAU), con el planeamiento tradicional (PT) y con un planeamiento que maximizase la flexibilidad (PMF, que fuese igual a la CDP pero sin definir unidades de competencia.)

La figura está planteada de forma que resulte más positivo cuantas más respuestas afirmativas haya. Se observa que la Competencia durante el Planeamiento es la opción que presenta más «Sí» en toda su columna. Sin embargo, esta evaluación favorable tiene un valor meramente indicativo. El cuadro no es suficiente para asegurar con total rotundidad la mayor bondad de la Competencia durante el Planeamiento, porque es una información cualitativa en la que cada variable considerada no está ponderada. Además, podría forzarse el diseño del cuadro para que los resultados fuesen más desfavorables a la Competencia durante el Planeamiento. Por ejemplo, esto ocurriría si la variable «es menos compleja», que tiene «No» como

respuesta, se desglosase en subelementos, y cada uno de ellos se incluyese en la figura de manera independiente. Aquí están recogidas las variables que se han considerado más importantes, procurando ser lo más objetivo posible, pero inevitablemente el resultado no deja de tener una cierta dosis de subjetividad.

Este estudio es una reflexión inicial de un tema aparentemente novedoso. Antes de adoptar conclusiones más definitivas quedan pendientes numerosas investigaciones, como por ejemplo: la adaptación de los modelos teóricos a numerosos lugares y circunstancias diferentes; estudiar el tamaño más adecuado de las unidades y subunidades de competencia; simular un concurso de infraestructuras estructurantes

**FIG. 6. Diferencias entre el Planeamiento Tradicional (PT), el valenciano (LRAU), la Competencia durante el Planeamiento (CDP) y el Planeamiento con Máxima Flexibilidad (PMF)**

| CARACTERÍSTICA  | Tipo de planeamiento |                 |                 |                 |
|---|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|   | PT                   | LRAU            | CDP             | PMF             |
| Se recuperan en mayor medida las plusvalías para la colectividad  | No                   | No              | Sí              | Sí              |
| Los urbanizadores compiten por desarrollar ámbitos predeterminados  | No                   | Sí              | Sí              | No              |
| En el planeamiento se representan varias alternativas y para su selección son decisivas las ofertas de los agentes  | No                   | No              | Sí              | No              |
| Concurso público para determinar el suelo que debe clasificarse como <i>urbanizable delimitado</i> , lo que hace que los propietarios compitan                      | No                   | No              | Sí              | Sí              |
| Concurso público, cuando procede, para determinar el trazado de las infraestructuras que estructuran el territorio, particularmente el tren de cercanías y el metro | No                   | No              | Sí              | Sí              |
| Hay un mayor grado de competencia   | No                   | Sí <sup>1</sup> | Sí              | No <sup>2</sup> |
| Los propietarios tienen menos expectativas preestablecidas  | No                   | No              | Sí              | Sí              |
| Se rompe el monopolio de los propietarios en el proceso urbanizador   | No                   | Sí              | Sí              | Sí              |
| El conjunto está ordenado buscando un modelo territorial óptimo   | Sí                   | Sí              | Sí              | No              |
| La calidad de la ordenación urbana está algo más garantizada  | Sí                   | No <sup>3</sup> | No <sup>3</sup> | No <sup>3</sup> |
| Se articulan con relativa facilidad las diferentes propuestas de los agentes  | Sí                   | Sí              | Sí              | No              |
| Se dificulta algo más la creación de monopolios y oligopolios por parte de las urbanizadoras e inmobiliarias  | Sí                   | No <sup>4</sup> | No <sup>4</sup> | No <sup>4</sup> |
| Acorta el tiempo necesario para el desarrollo urbanístico   | No                   | Sí              | Sí <sup>5</sup> | Sí <sup>5</sup> |
| Es menos compleja   | Sí                   | Sí              | No              | No              |

<sup>1</sup> «Sí» en relación al PT, pero «No» en relación a la CDP.

<sup>2</sup> «No» en la práctica, porque es demasiado costoso urbanizar lugares alejados de los sistemas generales.

<sup>3</sup> Es una crítica que se ha realizado a la aplicación de la LRAU en ciertos municipios, pero no es una característica intrínseca de los sistemas concurrenciales. Tampoco el PT se ha caracterizado por una gran calidad en su ordenación urbana.

<sup>4</sup> Es muy discutible. Por ejemplo, la aplicación de la LRAU en la ciudad de Valencia muestra que la respuesta también podría ser «Sí» (Fernández, 2001-2002: 279.)

<sup>5</sup> «Sí» en relación a PT, pero «No» en relación a la LRAU.

sobre un ámbito supramunicipal; incorporar un análisis de costes y beneficios a las simulaciones; proporcionar a todo el planteamiento una formulación jurídica operativa; etc. Mientras que estos trabajos no se realicen no se podrán obtener conclusiones más generalizables y, sobre todo, aplicables.

Es evidente la dificultad que entraña el llevar a la práctica la propuesta aquí expuesta, entre otras razones porque: aunque su balance parece ser positivo, no deja de presentar dificultades e inconvenientes no totalmente resueltos (al igual que sucede con todas sus alternativas); implica cambios legislativos que requieren una gran voluntad política para llevarlos a cabo; cabe suponer que suscita la oposición de algunos agentes, sobre todo de los propietarios del suelo que pierden el monopolio de poseer los terrenos mejor localizados; y, posiblemente, se encontrará con el rechazo radical de algunas personas por meras razones ideológicas y de inercias, en vez de por críticas bien argumentadas, que son las que resultan necesarias para mejorar la práctica urbanística y territorial.

La Competencia durante el Planeamiento difícilmente dejará de ser una reflexión teórica si no se somete al análisis del mayor número posible de personas altamente cualificadas relacionadas con el tema y si no incorpora las mejoras que propongan, que es uno de los objetivos de este primer artículo. Sería un gran logro si, tras el debate y la reflexión, las opiniones negativas prevalecen sobre las positivas y se concluye que hay que rechazar la propuesta. Como mínimo habría servido de lección para emprender, con más experiencia y mejor pertrechados, nuevas tentativas de mejora de los problemas urbanísticos y sociales. Pero los beneficios serían aún mayores si las críticas razonadas y los comentarios de los expertos y de los agentes ayudan a diseñar un sistema de planificación territorial que sea algo más útil que el actual, contribuyendo a resolver en parte asuntos tan cruciales como la carestía del precio de las viviendas o la falta de viviendas oficiales en alquiler. La crítica y la práctica juzgarán si este trabajo ha logrado su objetivo de ser al menos un pequeño avance teórico en ese sentido.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO, J. M. (1997): «La propiedad del suelo: una comparación entre el proyecto estatal y la LRAU valenciana», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXIX: 113-114: 549-559.
- BLANC, F. (1997): «Los efectos de la LRAU sobre la actividad urbanizadora: causas y consecuencias de una transformación», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXIX:112: 257-294.
- CAMAGNI, R. (2002): «On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?», *Urban Studies*, 39: 13: 2.395-2.412.
- CHESHIRE, P. C. & I. R. GORDON (1996): «Territorial competition and the predictability of collective (in)action», *International Journal of Urban & Regional Research*, 20: 3: 383-400.
- CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL (CPT) (1994): *El suelo a debate*, Comunidad de Madrid, Madrid.
- D'ARCY, E. & G. KEOGH. (1998): «Territorial competition and property market process: An exploratory analysis», *Urban Studies*, 35: 8: 1.215-1.231
- ELIZAGARATE, V. (2003): *Marketing de ciudades*, Pirámide, Madrid.
- ESCRIVÁ, R. (2003): *La figura del urbanizador*, Montecorvo, Madrid.
- ESTUDIO PLANNER - ASPRIMA (2003): *El mercado inmobiliario español*, Grupo Planner, Madrid.
- FERNÁNDEZ, G. R. (1994): «La ley del suelo de la Comunidad Valenciana: una ordenación territorial integrada», *Catastro: revista del Centro de Gestión Catastral*, 22: 49-55.
- (1998): «Aplicación del régimen de concurso a la gestión y ejecución del suelo urbano», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXX, 117-118: 687-695.
- (2001-2002), «La producción de la ciudad en el sistema urbanístico español y valenciano», *Documentación Administrativa*, 261-262: 257-287.
- (2003): «Creación del suelo: acción pública y privada», en RUEDA, M. A. (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas, Madrid, 17-40.
- & FERNÁNDEZ MONEDERO, P. (2002): «Balance actual del modelo urbanístico valenciano. Apuntes para un análisis propositivo», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 193: 59-82.
- FERNÁNDEZ, T. R. (2001-2002): «La Sentencia del

- TJCE de 12 de julio de 2001 (asunto “proyecto Scala 2001”) y su impacto en el ordenamiento urbanístico español», *Documentación Administrativa*, 261-262: 11-26.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (2000): «Desregulación y aleatoriedad versus regulación y planificación», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXXII, 126: 627-631.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2000): «El derecho urbanístico español al comenzar el siglo XXI», en PÉREZ HERRERO, J. M. (ed.), *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, La Ley - Fundación Estudios Universitarios, Madrid, 87-99.
- GIMÉNEZ, J. M. (2003): «Algunas consideraciones geográficas sobre los principios ambientales de la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana», *Investigaciones Geográficas*, 31: 139-160.
- GÓMEZ-FERRER, R. (2001-2002): «Gestión del planeamiento y contratos administrativos», *Documentación Administrativa*, 261-262: 27-68.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1997): «Planeamiento urbanístico, mercado de suelo y políticas de suelo», *Urban*, 1: 79-91.
- MARTÍ, M. (2003): «El mercado del suelo: intervención pública y acción privada», en RUEDA, M. A. (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas, Madrid.
- MARTÍNEZ, D. (2003): «Estatuto jurídico del agente urbanizador», en RUEDA, M. A. (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas, Madrid, 180-222.
- MARTÍNEZ, J. L. (2001-2002): «La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas versus la autonomía urbanística de las Comunidades Autónomas. El caso de la LRAU», *Documentación Administrativa*, 261-262: 109-142.
- (2003): «El agente urbanizador y su intervención en la gestión urbanística», en M. A. RUEDA (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas, Madrid, 125-150.
- MÉNDEZ, J. F. (2000): «La armonización del derecho urbanístico. Comentarios a propósito del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 6-7-2000: 1-5.
- MIGUEL, J. L. (1997): «La iniciativa privada y la ley reguladora de la actividad urbanística», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXIX: 112: 295-310.
- MODREGO, F. (2000): «Cuarenta meses de aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXXII, 123: 11-27.
- MOLTÓ, E. & J. GARCÍA DEL MORAL, (2003): «La rebelión de los jubilados europeos», *El País, suplemento Domingo*, 23-2-2003: 10
- NAVARRO, J. R. & P. MARTÍ & J. QUESADA (2000): «Alicante: la nueva ciudad del urbanizador», *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, XXXII: 126: 711-725.
- PAREJO, L. (2000): «El agente urbanizador en el derecho urbanístico», en PÉREZ, J. M. (ed.), *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, La Ley - Fundación Estudios Universitarios, Madrid, 295-308.
- (2001-2002): «La cuestión de la constitucionalidad de la figura urbanística del “urbanizador” en su concreta versión, la de la legislación valenciana», *Documentación Administrativa*, 261-262: 69-109.
- PARRO, J. (2003): «Observaciones de la Confederación de Cooperativas de Viviendas de España al Documento Provisional elaborado por el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid en relación a la “Competencia durante el Planeamiento”», Madrid, informe no publicado.
- PERALES, F. (2000): «La gestión en la legislación urbanística», en J. M. PÉREZ HERRERO (ed.), *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, La Ley - Fundación Estudios Universitarios, Madrid, 197-244.
- PÉREZ, J. M. (2000): «Resumen ejecutivo», en PÉREZ HERRERO, J. M. (ed.), *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, La Ley - Fundación Estudios Universitarios, Madrid, 11-83.
- ROCA, J. & M. C. BURNS, (2000): «The liberalization of the Land Market in Spain: The 1998 Reform of Urban Planning Legislation», *European Planning Studies*, 8: 5: 547-564.
- RUEDA, M. A. (2003): *Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- RULLÁN, O. (1999): «La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno», *Investigaciones Geográficas*, 22: 5-21.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1998): *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*, Instituto Pascual Madoz, Madrid.
- SERRANO, J. M. (2003): «La agilización de los procedimientos de aprobación de programas de actuación y de instrumentos de equidistribución», en M. A. RUEDA (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas, Madrid, 151-179.
- TEJEDOR, J. C., 2003, «Sistemas de actuación: los tradicionales y los nuevos; gestión directa e indirecta. Evolución hacia formas de actuación privadas», en M. A. RUEDA, (dir), *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Madrid, Civitas, 69-124.
- VICENTE, V. (2003): *El procedimiento concurrencial como nuevo modelo de desarrollo de la actividad de gestión urbanística. Los programas de actuación urbanizadora en la legislación urbanística de Castilla - La Mancha*, Aranzadi, Navarra.
- ZÁRATE, M. A. (2003): *Efectos de la globalización en la región urbana de Madrid*, UNED, Madrid.