

# Mitos y realidades del agente urbanizador

Gerardo Roger FERNÁNDEZ

Arquitecto. Profesor de Urbanística de la Universidad Politécnica de Valencia

**RESUMEN:** La aportación al Derecho urbanístico español que supuso la Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística valenciana con la incorporación de la competencia en el proceso privado de producción de ciudad, ha comportado un revulsivo en el Derecho urbanístico español. La figura del agente urbanizador como delegado público de la Administración, la experiencia de su puesta en servicio y sus resultados aplicativos en la Comunidad Valenciana, ha puesto de manifiesto sus ventajas e insuficiencias, lo que ha generado un cierto estado de opinión, no siempre acorde a la realidad. Sin duda la relativa complejidad que comporta la innovación instrumental derivada de los procedimientos concurrenciales, la relación tri-fásica entre Administración, propietarios y empresario-urbanizador, la sorprendente ausencia de aprobación de su desarrollo reglamentario tras diez años de vigencia y la expansiva dinámica socio-económica y urbanística que viene aconteciendo en estos últimos años, entre otras causas, han podido ocasionar una imagen distorsionada, unas veces excesivamente favorable, otras acusadamente contraria, a la auténtica realidad objetiva. En consecuencia, parece necesario exponer en este artículo un análisis apoyado en datos contrastados en la realidad, formulado desde la mayor objetividad y claridad expositiva posible, que permitan reenfocar, desde la óptica correcta, una imagen hoy, consciente o inconscientemente desenfocada.

**Descriptores:** Legislación urbanística. Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. Política territorial. Política urbanística.

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL

La ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística (en adelante LRAU), ha supuesto «*un antes y un después*» en la historia del urbanismo español en general y valenciano en concreto.

De hecho, se ha convertido en casi un mito entre los diferentes responsables, públicos y privados, del desarrollo urbano de nuestro país. Como ocurre con todos los mitos, al no ser conocida en profundidad, para muchos de aquellos, la LRAU y en concreto, la disposición básica de un *procedimiento concursal* para identificar el operador privado responsable del

proceso de producción de ciudad, es decir, la introducción de su «*innovación estrella*», el agente urbanizador, ofrece una *imagen exageradamente favorable* para el proceso de producción urbana conformándose a manera de un renovado y mágico «*bálsamo de fierabrás*» que todo lo resuelve, mientras que para otros, se les antoja con una *imagen desmesuradamente negativa*, como un «*abominable leviatán*» que todo lo corrompe.

Como suele ocurrir, la verdadera identidad de la LRAU resulta ser más sencilla. Se trata de una Ley original, pretendidamente innovadora, que se formuló para solventar los clásicos problemas estructurales y las

Recibido :04.12.2003, Revisado: 03.09.2004

e-mail: pau.s@arrakis.es

NOTA: Este artículo se desarrolla sobre un texto originario correspondiente a una Ponencia presentada al Curso «Novedades

Recientes en la Práctica del Urbanismo» patrocinado por el Colegio de Arquitectos de Alicante del 28 de octubre al 4 de noviembre de 2003.

*tradicionales rigideces ancestrales que caracterizan al Urbanismo español.*

De hecho, fue redactada técnicamente por un grupo de juristas, arquitectos y economistas expertos, tanto en la formulación del planeamiento como en la práctica aplicativa del mismo y de la gestión urbanística, diseñada, por tanto, desde los problemas existentes y enfocados voluntariamente hacia la práctica resolutoria de los mismos y *siempre, desde la prevalencia del interés general.*

En concreto, la LRAU significó la aportación al bagaje jurídico-urbanístico español de una serie de *innovaciones técnicas que venían siendo demandadas por los sectores políticos y profesionales más avanzados* del urbanismo español con la finalidad de dar respuestas socialmente solventes a los problemas y a las rigideces ancestrales que caracterizaban el planeamiento y la gestión urbanística tradicional. En este sentido, la LRAU parte de un *explícito reforzamiento de la función pública del Urbanismo*, tanto en la fase de planificación como de la ejecución de lo planificado. Este reforzamiento comporta la regulación de aspectos fundamentales que se formalizan en:

- **En el planeamiento**, de manera análoga a la regulación tradicional de los nuevos desarrollos (suelo urbanizable), se establece en la ciudad existente (suelo urbano) un *intencionado equilibrio entre suelos lucrativos* a los que el planeamiento les atribuye nuevos aprovechamientos sobre los preexistentes y *las dotaciones públicas* necesarias para satisfacer las demandas sociales que los nuevos aprovechamientos generan y, en consecuencia, se regulan las técnicas de compensación correspondientes-TAUs. Asimismo, se establecen unos límites *máximos indisponibles de densidad y edificabilidad* que garanticen el derecho social a una *ciudad equilibrada*, tanto para los nuevos desarrollos como para la ciudad preexistente. En este sentido, no puede seguir manteniéndose el criterio de limitar la densidad residencial en 75-100 vivis./Ha para el urbanizable y dejar abierto a la sobredensificación el urbano.
- **En la gestión**, se *quiebra el modelo*

*monopolístico* del sistema tradicional urbanístico español, regulando la atribución de la *facultad de urbanizar mediante la aplicación de un sistema concurrencial*, en condiciones de competencia, publicidad y transparencia a un particular, (propietario o no de terrenos), que voluntariamente se ofrezca a ello y bajo decisión y control públicos (**«agente urbanizador»**).

- Análogamente, para **edificar los solares o rehabilitar el patrimonio**, se regula también un *proceso concurrencial* si bien, en estos casos, aplicable a partir del incumplimiento por el titular del deber de realizarlo en el plazo legalmente establecido (**«agente edificador y rehabilitador»**).
- Finalmente, se desarrolla el principio constitucional de **participación pública en las plusvalías** (Art. 47 CE), estableciéndolo obligatoriamente *en cualquier clase de suelo* (urbano, urbanizable y no urbanizable) *donde se atribuye un aprovechamiento urbanístico adicional* sobre el preexistente que genera un incremento obvio de las plusvalías apropiables por el titular del suelo.

Por otro lado, con la finalidad de suscitar el máximo consenso posible, cuando la LRAU se encontraba en el estadio de Proyecto de Ley, fue *contrastada con todos los sectores sociales responsables* del Urbanismo valenciano, no solo los grupos políticos, sino también las asociaciones empresariales, colectivos profesionales (arquitectos, abogados, notarios y registradores...) instituciones administrativas (federación de municipios, cámara de comercio...), etc., etc.

De hecho, *la LRAU supo superar la insoslayable resistencia al cambio que cualquier innovación socio-económica comporta*. Ciertamente ha pasado y sigue pasando por *momentos difíciles*: el primero, en su *implantación en el año 1994*, precisamente debido a su aparente audacia técnica; el segundo, en la etapa correspondiente a su *consolidación en 1998*, cuando supo «cohabitar» con la legislación estatal 6/98 de Régimen del Suelo y el tercero, en la actualidad, en su *etapa de madurez*, en la que de nuevo recibe

embates a su moderna «línea de flotación» y sobre la que volveremos a lo largo de este Artículo.

Obviamente, como entiende cualquier conecedor del tradicional proceso de producción de ciudad, *no resulta fácil reconducir el viejo modelo español* iniciado en la primera Ley de Ensanche de 1864 y *entreverado de rigideces estructurales de carácter pre-industrial* derivadas de la atribución monopolística de la producción de ciudad a los afortunados terratenientes de suelo reclasificado, *hacia un modelo más abierto y dinámico* de gestionar la producción de suelo que, con sus luces y con sus sombras, viene a reconciliarnos con las *concepciones más activas de la Europa industrial* de la segunda mitad del XIX y que nos homologa, definitivamente, con las técnicas y procedimientos que caracterizan, en líneas generales, al urbanismo occidental y que viene operando en los diversos países democráticos e industrializados en que nos insertamos.

En cualquier caso, dejando al margen los «aspectos míticos» que acompañan la imagen de la LRAU, pasemos a analizar los reales aspectos aplicativos de la misma, con las luces y con las sombras que toda innovación comporta y las medidas que en opinión del autor de este Artículo deberían adoptarse para paliar, en su caso, sus aspectos negativos.

## 2. CONDICIONANTES HISTÓRICOS DE LA LRAU

Desde la perspectiva que nos ofrece sus casi diez años de experiencia aplicativa, procede señalar en este apartado los grandes condicionantes socio-urbanísticos que marcan los escenarios históricos en que se formula, promulga y se aplica la LRAU, con la obvia finalidad de alcanzar a conocer (y aprehender mejor) sus valores y desvelar, con mayor sencillez, sus eventuales problemas y ventajas para poder acometer la mejora, en su caso, de sus disposiciones técnicas y/o aplicativos.

Desde el ánimo de simplificar su trayecto histórico, podemos sintetizarlo en cuatro grandes escenarios o condicionantes referenciales que marcan su desarrollo.

### 2.1. Primer condicionante

El primero, *la fuerte pervivencia*, con carácter básico para todas las legislaciones urbanísticas autonómicas, del *viejo sistema urbanístico español (en adelante SUE)* que regula muy pormenorizada y acotadamente el Estatuto de la Propiedad Urbana.

Como debería ser bien conocido (la experiencia nos demuestra que no lo es), el SUE se conforma como un *singular modelo en el mundo occidental e industrializado* en que nos encontramos integrados. Su sorprendente peculiaridad se basa en la *delegación expresa por parte de la Administración pública en los propietarios de suelo reclasificado para que protagonicen, en exclusiva, el proceso privado de producción de ciudad*, reservándose ésta el papel de control tutelar del mismo.

*Para ello, a través del planeamiento, se atribuye el aprovechamiento urbanístico a los titulares de los terrenos reclasificados con carácter de exclusividad, para que con la rentabilidad económica que de dicho aprovechamiento extraigan, asuman el costeamiento de la transformación del suelo rústico en urbano y de la edificación que en los solares se pueda materializar.* Es decir, se les otorga el beneficio del proceso inmobiliario a cambio de que asuman las cargas que ello conlleva. Con ello *la Administración propicia el desarrollo urbano que el planeamiento prevé sin inversión pública alguna, reservándose el papel de alta dirección y control del mismo, pero renunciando, en los casos de gestión privada (los más) a la ejecución y protagonismo directo de la actuación.*

### 2.2. Segundo condicionante

Conformado por *la gran complejidad que comporta el proceso de producción de ciudad en el SUE.* Téngase en cuenta que la delegación monopolística en los propietarios del suelo reclasificado de la gestión que define el SUE, conlleva que los particulares-promotores de la actuación deban someterse obligatoria y estatutariamente, al reparto de los beneficios y cargas que comporta el proceso (a través de la *institución reparcelatoria*) y previamente deben elaborar la propuesta de la ordenación urbana, el

proyecto de urbanización y el análisis y disposiciones económico-financieras que permitan garantizar el éxito del *proyecto empresarial* que significa la actividad de desarrollo del planeamiento.

Ello exige la *concertación, voluntaria o forzosa, de la totalidad de los propietarios* afectados por la operación, (concertación extensiva *al agente-urbanizador* en el modelo valenciano, verdadero motor y catalizador del proceso). Asimismo, si la aprobación precisa de todos esos pasos por la *Administración Local y, en su caso, por la Autonómica*, se termina de perfilar el complejo proceso que comporta la actividad de producción de ciudad.

De hecho, *la experiencia indica las escasísimas actuaciones realizadas exclusivamente por los propietarios* según el modelo original del SUE y cómo ha venido a resolverse el problema, con la apertura del proceso a sus verdaderos operadores, a los empresarios profesionalizados del sector inmobiliario, auténticos catalizadores y dinamizadores del mismo, tal y como ha venido a demostrar la práctica aplicativa de la LRAU.

### 2.3. Tercer condicionante

Constituido por la época histórica en que entra en vigor la LRAU, la *segunda mitad de los 90, etapa de expansión económica, en Europa y en España*, lo que indudablemente vino a facilitar su puesta en servicio y a demostrar su eficacia aplicativa.

De hecho, al contrario de la Ley del Suelo del 56 o de la del 75 cuyos escenarios históricos de aplicación también coincidieron con etapas de desarrollo urbano importantes en España (los años 60 y 70 o la segunda mitad de los 80) y que vinieron a poner dramáticamente de manifiesto la escasa o nula aplicación de su instrumental reparcelatorio, *la LRAU da respuesta a las demandas de crecimiento urbano que caracteriza a la época «que le toca» y permite demostrar el acierto de sus determinaciones y técnicas instrumentales* de gestión de ciudad.

En concreto, su entrada en vigor, encontró al planeamiento que los primeros Ayuntamientos democráticos habían elaborado y aprobado a lo largo de los años 80, con las reservas del suelo urbanizable «casi sin tocar». Obviamente, las

insuficiencias del viejo SUE habían permitido que la mayoría de las previsiones de nuevos desarrollos (programados y no programados) se encontraran paralizadas, lo que posibilitó que la LRAU pudiera mostrar su capacidad instrumental sobre estas «bolsas de suelo» inactivas e incapaces de ponerse en servicio y, por tanto, incumpléndose la función social que para las mismas el planeamiento urbanístico había destinado.

### 2.4. Cuarto condicionante

Constituido por las *dificultades de encaje* de las innovaciones técnicas y conceptuales que la LRAU comporta *en el marco administrativo y legislativo vigente*.

En concreto, la aplicación de la LRAU ha permitido desvelar las viejas estructuras administrativas que aún perviven en los Ayuntamientos españoles y la necesidad de proceder, cuanto antes, a una reforma en profundidad de las mismas, para adaptar sus esquemas organizativos, tanto técnicos como políticos, a los tiempos actuales, sobre la base de la optimización y mejora de los procesos democráticos en la definición de los principios y en la agilidad y eficacia administrativas en el proceso de la toma de decisiones de gestión. Mientras persista la Administración Local española con las características novecentistas que la definen actualmente, será muy difícil poder alcanzar niveles de eficacia deseables y posibles, tal y como el derecho europeo comparado nos demuestra.

Asimismo *el mantenimiento de las concepciones básicas del viejo SUE* establecidas en la Ley del Suelo Estatal 6/98, *tampoco permiten desplegar toda la capacidad instrumental* que comporta una Ley más abierta y acorde a las características de una economía social de mercado como es la española y como se significa expresa y explícitamente en la LRAU. De hecho, la pervivencia de las características fundamentales del SUE, permite desvelar, adicionalmente, las dificultades de encaje de este con la propia legislación española colateral al proceso urbano, como es la *legislación de contratos*, puesta de manifiesto, indirectamente, en el Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de octubre de 2001 y sobre el que volveremos al final de este Artículo.

Estos son, por tanto, los cuatro grandes condicionantes que han marcado el escenario aplicativo de la LRAU a lo largo de estos diez años de experiencia. Veamos, ahora, sus resultados concretos, tanto positivos como negativos, derivados de las diferentes formas de aplicación de la misma por los diversos Ayuntamientos.

### 3. RESULTADOS APLICATIVOS DE LA LRAU

Sin duda y con carácter general, *la gran aportación (conceptual y práctica) del modelo valenciano al urbanismo español es la quiebra del viejo monopolio de producción de ciudad que aún se residenciaba (sorprendentemente) en el propietario mayoritario de suelo. A partir de la LRAU, «la llave» para transformar el suelo urbanizable en urbano (en el caso de la iniciativa privada) ya no descansa en manos del titular del terreno reclasificado, sino en la voluntad municipal de someter a la competencia entre propietarios y empresarios, la potestad de delegar la función pública del urbanismo en un tercero, sobre la base del mejor cumplimiento de los criterios urbanísticos municipales<sup>1</sup>.*

Obviamente, de las formas de aplicación de estas reforzadas potestades públicas por los diversos responsables municipales y de la regulación específica del proceso de concurrencia y adjudicación de la facultad de urbanizar, dependerán los resultados de la misma y su adecuación al interés general que debe presidir todo el procedimiento, así como de la preservación de los legítimos derechos de todos los particulares implicados en el mismo.

Pasemos, aún someramente, a analizar los diversos resultados derivados de su práctica aplicativa.

#### 3.1. Aspectos Positivos derivados de la Correcta Aplicación de la LRAU

- a) En primer lugar, reiterar que la quiebra del monopolio expresado, ha supuesto que los suelos urbanizables de los Planes

Generales que se encontraban, en su gran mayoría, bloqueados, se desarrollen: *al fin, «el urbanizable se urbaniza» de acuerdo al Plan.*

- b) La disposición de una mayor oferta de suelo urbanizado, hace pensar, razonablemente, que constituye una de las causas de que *los precios medios de la vivienda en el período 98-2003 se hayan incrementado un 8,7% menos que la media española* (ver FIG. 1). Ciertamente es que *el objetivo básico del sistema concurrencial es evitar la retención especulativa del suelo* y que el urbanizable se urbanice de acuerdo a las previsiones municipales. En consecuencia, *la disminución del precio del suelo y de la vivienda, necesita la intervención de unas variables adicionales.* En concreto, la disposición de una *oferta adecuada de vivienda protegida es fundamental.* De hecho, la drástica caída de la construcción de VPO (en la primera mitad de los 90 se construían un 35% de VPO y en el 2003 un 9%) ha sido una de las causas de que los precios medios de la vivienda se hubieran incrementado menos (ver FIG. 2).

Por ello, la disposición legal de una reserva mínima de suelo para VPO en las previsiones del planeamiento municipal, se manifiesta como una medida absolutamente necesaria para satisfacer el mandato constitucional del derecho a la vivienda.

- c) La potenciación de la función pública que preside la LRAU, ha supuesto que *diversos Ayuntamientos hayan asumido responsablemente la gestión pública de las previsiones de su planeamiento.* Así, Torrent, Elx, Paterna (etc.) han creado empresas públicas para gestionar directamente las actuaciones estratégicas de su Municipio, o los Ayuntamientos de Quart, Cullera, Onda, Poble de Farnals, etc. han asumido la formulación del planeamiento de desarrollo, estableciendo su modelo territorial, porcentajes de VPO, etc., para que sirva de base al concurso que permita adjudicar la urbanización de acuerdo a un modelo de ciudad concreto y diseñado desde el interés general.
- d) El sistema concursal y la competencia consiguiente también ha comportado que

<sup>1</sup> Para conocer pormenorizadamente los procedimientos y técnicas establecidas en la LRAU, ver «Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales», n.ºs 112 y 123.

**FIG. 1. Evolución de los precios medios de vivienda nueva de capitales de provincia. (euros/m<sup>2</sup> construido)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Media periodo 1998-2003 %
Andalucía	744,05	821,58	903,92	990,00	1.183,00	1.367,00	83,72
Aragón	898,51	985,06	1.103,46	1.217,00	1.369,00	1.637,00	82,19
Asturias	1.017,51	1.125,70	1.251,31	1.388,00	1.467,00	1.739,00	70,91
Baleares	788,58	855,24	967,03	1.142,00	1.232,00	1.477,00	87,31
Canarias	853,44	927,96	1.086,63	1.221,00	1.332,00	1.489,00	74,47
Cantabria	1.024,73	1.075,81	1.131,10	1.273,00	1.536,00	1.699,00	65,80
Castilla-León	924,96	1.018,11	1.116,68	1.203,00	1.365,00	1.536,00	66,06
Castilla-La Mancha	704,39	735,64	805,36	884,00	999,00	1.172,00	66,39
Cataluña	1.491,11	1.631,15	1.891,39	2.076,00	2.276,00	2.649,00	77,65
Euskadi	1.397,35	1.492,31	1.677,42	1.889,00	2.146,00	2.439,00	74,54
Extremadura	610,63	635,27	656,91	707,00	837,00	1.001,00	63,93
Galicia	841,42	903,92	937,58	1.017,00	1.133,00	1.256,00	49,27
La Rioja	777,71	849,83	970,03	1.043,00	1.180,00	1.430,00	83,87
Madrid	1.570,44	1.704,47	1.873,96	2.065,00	2.448,00	2.868,00	82,62
Murcia	711,60	786,72	876,88	962,00	1.126,00	1.210,00	70,04
Navarra	931,57	1.048,77	1.155,75	1.355,00	1.481,00	1.739,00	86,67
<b>Valencia</b>	<b>737,44</b>	<b>816,78</b>	<b>883,49</b>	<b>947,00</b>	<b>1.089,00</b>	<b>1.262,00</b>	<b>71,13</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>1.089,03</b>	<b>1.187,00</b>	<b>1.334,85</b>	<b>1.453,00</b>	<b>1.667,00</b>	<b>1.931,00</b>	<b>77,31</b>

Nota: Los precios medios nacionales, hasta el año 2003, fueron un 53% mayores que la media de la Comunidad Valenciana.

El precio medio de la Comunidad Valenciana se ha incrementado un 8,7% menos que la media española.

Fuente: Sociedad de Tasación, S. A.

**FIG. 2. Resumen de indicadores del subsector vivienda y del sector de la construcción. Comunidad Valenciana (1995-2003)**

	N.º proy. eje. visados vivienda libre		N.º proy. eje. visados vivienda protegida		Total				
1995	23.688		13.845		37.533				
1996	23.682		13.749		37.431				
1997	34.550		12.907		47.457				
1998	47.603		10.891		58.494				
1999	62.059		12.511		74.570				
2000	68.051		9.475		77.528				
2001	62.938		5.827		68.760				
2002	77.495		8.495		85.990				
2003	74.637		7.537		82.174				
	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Vivienda libre	63,11%	63,27%	72,80%	81,38%	83,22%	87,78%	91,53%	90,12%	90,83%
Vivienda protegida	36,89%	36,73%	27,20%	18,62%	16,78%	12,22%	9,47%	9,88%	9,17%

Fuente: Direcció General d'Arquitectura i Habitatge.

los costes de producción de suelo urbanizado se reduzcan considerablemente. De hecho, en el Municipio de Valencia, (ver FIG. 3), el valor de repercusión que se deduce de los costes reales expresados en el proceso competencial de producción del suelo en el desarrollo de los distintos Sectores de Urbanizable (ver FIG. 4) *permitiría que la mayoría de las viviendas podrían construirse con destino a VPO*, y ello, desde las propias ofertas de los agentes urbanizadores<sup>2</sup>.

En efecto, como se deduce de los datos que se expresan en la FIG 4, se pueden extraer las siguientes conclusiones significativas:

1. que el *factor más costoso en la producción de suelo urbanizado es el del suelo*. De hecho representa un 54% del coste total, frente al 46% que supone la inversión económica y la actividad empresarial en el proceso de transformación del rústico en urbano.
2. que en función del porcentaje de aprovechamiento que los urbanizadores han propuesto como retribución de valor equivalente a los costes de producción que ellos asumirían (46,27%) y de los costes de producción que ellos mismos han determinado (datos de mercado real), el valor de repercusión del suelo urbanizado producido resulta ser:

$$\frac{21.828.655.000 \text{ pta}}{46,27\% \text{ s}/2.015.041 \text{ m}^2\text{t}} = 23.640,50 \text{ pta/m}^2\text{t}$$

que actualizado a pesetas constantes y complementado con las eventuales indemnizaciones alcanza, como máximo, las 29.000 pta/m<sup>2</sup>t, lo que viene a demostrar la tesis expuesta de que la determinación legal de *reservar una parte importante del suelo para la promoción de viviendas sujetas a un régimen de*

*protección pública, no solo es una regulación derivada del mandato constitucional, sino que también se demuestra que es empresarialmente posible y viable.*

Obviamente, si el mercado permite la venta para vivienda libre de mayor rentabilidad y no existe norma legal que lo obligue, ningún propietario de solares lo va a destinar a VPO: «*propietarios-empresarios sin fronteras*» no existen.

### 3.2. Aspectos Negativos derivados de una Aplicación Impropia de la LRAU

- a) Como contraprestación a lo anterior, diversos Ayuntamientos, inaplicando el mandato de la LRAU a redactar de oficio el planeamiento parcial previamente a la convocatoria del concurso (artículos 18-3 y 35-1)<sup>3</sup>, *dejan en manos de los privados la formulación de la ordenación*, lo que implica configuraciones urbanas que no responden al interés general (localización poco idónea de las dotaciones, tipologías edificatorias inarmónicas, etc.).
- b) Por otro lado, la falta de una ordenación municipal previa que sirva de base para poder baremar con rigor y objetivamente el proceso concursal, no solo produce los problemas anteriores, sino que junto a la sorprendente *ausencia del Reglamento de Gestión* (tras diez años de vigencia de la LRAU, aún no se dispone del mismo), conlleva *un aumento de la discrecionalidad* que posibilita, incluso, adjudicaciones impropias o, incluso, claramente irregulares.
- c) Algunos Ayuntamientos, inaplicando también el mandato de la LRAU de ir aprobando los Programas en función de la lógica de desarrollo del Plan y de su

<sup>2</sup> Para mayor conocimiento del tema, ver *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 193 de abril-mayo 2002: «Balance Actual del Modelo Urbanístico Valenciano: Apuntes para un Análisis Propositivo».

<sup>3</sup> Artículo 18-3 LRAU: El Plan General ordenará pormenorizadamente los terrenos que clasifique como suelo urbanizable inmediatos al urbano y, al menos, los precisos para que queden atendidas las demandas previsibles del mercado inmobiliario a corto y medio plazo, facilitando con dicha

ordenación la pronta programación de los terrenos y excusando la ulterior exigencia de Planes Parciales.

Artículo 35-1 LRAU: Los Municipios deberán contar, en todo momento, con suficiente suelo ordenado con el grado de detalle expresado en el artículo 18 para atender las demandas sociales de vivienda y equipamientos públicos de toda índole; los Ayuntamientos tienen la obligación de promover las revisiones y modificaciones de planeamiento que sean precisas con ese fin, así como de elaborar —de oficio— proyectos de urbanización que faciliten la programación de los terrenos.



**FIG. 3. Localización de los programas en Suelo Urbanizable en el Plan General de Valencia.**

1. Beniferri; 2. Ademuz; 3. Benicalap Norte; 4. Benicalap Sur; 5. Orriols; 6. Tavernes; 7. Campanar; 8. San Pau; 9. Campanar Sur; 10. Patraix; 11. Cuatre Carreres; 12. Moreras.

*Fuente:* Ayuntamiento de Valencia y elaboración propia.



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

PAI	Agente urbanizador	Edificabilidad total (m <sup>2</sup> t) del PAI	Costes de producción de suelo urbanizado (i/GG y B <sup>o</sup> ) sin indemnizaciones	Repercusión cargas de urbanización (pta/m <sup>2</sup> t)
Sant Pau	A, B, C	85.690,00	1.050.000.000,00 ptas.	12.268,00
Campanar Sur	D	160.149,00	1.873.389.000,00 ptas.	11.698,00
Orrriols	A, B, E, F	399.393,00	4.212.666.000,00 ptas.	10.548,00
Tavernes	G	75.900,00	343.900.000,00 ptas.	4.531,00
Beniferri	H, I, J, K	41.750,00	694.915.000,00 ptas.	16.645,00
Benicalap Sur	A, L, B	156.474,00	1.057.728.000,00 ptas.	6.760,00
U.E. «B» Ademuz	M, N, Ñ	79.594,00	1.046.528.000,00 ptas.	13.148,00
Campanar Norte	O	101.127,00	623.148.000,00 ptas.	6.162,00
Benicalap Norte	P	162.197,00	1.856.747.000,00 ptas.	11.447,00
Patraix	Q, R, S, T, U	440.982,00	4.669.293.000,00 ptas.	10.634,00
Quatre Carreres	P	68.104,00	759.357.000,00 ptas.	11.150,00
Moreras	Q, V, F, W, U, X, B, Y	243.681,00	3.621.014.000,00 ptas.	14.459,00
<b>Totales</b>		<b>2.015.041,00</b>	<b>21.828.685.000,00 ptas.</b>	<b>Media: 10.832,87</b>
Porcentaje medio de retribución en aprovechamiento				46,27%
Valor medio de repercusión de suelo urbanizado (sin indemnización)				23.489 ptas.

Nota: En la columna «agente urbanizador» se señalan, con letra mayúscula, los empresarios integrados como Agente Urbanizador, se presentaron y resultaron adjudicatarios del PAI correspondiente.

Fuente: Ayuntamiento de Valencia y elaboración propia.

orden de prioridades (Artículo 17-4)<sup>4</sup>, proceden a reclasificar y/o programar desproporcionadas cantidades de suelo al amparo de la concepción del «todo urbanizable» de la legislación estatal (LS 6/98 y RD 4/2000, hoy afortunadamente reformulado por la LS 10/2003).

- d) Consecuencia del punto anterior, algunos propietarios que no desean «ser urbanizados», se encuentran inmersos en dichos procesos, como, por ejemplo, han puesto de manifiesto, fundamentalmente, diversos titulares extranjeros de viviendas en el litoral alicantino, cuyos terrenos se encontraban localizados en suelos sin urbanizar. La existencia entre los afectados de algunos representantes diplomáticos de cierta relevancia, ha posibilitado una divulgación amplia de

sus protestas que ha llegado a alcanzar a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, si bien de manera sorprendentemente un tanto desorientada.

No obstante, sin perjuicio de aplicaciones impropias ya señaladas, debe tenerse en cuenta que al quebrar la LRAU el viejo sistema monopolístico, ahora se garantiza que «el urbanizable se urbaniza», bien por los propietarios, bien por la Administración, bien por un tercero concesionario (Urbanizador). Por tanto, la decisión pública de reclasificar un suelo como urbanizable, debe sopesarse muy seriamente desde la consideración de explícitos criterios de sostenibilidad, sobre la base de interés general y de la asunción social de la decisión. Esta decisión se deberá adoptar con más

<sup>4</sup> Artículo 17-4 LRAU: Los Planes Generales determinarán la secuencia lógica de su desarrollo territorial mediante el establecimiento pormenorizado de las condiciones objetivas que han de cumplirse para que sea posible la incorporación de cada

tramo de urbanización al contexto global del territorio, definiendo así un orden básico de prioridades para la ejecución de las Actuaciones Integradas previstas y regulando las condiciones que éstas han de satisfacer para que sea posible su programación.

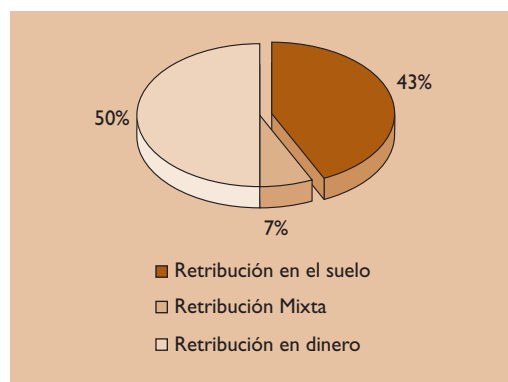
*prudencia en aquellos suelos en los que preexistan edificaciones de viviendas, ya consolidadas y patrimonializadas por sus propietarios, arbitrando sistemas esforzados de divulgación pedagógica, ampliación de plazos y procedimientos de ejecución especiales que permitan una más fácil asunción del principio de reparto de cargas y beneficios, con la finalidad de minimizar el rechazo que, obviamente, se producirá como demuestra la experiencia alicantina señalada.*

- e) Se ha reprochado también que, se pueden pasar costes abusivos a los propietarios y lo que disponen de plazos muy breves de reacción para plantear sus estrategias. En este sentido, debe señalarse que además del propio proceso competencial y del obligado control público del Ayuntamiento, los propietarios disponen del derecho a solicitar un *Informe Pericial e independiente a terceros* (artículo 67-4)<sup>5</sup> y, sobre los plazos, se debe recordar que los propietarios disponen de un *régimen preferencial* desde que se aprueba el planeamiento.
- f) Finalmente, se ha dicho y escrito que *la LRAU puede generar oligopolios* entre las grandes empresas urbanizadoras. Sin perjuicio que puedan darse casos de adjudicaciones espurias por algunos Ayuntamientos (en cuyo caso debe actuar el código penal y no el urbanístico), *la apreciación es incierta*. En primer lugar, porque los propietarios tienen el derecho a abonar en metálico los costes de producción (y cada vez más viene ocurriendo esta modalidad), en cuyo caso el Urbanizador no se lleva ni un m<sup>2</sup> de suelo en el proceso.

De hecho, tal como ha explicitado la Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial de la COPUT en un Balance realizado entre los años 1995 y 2000,

<sup>5</sup> Artículo 67-4 LRAU: Cuando, antes de la aprobación del Proyecto o con motivo de incidencias sobrevenidas en su ejecución material, los afectados manifiesten discrepancias respecto a los costes presupuestados, la Administración actuante resolverá previo dictamen arbitral de peritos independientes designados al efecto. Sus honorarios se considerarán cargas de la urbanización, pagaderas conforme al número 1 anterior o por cuenta de quien hubiera propuesto o

el número de Programas en que los propietarios abonar en metálico los costes de producción vienen a superar el 50% de los mismos y podemos constatar, que la práctica nos indica que la tendencia es al alza (ver FIG. 5).



**FIG. 5. Formas de retribución de los PAI**

Fuente: Generalitat Valenciana: «El Planeamiento y su Ejecución con la LRAU. Experiencias 1995-2000»

De hecho, se viene observando que cada vez más los costes se realizan en metálico con la finalidad de quedarse con todo el aprovechamiento que atribuye el Planeamiento, bien abonándose directamente por los propietarios, bien por un tercero, entidad financiera o empresario inmobiliario (normalmente un promotor-constructor de edificación) que no se ha presentado al proceso concursal correspondiente, acordando, en régimen de derecho privado, el reparto del aprovechamiento entre los titulares del suelo y ellos mismos.

En consecuencia, como vemos, *cada vez existen menos urbanizadores que reciben su retribución en parcelas edificables*, como regla general.

En segundo lugar, tampoco se puede asegurar la generación de oligopolios sobrevenidos porque la LRAU obliga a *diversificar el tamaño de las actuaciones para adecuarlas a la capacidad de los operadores*

discutido temerariamente los presupuestos, según resuelva la Administración actuante.

Se podrá prescindir del dictamen cuando el Urbanizador justifique los costes propuestos en precios de mercado, contrastados con proposiciones suscitadas al ofertar en pública competencia la contrata de obra, lo que podrá hacer durante la información pública del Proyecto de Urbanización en la forma dispuesta por los artículos 46.3 y 48.

**FIG. 6. Hipótesis de retribución de suelo por urbanizadores en los PAI aprobados en el término municipal de Valencia (a octubre de 2001)**

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

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

*Fuente:* Ayuntamiento de Valencia y elaboración propia.

*inmobiliarios* (Art. 33-8)<sup>6</sup>. De hecho, la media de coste de los PAIs aprobados en los últimos 8 años (más de 1.200) está en el entorno de los 210 millones de ptas. (1,2 M €) lo que permite acceder a ellos a las PYMES y así está ocurriendo. Pero incluso en las grandes actuaciones tampoco se produce el proceso señalado (ver *Revista de Derecho Urbanístico* señalada anteriormente).

De hecho, analizando pormenorizadamente el caso del Municipio de Valencia que ya hemos utilizado en el FIG. 4 (apartado 3.1-c anterior), podemos deducir, que en la realidad constatada, tampoco se produce el presumible oligopolio señalado (ver FIG. 6).

Partiendo de una hipótesis, totalmente irreal como ya hemos visto, de que todos los propietarios hubieran pagado los costes mediante el aprovechamiento urbanístico, *el empresario que más suelo hubiera obtenido sería el «P», que hubiera alcanzado el 5,58% del aprovechamiento total.*

Si analizáramos una hipótesis mas real

como es la que se derivaría del escenario retributivo constatado por la Generalitat (50% de abono en metálico y en aprovechamiento), el porcentaje máximo plausible que alcanzaría el *urbanizador mayoritario ascendería al 2,79%*.

En consecuencia, parece razonable desechar, por inconsistente, la percepción, que algunos observadores poco conocedores de la práctica aplicativa de la LRAU han venido manifestando sobre la anunciada pero inexistente potenciación de regímenes oligopolísticos derivados de su base conceptual. De hecho, donde sí existía explícitamente dicho régimen, era en el sistema tradicional que exigía un mínimo del 60% de la propiedad para poder iniciar la actuación.

#### **4. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL AGENTE URBANIZADOR: LA APLICABILIDAD DE LA LEGISLACIÓN DE CONTRATOS**

Una nueva e importante cuestión viene a sumarse al debate doctrinal y aplicativo que ha propiciado la formulación de la LRAU. En

<sup>6</sup> Artículo 33-8 LRAU: Al configurar las Unidades de Ejecución se procurará una prudente diversificación de las responsabilidades urbanizadoras y se fomentará su desarrollo por iniciativas urbanizadoras de diferentes dimensiones.

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

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

El origen de las citadas consideraciones parece encontrarse en la siguiente consideración: si las obras de urbanización, tienen como destino convertirse en infraestructuras urbanas de uso y dominio públicos, su ejecución debe someterse a la regulación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aplicando el procedimiento previsto para la contratación de las obras públicas o el previsto para la concesión de obras públicas.

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

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

Por otro lado, la LRAU reconoce en su Artículo 29-13, que «las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se regirán por las normas rectoras de la contratación

administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por esta Ley ni sean incompatibles con los principios de la misma en los términos que reglamentariamente sean desarrollados».

En consecuencia, *la Ley urbanística valenciana reconoce la aplicabilidad de la legislación de contratación administrativa en aquellos aspectos en los cuales el contenido del procedimiento lo requiera.* En este sentido conviene recordar que la LCAP, ya explicita los tipos de relación contractual público-privada a los que debe ser aplicada, estableciendo *qué actividades están excluidas de su ámbito y que, en líneas generales, serían aquellas en que no existe relación de contraprestación alguna entre Administración y contratista.* Pues bien, tal como se ha señalado a lo largo de este Artículo, la atipicidad del SUE parece excluir de la aplicación de los contratos convencionales de la LCAP el proceso de producción de ciudad. Téngase en cuenta que *en la contratación pública de obras el precio es elemento esencial del mismo como contraprestación que la Administración realiza al contratista.* Análogamente ocurre con *la concesión de la obra pública* en la cual es concesionario recibe la *contrapartida de la explotación de la misma.* Pues bien, como ya es sabido, *en el SUE nada de esto ocurre.* La contrapartida económica que recibe el «productor de solares» la asumen y llevan a cabo los propietarios de suelo con cargo al aprovechamiento urbanístico otorgado. En el SUE, la Administración no abona nada ni concede explotación alguna de servicios públicos o infraestructuras. En otras palabras *no existe relación sinalagmática (contraprestacional) entre Administrador y Urbanizador.* Esta es la razón por la que la mayoría de expertos en derecho administrativo consideran que o bien no es de aplicación la legislación de contratos al urbanismo español (y, en consecuencia, aún más al valenciano), o bien debe encuadrarse en el contrato administrativo especial por causa de la singularidad del mismo (sobre este tema, ver *Revista Documentación Administrativa*, n.º 261-262 de septiembre 2001-abril 2002).

En cualquier caso y como ya hemos expuesto, *en el modelo valenciano se respetan los principios básicos de la contratación pública*, como son la concurrencia, publicidad

y competencia, la disposición de las *determinaciones normativas del planeamiento* urbanístico (a manera de pliego). Por otro lado, debemos señalar que *el procedimiento previsto en la LRAU mejora, en mucho, las garantías procesales previstas en la LCAP* para los interesados en el proceso y para la comunidad. Así, *las garantías y fianzas* necesarias para asegurar la correcta ejecución del servicio son muy superiores a las de la LCAP (7% frente al 4%), *los plazos son mayores* (40 días frente a 26 días), *la publicidad y audiencia son superiores* (aviso individualizado frente a la publicación en Boletines oficiales), *la concurrencia está más garantizada* (concurso abierto únicamente frente a procedimientos negociados y concursos restringidos). Asimismo se definen las *penalizaciones* que su eventual incumplimiento comporta, la definición del órgano público que adjudica el servicio, etc., etc. Obviamente, el modelo valenciano adopta parámetros procedimentales específicos derivados de sus características y de la singularidad del SUE, pero siempre cumpliendo los principios básicos de la contratación pública.

En cualquier caso debe señalarse que el Auto del Tribunal Superior de Justicia Valenciano fue rechazado por cuestiones de forma por el Tribunal Constitucional.

En este mismo sentido, también se pretende aplicar por el Tribunal Superior de Justicia Valenciano, la Sentencia del 12 de julio de 2001 del *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el caso Scala de Milán*. De nuevo la apreciación es errónea, desvelando un sorprendente desconocimiento del contenido jurídico-urbanístico de la legislación italiana en relación con la legislación española.

Téngase en cuenta que la citada Sentencia establece que la aplicación de la Directiva 93/37/CE a la ejecución de obras públicas debería haberse aplicado al caso Scala pues se trataba de la realización directa de un equipamiento público, ejecutada en ese caso mediante Convenio con un particular, imputándose a la misma «la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de la licencia». Pero el caso es que la legislación italiana (Ley 10/77 conocida como «ley Bucalossi») establece que la concesión de una licencia (art. 3) comporta el pago por el titular de la

misma de una contribución económica proporcional a los gastos de urbanización y construcción de los equipamientos públicos. No obstante, el particular puede ejecutar directamente las obras (art. 11), «respetando el procedimiento y las garantías establecidas por el Ayuntamiento, con imputación de la totalidad o parte de las obras a cuenta de la contribución adecuada». Es decir, *en la legislación italiana es la Administración la que tiene la obligación de la ejecución de las obras públicas financiándolas con la contribución económica que debe realizar el titular de la licencia*, sin perjuicio de la ejecución por este mediante condonación de dicha deuda. Consecuencia de ello, el Convenio que firman el Ayuntamiento italiano y el particular es un auténtico contrato pues hay contraprestación onerosa entre ambos y, por consiguiente, es acertada la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo.

Sin embargo, como ya hemos indicado reiteradamente, *en la legislación española* los propietarios de suelo no tiene obligación de realizar contribución económica alguna a la Administración para que ésta ejecute las obras de urbanización, sino que, al contrario, *se trata de una obligación propia que se constituye como «deber» o como una carga del derecho de propiedad* (arts. 5, 14.2 y 18.4 de la Ley 6/98), formando parte del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, debiendo financiar las obras con cargo al aprovechamiento atribuido inicialmente por el planeamiento. Por tanto, en la ejecución privada española de la actividad urbanizadora, no existe relación contraprestacional alguna entre Ayuntamiento y particulares, quedando desvelado, claramente, *la inaplicabilidad de la citada Sentencia del Tribunal Comunitario al caso de la gestión urbanística española*.

## 5. LAS INNOVACIONES SEÑALADAS EN LAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS AUTONÓMICAS VIGENTES

Como era de esperar, las innovaciones jurídico-urbanísticas iniciadas en la LRAU, han tenido gran influencia en el resto de legislaciones autonómicas, inmersas, en su totalidad, en un proceso renovador de sus códigos urbanísticos. De hecho, *15 de las 17*

*Comunidades Autónomas ya han promulgado una legislación propia y completa* (en algunos casos ya renovada totalmente como Madrid, Navarra o Galicia o parcialmente como Castilla-La Mancha, entre otras). En este sentido, *solo Baleares y País Vasco aún no disponen de un texto completo, si bien ya disponen de Anteproyectos de Ley*, estando pendientes de su tramitación parlamentaria.

Por otro lado, resulta muy difícil realizar una clasificación de las leyes vigentes que recoja en grupos homogéneos las diferentes características de cada una de ellas. No obstante, a riesgo de simplificar, pueden establecerse las siguientes familias en función de las innovaciones básicas señaladas en este artículo:

- *Con regulación del suelo urbano* en lo referente a la *obtención de los suelos dotacionales mediante la aplicación del principio básico de reparto de cargas y beneficios y de la participación pública en las plusvalías* derivadas de una atribución de aprovechamiento adicional, bien a solares o a ámbitos de actuación:
  - de manera explícita *la original Valenciana* (posteriormente se suprimió la participación pública en las plusvalías en suelo urbano en la ley de acompañamiento de la de Presupuestos del 98), *la Castellano-Manchega y la Extremeña* y necesitando de su desarrollo reglamentario para precisar más adecuadamente los procedimientos de actuación, *la Andaluza y la Asturiana*.
  - En el resto de legislaciones, salvo que reglamentariamente se establecieran esforzadas interpretaciones reglamentarias en el caso de la *Madrileña y Aragonesa*, no se establece participación pública en las plusvalías derivadas del incremento de aprovechamiento atribuido a los solares o edificaciones preexistentes y las dotaciones derivadas de ese aprovechamiento adicional deben obtenerse por expropiación y ello a los valores inflacionados de la Ley estatal (no hay reparto de beneficios y cargas: es decir, «se patrimonializa el beneficio y se socializa la carga»).
- *Con regulación de límites indisponibles de densidad y edificabilidad en el suelo urbano*:
  - *la Valenciana, la Castellano-Manchega, la Extremeña, la Andaluza* y precisando de desarrollo reglamentario *la Asturiana*.
  - En el resto deberá confiarse en la buena práctica del planificador para no incrementar o superar los límites de densidad o edificabilidades brutas, si ya estuvieran sobrepasadas.
- *Con establecimiento de un sistema concurrencial de tipo concesional en la ejecución de la urbanización del urbanizable*:
  - la primera fue *la Valenciana*, como ya se ha señalado, siendo mejorada posteriormente (a la vista de su experiencia aplicativa por algunos Ayuntamientos) por *la Castellano-Manchega y Extremeña*.
  - Compartiendo el sistema con la intervención de los propietarios, *la Andaluza, la Asturiana y la Navarra* y con peculiaridades *la Castellano-Leonesa, la Madrileña y la Canaria* y con mayor preferencia para los propietarios, *la Catalana, la Murciana y la Gallega*.
  - Con aplicación del procedimiento de la *Ley de Contratos* y con intervención muy reforzada para los propietarios, *la Aragonesa, Riojana y Cántabra*.
- El resto de regulaciones jurídico-normativas en las diferentes legislaciones urbanísticas, responden más al modelo tradicional del SUE, si bien la práctica totalidad de las mismas, introducen procedimientos de agilización en los procesos de gestión por los propietarios y en ocasiones por la Administración pública, así como en la tramitación del planeamiento y en su coordinación con el planeamiento territorial.
- Finalmente, la mayoría de las recientes leyes autonómicas, siguiendo a la pionera disposición Vasca del 94 (conocida como «ley Maturana»), proceden a *reservar suelo para vivienda protegida* bien en suelo urbanizable como en algunos casos en el

urbano, en porcentajes comprendidos entre el 20% y el 65% y se anuncia que se realizará en las que aún no disponen de dicha medida.

## 6. PERJUDICADOS Y BENEFICIARIOS DE LA APLICACIÓN DE LA LRAU: ORÍGENES DE UN DEBATE

De lo hasta aquí expuesto, se deduce la validez conceptual de las innovaciones jurídico-urbanísticas establecidas en la LRAU. El hecho que en mayor o menor medida, hayan sido recogidas por la práctica totalidad de las legislaciones urbanísticas autonómicas viene a demostrarlo. Asimismo, la eficacia aplicativa del modelo en la producción de ciudad, constatable en la frase que ya hemos repetido en ocasiones «el urbanizable, al fin, se urbaniza», viene a confirmar el acierto de las técnicas planteadas.

Sin embargo, contradictoriamente en apariencia, su «exitoso resultado aplicativo» junto a las insuficiencias legislativas y ausencias reglamentarias señaladas, vienen a explicar el marco de ciertos reproches que se achacan a la LRAU en los últimos tiempos.

Obviamente, no dejaba de ser sorprendente que un modelo legislativo que viene a terminar con un escenario monopolístico como era el que atribuía la producción de ciudad con carácter exclusivo al propietario mayoritario de suelo desde hace 150 años, pudiera ser pacífico.

Ciertamente, en las primeras etapas de aplicación de la LRAU, no se percibían sus resultados de manera agregada, lo que sí ha empezado a constatarse a partir de los 5 ó 6 años de vigencia. Es a partir de entonces cuando se aprecia que el urbanizable se transforma en solares y *emerge un mercado, hasta ese momento inexistente, que pone de manifiesto el proceso de producción de suelo, desvelando sus variables específicas, sobre todo las referentes a los costes de producción y el valor de repercusión que resulta en los solares producidos.*

De ello se deduce una cierta normalización del proceso de producción urbana y posibilita la obtención del conocimiento social de los costes y beneficios que las actuaciones urbanizadoras generan, lo que *ha conllevado un posicionamiento más*

*lúcido por parte de todos los actores intervinientes en el proceso.*

Asimismo, las diferentes formas de aplicación de la LRAU por los diversos Ayuntamientos, tal como hemos señalado en los apartados 3.1 y 3.2 de este Artículo, ha ocasionado que los resultados de la ejecución urbanizadora sean apreciados de manera no coincidente por los intervinientes en la misma.

De la conjunción de las dos circunstancias anteriores, *se pueden identificar, ya con razonable verosimilitud, quienes resultan beneficiarios y quienes perjudicados en el dinámico proceso* puesto en marcha de urbanización del urbanizable y ya se puede explicar, con mayor lucidez, el origen y las causas que justifican tanto las loas que la LRAU recibe como los ataques que últimamente viene acusando. Pasemos a analizarlo más pormenorizadamente.

### 6.1. Con respecto a los perjudicados por una correcta aplicación de la LRAU se desvelan claramente los siguientes

1. Los propietarios especuladores del suelo, normalmente titulares no originales que tras la consecución de la reclasificación del mismo como urbanizables, lo retienen espuriamente con la finalidad de extraer de él las máximas plusvalías posibles, incorporándolo (o vendiéndolo) al proceso urbanizador cuando consideren que pueden alcanzar el óptimo especulativo.

Obviamente, con la LRAU, esta práctica especulativa ya no es posible. Si el Plan General se adecúa a la realidad y existe demanda social de viviendas o del producto inmobiliario establecido, *dichos suelos no podrán extraerse del proceso de producción*, pues lo urbanizarán, bien los propietarios, bien la Administración, bien un empresario-urbanizador como delegado público de aquella.

Como consecuencia de ello, el primer adversario de la LRAU será este «viejo actor» de la escena urbana española (recordemos que el sistema tradicional propiciaba esta práctica impropia).

2. *Los «intermediarios de futuribles»,* agentes privados cuya actividad profesional consistía en «conseguir» a través de modificaciones puntuales del planeamiento mejores clasificaciones de suelo (aplicando para ello todo tipo procedimientos) por lo que

cobraba pingües estipendios, haciendo efectivo el viejo aforismo del urbanismo hispano de «*la tierra para el que la reclasifica*».

Sin embargo, a partir de la LRAU, ya no caben reclasificaciones puntuales para desarrollarlas cuando se considere oportuno por el particular. Con la LRAU solo cabe la modificación si además de cumplir la lógica del desarrollo urbano establecida en el Plan, va acompañada de todos los documentos jurídico-urbanísticos (incluido el Estudio de Impacto Ambiental) y empresariales, junto al compromiso de realización inmediata, garantizándose mediante fianza suficiente y todo ello sometido a concurrencia pública, pudiendo incluso resultar adjudicatario un tercero diferente al que promovió la modificación. Obviamente, *el blindaje que garantizaba el viejo y tradicional mercado de futuribles ha perdido su virtualidad*, desvelándose, de esta forma, otro agente «perjudicado» por la legislación valenciana.

### 6.2. El listado de perjudicados, señalado anteriormente, se vería incrementado a causa de una aplicación incorrecta cuando no impropia de la LRAU

Como ya hemos manifestado en el apartado 3.2 de esta Ponencia, la aplicación impropia de la Ley por algunos Ayuntamientos puede producir un nuevo tipo de afectados, si bien, en este caso, no pueden ser valorados de igual manera que los que se aprovechaban espuriamente del sistema urbanístico anterior, sino más bien al contrario, como *verdaderos damnificados de una aplicación incorrecta* del instrumento legal. Pasemos a analizarlos pormenorizadamente.

1. Desde una valoración social, medida en términos éticos diferentes a los «retenedores» ya analizados, aparecen como perjudicados *los propietarios «conservacionistas»* cuyo suelo se clasifica como urbanizable y cuya voluntad es la de *mantener el estatuto jurídico de suelo rústico*, renunciando a las presumibles ventajas de convertirse en suelo urbano (letra d del apartado 3.2).

Esta circunstancia se ve agravada en el caso de existencia de edificaciones de viviendas realizadas en ocasiones de manera legítimamente correcta, en otras al amparo

de normas urbanísticas impropias (recuérdese el espurio concepto de «suelo rústico de interés turístico» que se mantuvo durante los años 70 y 80 en algunos Municipios de la Marina alicantina), o en otras ocasiones sencillamente, al margen de la legalidad vigente.

En estos casos, el sistema tradicional español permitía mantener su «estatus de rústico» aunque se clasificasen los suelos como urbanizables, pues si la Administración no los urbanizaba por gestión directa y los propietarios tampoco actuaban, *el suelo permanecía inactivo*. Sin embargo, a partir de la LRAU, el urbanizable ya se urbaniza, como hemos comentado reiteradamente. En consecuencia, los propietarios que «permanecían tranquilos», ahora se ven incorporados al proceso urbanizador, debiendo hacer frente a los correspondientes costes de urbanización y probables reajustes en sus parcelas, si bien reciben los beneficios que comporta la gestión inmobiliaria. Obviamente, esta nueva *situación genera un rechazo* que, como en el caso de diversos jubilados europeos que residen en el litoral alicantino, acaba trasladándose a los medios de comunicación, no siempre, de manera acertada.

2. Un segundo grupo de afectados por una incorrecta aplicación de la LRAU, (letra c) del apartado 3.2), serían los *pequeños propietarios* incluidos en los suelos programados por terceros, *cuando el Ayuntamiento vulnera la lógica de la programación* del suelo establecida en el planeamiento de manera racional, aprobando simultáneamente un *gran número de Programas y «poniendo en carga» una gran superficie de suelo de manera desproporcionada* e inadecuada no solo a mínimos criterios de desarrollo sostenible, sino a los meros criterios de absorción por el mercado de la oferta inmobiliaria planteada.

3. Un tercer grupo de afectados, que podrían coincidir con cualquiera de los casos anteriormente analizados, (letra e) del apartado 3.2), serían aquellos a los que se les trasladan unos *costes de producción sobrevalorados en relación a los márgenes racionales* existentes en el mercado inmobiliario. Sin perjuicio de los instrumentos garantizados de los legítimos derechos de los propietarios ya



señalados en el apartado 3.2-e), debemos señalar en este apartado la responsabilidad pública que los Ayuntamientos tienen asumida en el proceso y, en concreto, la consecuente responsabilidad patrimonial y personalizada de los técnicos municipales que informen favorablemente o de los concejales que aprueben la determinación de los costes de producción contra los informes técnicos, si éstos son considerados fraudulentos posteriormente por los tribunales de justicia. Recuérdese que el agente-urbanizador es un delegado público de *la Administración* y que *ésta es quien debe y puede asumir y asume la responsabilidad final de todos* y cada uno de los actos y aprobaciones que el proceso de producción de suelo comporta.

4. Finalmente un nuevo grupo de afectados sería el constituido por aquellos *empresarios aspirantes a agente-urbanizador que no resultan adjudicatarios por deficiencias municipales en el sistema concurrencial* y por la ausencia de la promulgación del Reglamento de Gestión (letras a) y b) del apartado 3.2).

Obviamente *la falta de formulación municipal del planeamiento* (tal como establecen los artículos 18.3 y 35-1 de la LRAU) *y la ausencia de una regulación concreta y objetiva para acotar la discrecionalidad a la hora de adjudicar los programas* de actuación presentados en competencia, están dando pie, en ocasiones, a resoluciones municipales contrarias al interés general en primer lugar y, en segundo lugar a los efectos de lo contemplado en este apartado, al perjuicio de empresarios emprendedores serios y rigurosos que ven rechazadas sus propuestas en beneficio de otra de menor calidad o cualidad.

### **6.3. Pasemos ahora a analizar los beneficiarios de la aplicación de la LRAU, tal como nos muestra su experiencia aplicativa**

1. En primer lugar, debemos señalar el cumplimiento de las previsiones del planeamiento municipal y, en consecuencia, *la calidad urbana que el ciudadano, destinatario final del urbanismo, va a recibir* y apreciar derivada del modelo territorial que dicho planeamiento conlleva.

Obviamente, en función de la calidad de ese planeamiento y de su correcta aplicación, los resultados del mismo serán beneficiosos, en mayor o menor medida, para los ciudadanos. Incluso, en el peor de los casos de una aplicación incorrecta como las que hemos comentado en el apartado anterior, los nuevos desarrollos urbanos se realizan en condiciones de calidad con respecto a las obras de urbanización y con las reservas dotacionales y de espacios públicos acordes a los estándares señalados en la legislación. En este sentido, debemos señalar que aún la peor circunstancia aplicativa de la LRAU, ya no se producen aquellos crecimientos urbanos de los años del desarrollismo, desarrollos que se realizaban «en campos de alcachofas» por ocupación progresiva y asistemática del periurbano de las ciudades, con infradotación de infraestructuras y servicios urbanos y sin previsiones o reservas irresponsablemente insuficientes de suelos dotacionales para equipamientos o zonas verdes públicas.

Si a ello se añade una responsable y correcta aplicación de la LRAU como están llevando a cabo diversos Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana y si el modelo de planeamiento es acertado, los resultados del mismo pueden ser y de hecho están siendo social y urbanísticamente muy satisfactorios.

2. Un segundo beneficiario es el *ciudadano necesitado de vivienda*. El que se urbanice suficiente suelo de calidad en función del modelo establecido por el Plan y *si en él se establece un porcentaje de viviendas de protección pública*, el sistema previsto en la LRAU permitirá, al fin, garantizar razonablemente el derecho de una vivienda digna establecida en el Artículo 47 de la Constitución, al producirse suelo y viviendas en cantidad adecuada a las necesidades sociales de las familias mayoritarias valencianas.

En este sentido, tal como hemos señalado en las letras b) y d) del apartado 3.1 de este Artículo, no solo los precios medios de la vivienda han subido menos que la media española, sino que también los valores del suelo urbanizado que propicia el sistema concurrencial, permite destinar a viviendas de protección pública una gran parte del suelo urbano producido. Por ello, si se recupera para la LRAU la determinación de que un porcentaje de las viviendas potenciales que pueden desarrollarse en los

urbanizables se destinen a VPO (tal como tienen establecidas la mayoría de las legislaciones autonómicas), el derecho constitucional señalado podrá satisfacerse solventemente.

3. Como tercer beneficiario de la correcta aplicación de la LRAU se encuentra el *propietario de suelo consciente y responsable* con la clasificación urbanística que el planeamiento ha atribuido a sus terrenos.

Recuérdese que los propietarios de suelo, constituidos en una Agrupación de Interés Urbanístico, disponen de un *régimen preferencial* (artículo 50 de la LRAU)<sup>7</sup> que les posibilita ser los adjudicatarios de la ejecución de sus terrenos. No obstante, si no quieren o no pueden ejercitar ese régimen, *pueden colaborar con el agente urbanizador* que resulte adjudicatario de la urbanización y si la aplicación de la LRAU se ha realizado correctamente, será aquél empresario que desde la prevalencia del interés general, haya ofrecido una oferta más beneficiosa para los intereses del propietario. Por otro lado, salvo en el caso de destino de la retribución a la ejecución de VPO por parte del urbanizador, el propietario siempre tendrá *derecho a abonar los costes de producción en metálico*, con lo que se apropiará de la totalidad del aprovechamiento subjetivo si asume la plenitud de las cargas y que, como ya hemos comentado, para ello dispone de garantías suficientes (informe pericial a terceros) para asegurar la corrección de las mismas.

En consecuencia, como vemos, el

propietario de suelo no solo tiene la posibilidad preferencial de desarrollar la ejecución de sus terrenos junto con el resto de sus vecinos, sino que en el caso de renunciar a esa prerrogativa, la LRAU le garantiza que un tercero le pueda gestionar la transformación de su suelo bajo el control y dirección del Ayuntamiento, siendo designado en régimen de competencia, publicidad y transparencia, lo que le asegura la corrección del proceso de reparto de cargas y beneficios y que, por tanto, sus intereses y derechos se encuentren suficientemente salvaguardados.

4. Como último beneficiario de la correcta aplicación de la LRAU se encuentra *el agente-urbanizador, público o privado*, ejecutor de la urbanización sin disponer de suelo a la actuación, o disponiendo de alguna parcela pero, sin tener que ser, obligatoriamente el titular mayoritario de la misma.

Obviamente la gestión directa a través de *un urbanizador público* se manifiesta como una medida responsable e inteligente de la Administración para *controlar y desarrollar un modelo concreto de desarrollo en áreas estratégicas* de la ciudad, tanto en términos urbanísticos como sociales. Téngase en cuenta, que la Administración puede imponer la retribución de los costes en aprovechamiento urbanístico siempre que éste se destine a la promoción de viviendas sociales, con lo que la Administración *está obteniendo patrimonio público de suelo para VPO «al coste de los factores»*, obviando el proceloso e indeseable proceso expropiatorio (y más aún a los valores

<sup>7</sup> Artículo 50 LRAU: Régimen de Adjudicación Preferente.

1. El régimen de adjudicación preferente tiene por objeto fomentar la elaboración de iniciativas de Programa por los particulares e incentivar su inmediata ejecución. Para su aplicación es imprescindible que quien los solicite haya presentado una alternativa técnica de Programa propia y original y que se ofrezca a ejecutarla en plazo inferior a 3 años.

2. Se puede solicitar la adjudicación preferente en favor de:

A) La proposición que se acompañe de alternativa técnica con proyecto de reparcelación, en condiciones de ser aprobado junto al Programa, para todos los terrenos afectados, suscrito por sus propietarios.

B) La proposición acompañada de proyecto de urbanización, susceptible de aprobarse junto al Programa y refrendada o concertada con una Agrupación de interés Urbanístico, cuyos estatutos y acuerdos sociales serán expuestos al público junto a la correspondiente alternativa.

3. Las iniciativas de programa que satisfagan los requisitos de los números anteriores tendrán preferencia en la adjudicación respecto a las que —sin cumplirlos— pretendan competir con ellas. Si concurren varias iniciativas que reclaman fundadamente la adjudicación preferente, tendrá preferencia la que se promueva para una sola Unidad de Ejecución —según

delimitación ordenada por el planeamiento ya previamente vigente— respecto a la que pretenda abarcar un ámbito distinto o mayor. No obstante, si la alternativa de Programa que reclame la adjudicación preferente conlleva propuestas complementarias de aprobación de otros planes o de modificación de los vigentes, se podrá adjudicar el Programa a tercero que propugne desarrollar mejor alternativa de planeamiento.

Lo dispuesto anteriormente se entiende sin perjuicio de la potestad municipal de disponer las correcciones técnicas oportunas en el Programa que se apruebe y de la obligación del adjudicatario de garantizar que quedarán realizadas —a cargo de la Actuación si fuera preciso— las obras de acometida y extensión imprescindibles para conectar aquella, en lo que sea necesario, a las redes exteriores de infraestructuras de servicio.

4. No procederá la adjudicación preferente en aquellos ámbitos concretos de Actuación para los que el planeamiento excluya la posibilidad de aplicar ese régimen, por haber reservado los terrenos para la gestión directa por la Administración o por haber previsto su posible desarrollo mediante expropiación o con el fin de suscitar necesariamente la competencia entre iniciativas que asuman la realización o mayores aportaciones al patrimonio municipal de suelo, para compensar proporcionada mente el mayor y singular aprovechamiento de los terrenos.

especulativos que determina la Ley 6/98 vigente), además de configurar y ordenar desde el interés general una zona de la ciudad para que pueda ser desarrollada en la parte correspondiente tras la cesión de las parcelas equivalentes al abono de los costes, por los propietarios originales del suelo.

En este sentido, conviene señalar también que en el proceso de información pública, la LRAU posibilita que un particular (propietario o no) ofrezca propuestas alternativas a la pública y si mejorase las condiciones objetivas (plazos, costes, etc.) y asume los condicionantes socio-urbanísticos y cualitativos (porcentajes de VPO, dotaciones, etc.), debidamente garantizadas, nada impediría que la Administración delegase en ese tercero la ejecución de la Actuación, dedicando sus recursos propios a otras nuevas actuaciones. Como vemos, *incluso en la gestión pública, la LRAU propicia el contraste de la misma con la realidad sin que, obviamente, se vea obligada a aceptar cualquier propuesta que se le ofrezca, pero permitirá «chequear» y contrastar la gestión pública con la privada desde explícitos criterios de interés general.*

Con referencia a la gestión por un *urbanizador privado*, poco podemos añadir a lo expuesto a lo largo de este Artículo, salvo reseñar la trascendencia que comporta la *creación de un nuevo nicho de actividad económica* para las empresas inmobiliarias e inversoras en general. El que puedan acceder a una actividad productiva como es la de «generar solares» en condiciones de competencia, publicidad y transparencia cuando así se regula con el rigor ya señalado en este Artículo (elaboración del planeamiento y desarrollo pormenorizado del procedimiento de adjudicación por la Administración), *abre un camino a las pequeñas y medianas empresas insospechado hasta entonces*, tal como señalamos en la letra f) del apartado 3.2 y la experiencia práctica de la LRAU, a pesar de sus insuficiencias aplicativas, nos viene desvelando.

## 7. CONCLUSIONES Y ESCENARIO DE FUTURO

A lo largo de este Artículo, hemos venido abarcando desde un intencionado rigor disciplinar, un análisis crítico de los aspectos

conceptuales y los resultados aplicativos de la LRAU a lo largo de los casi diez años de vigencia de la misma.

Sin perjuicio de que resulte imposible la consecución de una posición neutral, pero desde una pretendida objetividad defendida desde la honesta expresión de las bases ideológicas que subyacen en este Artículo, parece que del balance recogido puede deducirse, la *solvencia* jurídica y social de la *concepción estructural de la LRAU*. La apertura que ha supuesto en el proceso de producción de ciudad y la quiebra definitiva del rancio modelo monopolístico que caracterizaba la gestión del urbanismo español, es suficientemente importante como para valorar positivamente sus virtualidades y, de acuerdo a ello, proceder a su defensa en unos momentos en que *los perjudicados por su correcta aplicación arrecian contra ella* con la esperanza de retrotraer la historia a etapas afortunadamente ya superadas. Téngase en cuenta que a los defensores de intereses espurios señalados, se le unen a veces voces bienintencionadas que desde un insuficiente conocimiento experto del complejo proceso de producción de ciudad, incluso desde posiciones socialmente avanzadas, se realizan críticas infundadas que terminan por ofrecer cobertura colateral a aquellos, ofreciendo flancos de debilidad para su ataque.

Por todo ello, se hace absolutamente necesario y muy perentorio *proceder a una actualización de la LRAU* en la línea que ya han adoptado otras legislaciones autonómicas (Castilla-La Mancha y Extremadura, sobre todo), para *terminar de conformar un sólido código urbanístico que ofrezca y garantice con razonable solvencia*, y dentro del marco que permita la legislación estatal, las demandas sociales y satisfagan los principios rectores establecidos en los *artículos 45, 46 y 47 de la Constitución*.

De acuerdo a lo anterior, parece necesario proceder a las siguientes incorporaciones al actual texto:

- Inclusión de la obligación de reservar en todas las actuaciones urbanizadoras un *porcentaje mínimo de su aprovechamiento con destino a viviendas de protección pública* y otros usos que permitan a la Administración tasar su precio de venta.
- *Recuperación del 10% en Suelo Urbano* para patrimonio público de suelo y

supresión de la obligación de asumir los costes de urbanización por los Ayuntamientos en el 10% que les corresponde en el urbanizable.

- Aprobación lo más inmediatamente posible, del *Reglamento de Gestión* que desarrolle pormenorizadamente:

— La definición de *estrictos criterios de sostenibilidad territorial* a la hora de reclasificar suelo, sobre todo en el litoral, incluso procediendo a la *aplicación de una moratoria*, al menos hasta que se apruebe un *Plan Territorial* que contemple integradamente la ordenación del mismo.

— La *formulación obligada del planeamiento por los Ayuntamientos* o como mínimo, unas *Bases y Criterios de Actuación y Adjudicación* con carácter previo a la convocatoria del concurso.

— El establecimiento de unos *criterios de baremación* objetivos para adjudicar los Programas de Actuación Integrada.

— La *optimización de los plazos para incorporarse al proceso urbanizador* y la *mejora de los sistemas de información y participación pública*, sobre todo en las áreas donde exista una estructura atomizada de la propiedad y se encuentren enclavadas un número significativo de edificaciones consolidadas y patrimonializadas por sus propietarios.

— *Desarrollo* de los procedimientos relativos a la *ejecución sustitutoria* tras el incumplimiento del *deber de edificar o rehabilitar* en plazo (*Edificador y Rehabilitador*), con la finalidad de evitar la retención especulativa de los solares producidos y la rehabilitación de los edificios catalogados o del patrimonio edificado de interés.

Para realizar esta adecuación, parece razonable y conveniente recuperar el *proceso de concertación social* que se utilizó para la formulación original de la Ley en el año 1994. Y ello es aún más aconsejable, cuando la experiencia de su práctica nos permite afinar más en el acierto de sus conclusiones. En concreto, a través del diálogo con todos los operadores que han trabajado en la aplicación de la LRAU, tanto en el ámbito profesional, como en el empresarial y administrativo y también en la situación actual, con el judicial, para que a través del contraste de opiniones y *desde el conocimiento experto*, pueda recuperarse el consenso social que caracterizó los primeros tiempos de su aplicación.

Indudablemente, la dinámica urbanística y económica que ha puesto en marcha la LRAU, ha alcanzado y alcanza tal trascendencia para el futuro del desarrollo urbano y de la actividad empresarial valenciana, que *exige la máxima atención y el mayor cuidado y prudencia en su actualización y mejora* pero sin mermar su agilidad y eficacia, para poder garantizar, razonablemente, la conformación de un instrumento legal definitivo que sepa dar respuestas solventes y correctas a los problemas detectados.

Solo desde la recuperación de un pacto social entre todos los responsables de la «cosa urbana», *tanto entre los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, como con la sociedad civil aplicadora* de sus determinaciones, se podrá garantizar, con razonable esperanza, la consolidación definitiva del novedoso e importante instrumento legal que vio la luz en noviembre de 1994 y que tan reconocidos resultados ha venido ofreciendo y podrá mejorarlos, aún más, en el próximo futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- COMITÉ DE EXPERTOS (1995): «Suelo y Urbanismo, su polémica actual», *CyTET*, 103.
- MODREGO, F. (2000): «Tres años y medio de aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana». *CyTET*, 123.
- & F. BLANC & J. L. MIGUEL (1997): «Efectos de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana», *CyTET*, 112.
- FERNÁNDEZ, G. R. & P. FERNÁNDEZ MONEDERO (2002):

- «Balance Actual del Modelo Urbanístico Valenciano. Apuntes para un Análisis Propositivo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 193.
- VV. AA. (1996): «Siglo y medio de urbanismo en España», *CyTET*, 107-108.
- (1997): *El Urbanismo, Hoy*. Instituto Pascual Madoz.
- (2002): «Ejecución de los Planes de Urbanismo y Contratación Administrativa». *Documentación Administrativa*. INAP, 261-262.