

Los efectos de la LRAU sobre la actividad urbanizadora: causas y consecuencias de una transformación

Francisco BLANC CLAVERO

Abogado urbanista, Jefe del Servicio de Coordinación Territorial, Generalitat Valenciana

RESUMEN: A los dos años escasos de su entrada en vigor la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (Ley valenciana 6/1994) ha producido una intensa agilización de la actividad urbanizadora en la Comunidad Valenciana. La inversión privada en obra pública urbanística ha crecido exponencialmente y el fenómeno se generaliza a todo tipo de municipios a lo largo de la región. La figura del «agente urbanizador» ha tenido una fuerte acogida social produciendo cambios sin precedente en la forma de gestionar el urbanismo en esa Comunidad. Los concursos públicos para seleccionar a los «urbanizadores» suscitan una fuerte competencia. La efectiva diferenciación de papeles entre «urbanizadores» y propietarios, en la realidad social y las fórmulas de cooperación entre ambos sujetos completan esta situación novedosa.

Descriptores: Ley Reguladora de la Actividad urbanística, Legislación urbanística, Comunidad Autónoma de Valencia.

I. LAS MAGNITUDES

I.1. Dos años de vigencia de la LRAU

La LRAU (1) acaba de cumplir dos años de vigencia. Es tópico presumir que los efectos sociales de las leyes urbanísticas sólo se sienten a largo plazo o fiar su cabal valoración en una experiencia prolongada. Quizá esto último sea correcto, pero a la LRAU le han bastado dos años de aplicación para dinamizar la actividad urbanizadora con una intensidad insólita. Sus efectos son lo bastante novedosos y amplios para obligarnos a reconsiderar inteligentemente ciertas ideas

que, por repetidas, no estaban bien meditadas ni entre nuestra doctrina urbanística más experta, ni entre los medios de opinión profesionales.

En la LRAU, como tras cualquier otra Ley, hay un propósito de mejora de algún aspecto de la vida social. La intención era, en concreto, paliar la carestía de suelo urbanizado, mejorando la eficacia a la hora de producirlo, desde la convicción de que ello permite mejorar los resultados globales de la gestión del urbanismo. Con ese objetivo se creyó conveniente cambiar las reglas legales de la urbanización, en especial las referentes al modo de gestionar los «polígonos» o «unidades de ejecución».

[Recibido: 04.04.97, revisado: 26.06.97.]

(1) Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, 6/1994, de la Generalitat Valenciana, rige en la Comunidad Valenciana desde diciembre de ese año, habiendo sustituido a la legislación estatal en los aspectos centrales de la gestión urbanística (criterios de

clasificación del suelo, sistemas de actuación, polígonos, reparcelaciones, cargas de urbanización, papel de los propietarios de suelo, iniciativa pública y privada, programación del suelo urbanizable, concepto de suelo programado y no programado, etcétera).

Pues bien, si se trataba de generar suelo urbanizado con mayor eficacia, parece que ha empezado a conseguirlo. Han bastado dos años aplicando la nueva regulación para superar la realidad de partida.

A fin de descifrar las claves de lo sucedido y valorarlo en toda su importancia merece la pena concretar algunas cifras descriptivas de la magnitud de los acontecimientos.

1. 2. Algunas cifras

La Generalitat Valenciana realizó, durante el mes de noviembre de 1996, una encuesta exhaustiva; Municipio a Municipio y proyecto por proyecto, investigando todas las actuaciones poligonales iniciadas, aprobadas y ejecutadas conforme a la LRAU. La encuesta se basa en el examen de expedientes administrativos y documentos técnicos para la gestión de «unidades de ejecución», tramitados durante los 22 meses siguientes a la aprobación de la Ley y acogidos a ella. La información —que sintetiza aspectos jurídicos, económicos y técnicos— se completa con datos aportados por los diversos responsables municipales y contrastados mediante consulta a promotores particulares de los proyectos.

Es una lástima no contar con estudios tan detallados de los años anteriores, aunque se comprende que el interés oficial por recabar datos estadísticos sobre urbanización haya sido paralelo a la intensificación de ésta. Antes de la LRAU no era preciso disponer de análisis estadísticos a escala regional para entender cómo se estaba produciendo el desarrollo urbano. No obstante, sí disponemos de información extraída de los archivos oficiales de la Comisiones Territoriales (Provinciales) de Urbanismo de Alicante, Castellón y Valencia. Sobre estas bases podemos hacer una comparación histórica entre la situación anterior a la reforma legal y los cambios que ésta ha producido. Todos los datos estadísticos y gráficos que se presentan a continuación proceden de esa fuente (2).

Sabemos que durante el quinquenio 90-94, previo a la LRAU, en la Comunidad

Valenciana se gestionaban, por término medio, unas 40 actuaciones «poligonales» cada año (entre 35 y 45). Eso era lo que sumaban las reparcelaciones que se aprobaban (aun sin proyecto de urbanización) y las actuaciones por compensación iniciadas cada año. Sabemos también que en la mitad de los casos, aproximadamente, se procedía por «cooperación», es decir, a impulso de la iniciativa pública y en la otra mitad por «compensación», bajo promoción de iniciativa privada. Las actuaciones por «expropiación», aunque las había, eran poco frecuentes.

Durante la vigencia de la LRAU (años 95-96, sólo hasta octubre de este último) se han promovido en la Comunidad 245 actuaciones poligonales acogándose a ella. De éstas, 149 habían logrado aprobación definitiva al cierre de la encuesta oficial de la Generalitat, a tres meses de finalizar el ejercicio. Las no aprobadas, en su mayoría, son de reciente tramitación. Es decir que, por de pronto, la media anual de actuaciones urbanizadoras poligonales ha pasado de 40 a unas 136, si contamos cuántas se han promovido, o a 80 o 100 anuales, si atendemos a cuántas han sido aprobadas.

Una simple comparación de cifras, permite decir que el número de actuaciones se ha multiplicado por 2 o 2,5.

Este incremento de actividad se debe al aumento de actuaciones promovidas por la iniciativa privada. La antigua correlación paritaria entre casos de iniciativa pública y de privada (20 y 20 anuales por término medio) se ha visto desbordada por el crecimiento exponencial de la iniciativa privada. *Lo que en realidad ha suscitado la LRAU es un aumento sin precedentes históricos de la inversión privada en obra pública de urbanización.*

No es que el sector público pierda espacio económico, sino que la iniciativa privada ha invadido una especie de «tierra de nadie» que, con la legislación anterior, estaba en permanente espera de que alguien la urbanizara. De hecho, el número de las actuaciones impulsadas por la *iniciativa pública* ha alcanzado las 72 a lo largo del periodo. Se ha pasado de una media de 20

(2) Los datos en que nos basamos los tomamos del documento «La aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU): sus resultados prácticos tras dos años de vigencia», difundido por la Dirección General de Urbanismo y Ordenación

del Territorio de la Generalitat Valenciana como síntesis de la ponencia presentada por el Director General F. MODREGO CABALLERO en las Jornadas «Gestión urbanística y legislación autonómica» celebradas en Valencia el 20-21 de febrero de 1997.

anuales a otra de 36. Es posible que, al no ser idénticos los trámites y ser más exigente la LRAU en la formalización de proyectos de gestión pública directa, estén aflorando algunas actuaciones de impulso municipal sobre las que antes no constaba información centralizada. Pero el aumento de la media de 20 a 36, cuanto menos, evidencia que la *iniciativa pública no ha disminuido, sino que se mantiene o aumenta*. Por lo demás, los mecanismos que caracterizan esta gestión pública directa son relativamente similares a los tradicionales, predominando las actuaciones semejantes a las del «sistema de cooperación». Los casos de expropiación por polígonos siguen siendo aislados, al igual que sucedía antes.

La presencia del sector público, sin haber disminuido en términos absolutos, pierde importancia relativa, al ser superada por la nueva pujanza de la promoción urbanística proveniente del sector privado. Este impulsa, a partir de la LRAU, un 85,6% del total en obras públicas de urbanización, mientras que antes sólo suponía un 50%. Los empresarios privados han promovido 65 actuaciones en 1995 y 103 en 1996, frente a las 20 anuales de la tendencia histórica anterior. En

consecuencia, *el número anual de actuaciones de iniciativa privada se ha multiplicado en promedio por 4*.

La LRAU arbitra una fórmula novedosa de participación del sector privado en la inversión urbanística, pues ya no se basa en el «derecho a urbanizar de los propietarios», propio del «sistema de compensación», sino en la actuación de empresas «urbanizadoras», seleccionadas en concurso público como agentes de la Administración. Estas urbanizadoras, a veces son propietarios o asociaciones de propietarios que reúnen idénticos requisitos a los que, en la legislación estatal, legitiman la acción urbanizadora privada. En otras ocasiones, en cambio no es así, puesto que no son asociaciones de propietarios ni propietarios del terreno y, por tanto, no hubieran podido urbanizar con la legislación estatal. Hay, en consecuencia, casos que de hecho son parecidos en sus premisas a los que rigen la «compensación» y, al contrario, casos que no guardan esa similitud.

Es interesante comparar la importancia relativa de ambos casos, a fin de hacernos una idea de hasta qué punto el nuevo régimen legal ha facilitado el acceso a la acción urbanizadora de los inversores privados. Ponderando la importancia

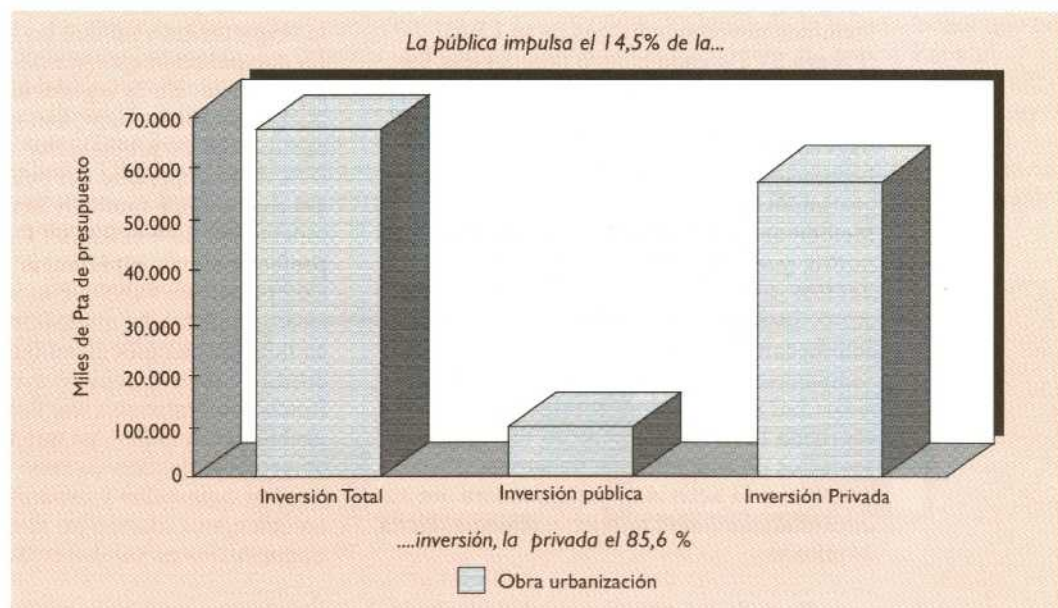


FIGURA 1. Iniciativa pública y privada.

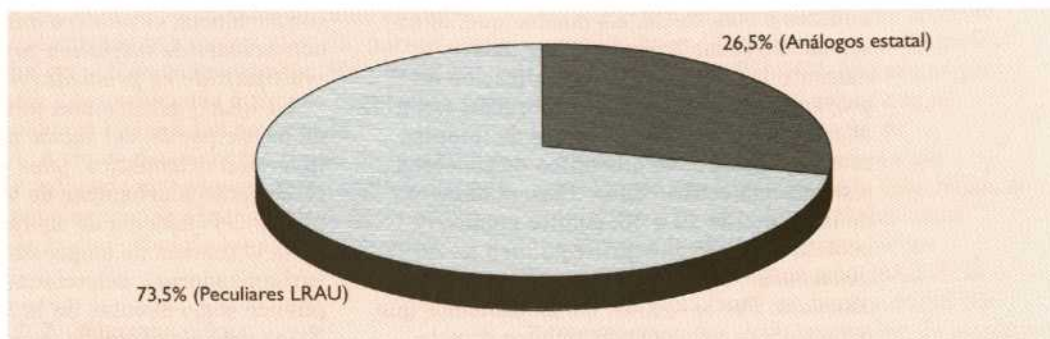


FIGURA 2. Comparación entre actuaciones. Análogas y disímiles a la compensación.

relativa de uno y otro tipo de actuaciones, tendremos un indicador bastante válido sobre *cuánto más* urbaniza el sector privado con la LRAU que antes de ella.

Lo curioso de esta comparación es que confirma con toda exactitud los datos que antes expusimos sobre secuencias históricas. Evaluando las inversiones urbanísticas de *iniciativa privada* del bienio 95-96, de uno y otro tipo, resulta que el 27% de ellas se desenvuelven bajo premisas análogas al «sistema de compensación», mientras que el 73% de la inversión privada, se basa en mecanismos legales *diferentes* a los de dicho «sistema de compensación» y se desenvuelven en términos novedosos típicos de la LRAU (Figura 2). De cada cuatro pesetas que los empresarios comprometen en la acción urbanizadora, sólo una se sigue invirtiendo bajo coordenadas similares a las de la legislación anterior; la otras tres pesetas se gestionan siguiendo pautas inéditas. Medido así el fenómeno, la conclusión es, de nuevo, *que la inversión privada en obra pública de urbanización se ha multiplicado por 4*. Lo que la iniciativa privada gestiona con mecanismos disímiles a la compensación representa más del 61% de la actividad urbanizadora total, lo que confirma la conclusión que ya nos sugerían los datos de comparación de series históricas: la actividad urbanizadora, en su totalidad, sumando pública y privada, se ha duplicado.

(3) El coste de las *obras públicas* de urbanización no suele representar más de un 5%-12% del valor patrimonial de la construcción de *edificios de propiedad privada* que constituyen el objetivo final de la actividad urbanística.

Si rigiera todavía la Ley del Suelo estatal los *41 mil millones* de inversión privada que hay detrás de esas *otras* iniciativas hubieran resultado difícilmente viables.

Eso supone que la inversión *privada* en obra pública de urbanización ha aumentado, del orden de los 21.000 millones de pesetas-año. Esa inversión *extra* supone 14 de los *27 millones de metros cuadrados* en proceso de urbanización que ha generado la LRAU hasta la fecha y son el soporte-solar del 51% de las más de *73.000 viviendas* que podrán construirse sobre el suelo de nueva urbanización generados hasta octubre del 96 (3).

Aun así y todo, esas cifras minusvaloran la importancia real que ha tenido la LRAU. La comparación que hemos hecho no es del todo exacta. En la legislación estatal no basta, para urbanizar, con que haya una agrupación de propietarios que integre el 60% de la superficie del polígono. La Ley del Suelo exige también la integración forzosa del 40% restante. Cualquier profesional con experiencia en Juntas de Compensación sabe que la incorporación de esos «propietarios minoritarios disidentes» es la principal dificultad técnica de dichas Juntas y un obstáculo mayúsculo para su funcionamiento efectivo. Con la LRAU ese problema no existe, ya que las Agrupaciones de propietarios son de base voluntaria y pueden reparcelar y urbanizar todo el polígono aun cuando los dueños minoritarios no colaboren activamente.

La importancia económica de las inversiones en urbanización no está en el valor absoluto de los capitales empleados en ella, sino en que es la llave que da paso a inversiones 10 o 15 veces mayores.

Este dato, invita a pensar que muchas de las actuaciones que hemos considerado «viabiles con la legislación estatal», en rigor, no lo hubieran sido. Por tanto, es posible que el aumento de la acción urbanizadora privada sea incluso superior al 400% que hemos cuantificado. Conviene mencionar esto porque pone de manifiesto que el estímulo sin precedentes para la inversión privada en urbanización que ha supuesto la LRAU, nunca se hubiera producido en sus propias magnitudes si el legislador se hubiera limitado a una modesta mejora técnica de los aspectos más toscos de la antigua reglamentación. Un pequeño retoque en tal o cual aspecto causístico hubiera tenido una influencia práctica insignificante. *Lo que ha provocado la aceleración cuadruplicada de la acción urbanística del sector privado es el cambio de principios adoptado por la LRAU, al descartar de plano el llamado «derecho a urbanizar de los propietarios».*

1.3. Algunas comprobaciones

Antes de extraer conclusiones precipitadas sobre datos genéricos, convendría descartar que no estemos ante una apariencia estadística provocada por singularidades geográficas de algún punto de la región o por acontecimientos anecdóticos.

Lo cierto es que estamos ante un fenómeno *constante*. La primera «actuación-LRAU» empezó a tramitarse –una curiosidad– a los 8 días de su entrada en vigor. Tras dos meses de incertidumbre el Diario Oficial de la Generalitat empezó a anunciar la apertura de concursos e informaciones públicas para la gestión de

nuevas actuaciones con un ritmo de regularidad creciente que, muy pronto, se estabilizó y ha continuado constante hasta ahora. Unas 18-20 actuaciones mensuales.

Dividiendo el periodo 95-97 en tres fases, resulta que en la primera (hasta el mes agosto del 95) la inversión en urbanización apenas rebasó los 10.000 millones de pesetas (sumando todos los presupuestos de proyectos de obras); la nueva inversión de la fase intermedia (los siete meses siguientes entre agosto del 95 y febrero del 96) supera ya los 25.000 millones; y esta tendencia se mantiene en la última fase hasta octubre del 96 (Figura 3).

Si el fenómeno es constante en el tiempo, a la misma conclusión llegamos al analizar su distribución geográfica. Las cifras que hemos expuesto tienen validez estadística general; no se trata de casos locales anómalos. La tendencia ha alcanzado por igual a todo tipo de Municipios. La inversión en obras de urbanización se reparte en porciones semejantes entre el grupo de Municipios de menos de 15.000 habitantes; de más de 120.000; y los de rango demográfico intermedio (Figura 4).

El equilibrio entre los distintos rangos municipales es absoluto y la LRAU, sus Programas y su selección de urbanizadores en concurso público funciona de hecho y por igual en *docenas* Municipios de menos de 5.000 habitantes de la misma forma que en Valencia, la tercera ciudad de España. Orihuela (26), Valencia (23), Castellón (22) y Sagunto (13) eran las ciudades con mayor número de Programas tramitados en el momento en que la Generalitat Valenciana cerró la encuesta (hoy son bastantes más) (Figura 5).

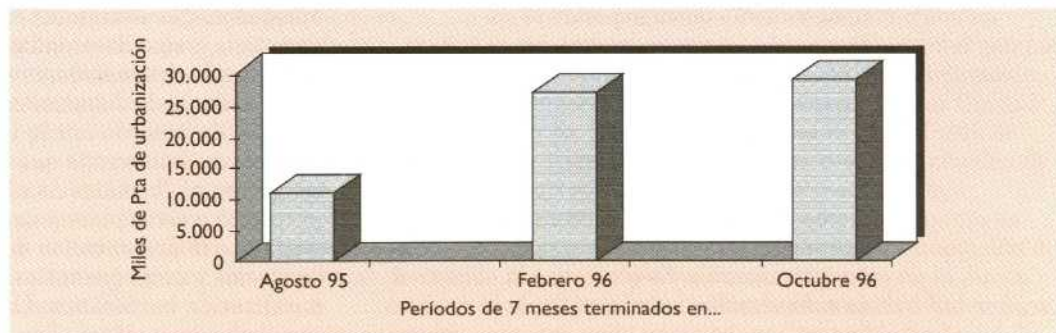


FIGURA 3. Continuidad en el tiempo de iniciativas de urbanización con la LRAU.

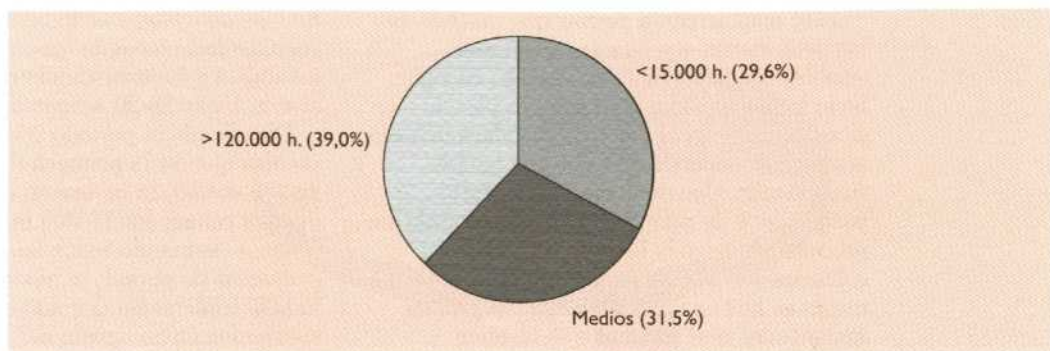


FIGURA 4. Distribución territorial de inversión según rango demográfico municipal.

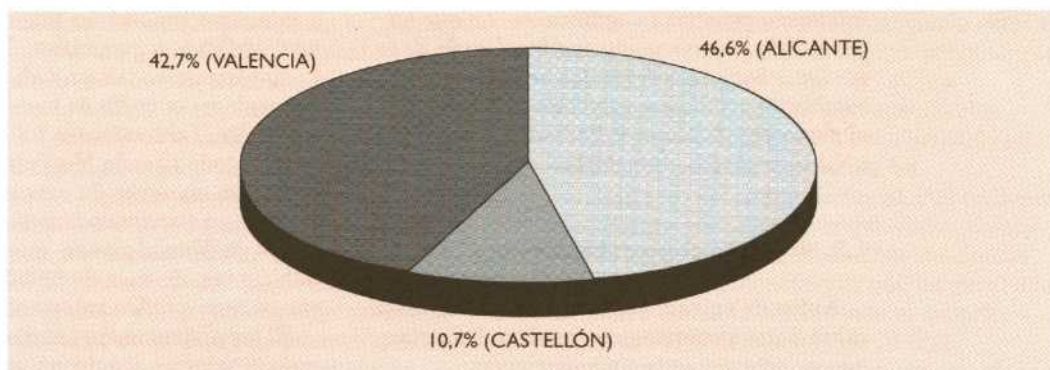


FIGURA 5. Distribución provincial de la inversión urbanística.

Asimismo se ha extendido con regularidad a las tres Provincias valencianas. En todas ellas se aprecia la tendencia enérgica al crecimiento de la inversión urbanizadora. Ponderando ésta respecto a la *ratio* entre el PIB provincial y el regional (sector construcción), el caso más desfavorable resulta ser Valencia con un razonable 78% de cumplimiento de su expectativa de proporción, lo que se explica por el éxito singular de Alicante con un 140% de cumplimiento de su expectativa (Figura 6).

Interesa descartar que no nos hallemos ante un cúmulo de proyectos y trámites sin soporte real o que estemos confundiendo meras declaraciones de intenciones con lo que serían auténticas inversiones en obra de urbanización. Es obvio que la obra civil de urbanización no se realiza de la noche a la mañana y que dos años son poco tiempo para que se haya podido concluir en gran magnitud. Pero también podemos hacer, a

este respecto, algunas comprobaciones interesantes.

En primer lugar: ¿se resuelven los expedientes?; ¿prosperan de modo oficial los proyectos que proponen los particulares? A decir verdad, el ritmo de propuestas de urbanización formuladas se corresponde en amplia medida con el de las que van siendo aprobadas. No se trata de meras propuestas, sino de un número creciente de actuaciones urbanizadoras que han sido aprobadas por la Administración, lo cual implica, de acuerdo con la LRAU, que sus promotores han tenido que contraer compromisos formales de ejecutar sus proyectos a corto plazo y asegurarlo mediante la presentación de avales bancarios y otras garantías. No hay paralización burocrática. La celebración de concursos para seleccionar al urbanizador lejos de ralentizar la tramitación de los expedientes la ha acelerado.

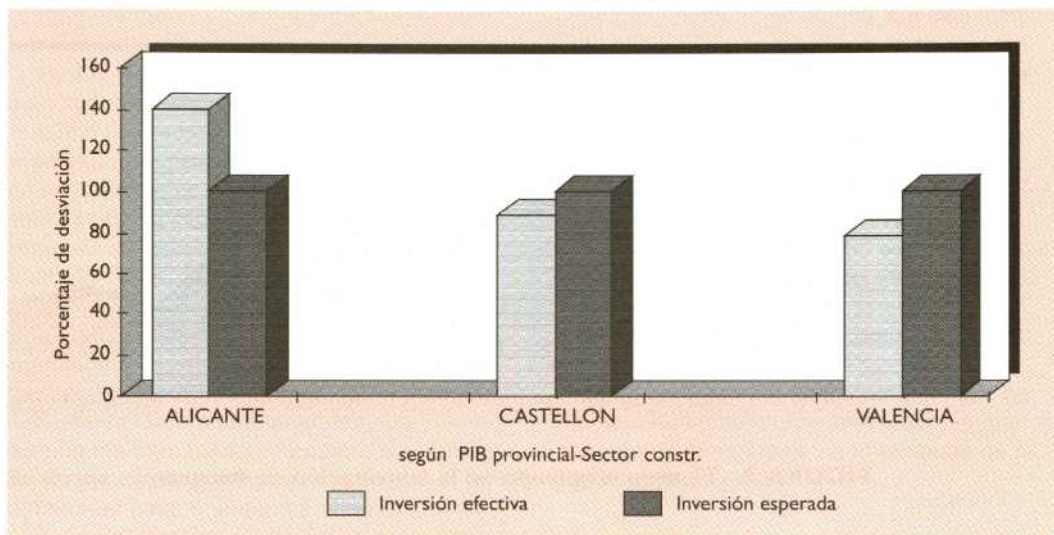


FIGURA 6. Inversión por provincias (desviación). Respecto a la esperada.

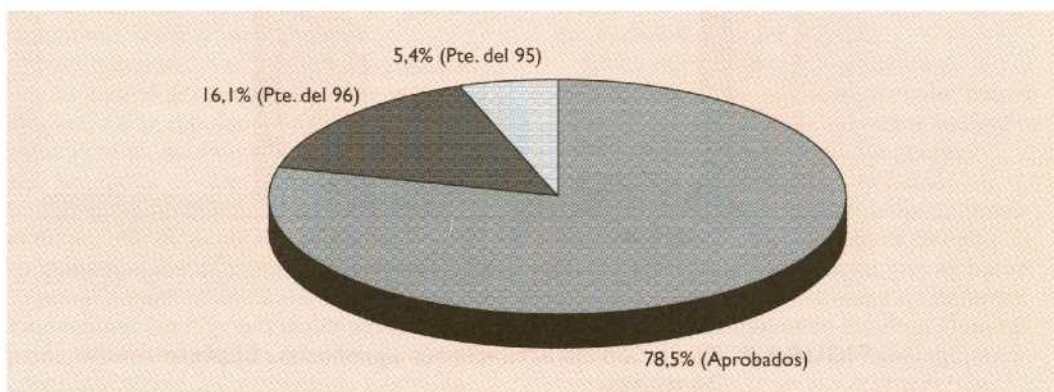


FIGURA 7. Proporción de actuaciones aprobadas y pendientes de aprobación.

Casi cuatro quintas partes de la urbanización propuesta ha dado lugar a proyectos aprobados (midiendo siempre en volumen de inversión), es decir que están vigentes, con urbanizador designado y avales presentados. En realidad más de las tres cuartas de las actuaciones sobre las que no había recaído resolución aprobatoria en octubre de 1996, habían iniciado su tramitación pocos meses o semanas antes (Figura 7).

El tiempo medio de tramitación de las actuaciones se sitúa entre 4 y 5 meses, pero los tiempos modales más significativos son

muy inferiores (Figura 8). Los trámites equivalentes en la legislación estatal son los de determinación del sistema de actuación, delimitación o redelimitación de la Unidad de Ejecución, constitución de la Junta de Compensación, tramitación y aprobación de sus bases de actuación y estatutos, elaboración y tramitación del proyecto de urbanización, así como el de expropiación de los propietarios no integrados en la Junta. Estos trámites en la Comunidad Valenciana requerían antes un tiempo medio de 4 a 5 años (con tiempos modales significativos muy superiores).

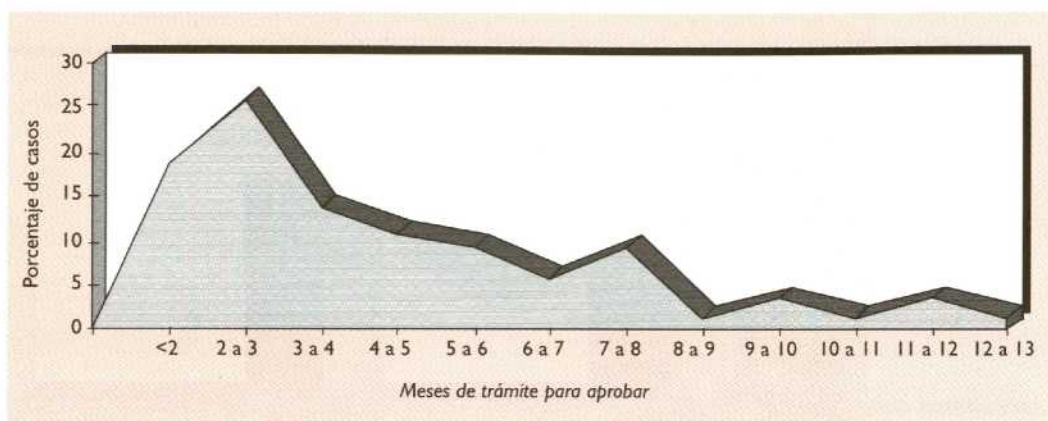


FIGURA 8. Tiempo empleado en la tramitación de Programas aprobados con la LRAU.

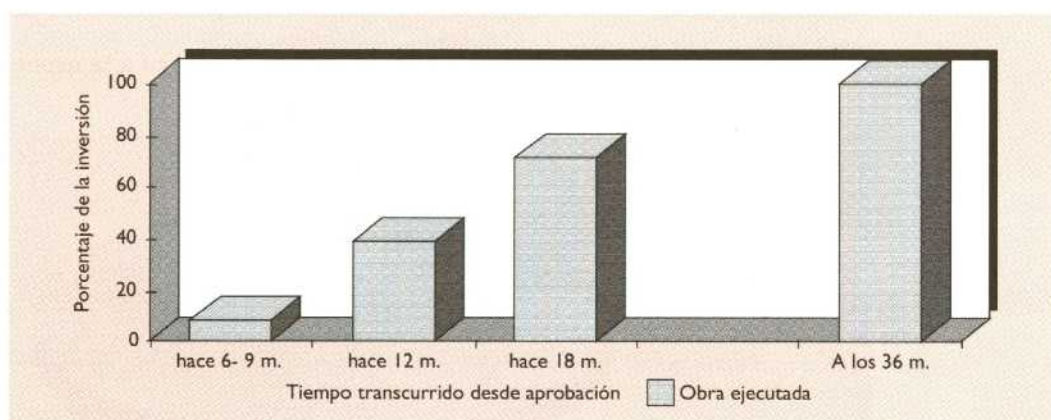


FIGURA 9. Ejecución de actuaciones aprobadas. El plazo medio comprometido son 36 meses.

La aceleración en el tiempo de tramitación, con la LRAU, es bastante considerable (hasta 12 veces en algunos casos). Hay que añadir que, en muchos casos, el trámite evaluado en la Figura 8 sirve también para aprobar el Plan Parcial y el Proyecto de Reparcelación simultáneo. Cuando el concurso de selección del urbanizador se produce sobre Plan Parcial aprobado, el tiempo modal de tramitación oscila entre 2 y 4 meses. Cuando acompaña Plan Parcial y otros instrumentos más complejos es de unos 4 y 7 meses.

Existen situaciones concretas en que la tramitación se prolonga hasta un año. El «cuello de botella» se produce en esos casos cuando el expediente está completo y se trata de que el Ayuntamiento adopte la

resolución final. Si en la fase de concurso se han presentado 3 o 4 alternativas en competencia, que están «sobre la mesa» y se dirime la adjudicación de una concesión de varios miles de millones de pesetas, el Ayuntamiento se toma su tiempo de reflexión para elegir al «urbanizador».

Claro que la mera aprobación oficial de un proyecto o la presentación de garantías para realizarlo no es lo mismo que su realización efectiva. De poco serviría esa tendencia creciente a la aprobación de proyectos, si no se llevaran a la práctica. Dado que muchos de esos proyectos no hacen ni tan siquiera un año que se aprobaron, es imposible que, en la mayoría de los casos, se hayan podido ejecutar en parte significativa. Sin embargo, sí se puede

comprobar cuál es la tendencia a cumplir los plazos previstos.

La LRAU establece que las actuaciones aprobadas deberán urbanizarse en un plazo máximo de 5 años. En cambio el plazo real *promedio* que proponen los «urbanizadores», en la práctica, es de 3 años. Si comparamos esta previsión con el grado efectivo de realización de las actuaciones aprobadas hasta la fecha, diferenciando las aprobadas hace dieciocho, doce y seis meses, se observa una clara tendencia al cumplimiento de la previsión. Las aprobadas hace año y medio tienen una media de finalización cercana al 80% (de la obra presupuestada); las aprobadas hace un año alcanzan una media de finalización superior al 40% y a las aprobadas hace 6 meses ya alcanzan casi el 10% de finalización (Figura 9). Como es obvio no hay datos respecto a las aprobadas hace 24 y 30 meses, pero la tendencia creciente del porcentaje de realización parece confirmar la posibilidad de una cifra cercana al 100% a los 36 meses.

Hay que descartar que estos fenómenos hayan podido ser provocados por causas exógenas a la regulación urbanística. A decir verdad, no existe ninguna otra causa que sea ajena al cambio de legislación urbanística que nos resulte conocida.

El periodo 95-96 coincide con una recesión del mercado inmobiliario, en toda España y, sobre todo, en la Comunidad Valenciana. No hay estímulos externos que expliquen lo sucedido. La inversión privada en urbanización ha aumentado contra la corriente económica general y cuando menos perspectivas había de revalorizar el suelo o de vender viviendas. Durante el año 96, aunque mejoró a escala nacional la tasa de inversión privada, sabemos que la inversión en construcción de viviendas se mantuvo a los niveles previos de la recesión anterior. En contra de la actividad urbanística jugaba también el gran número de viviendas acumulado en los mercados secundarios de la Comunidad Valenciana, por efecto rebote del ciclo expansivo que duró hasta principios de los 90.

Tampoco ha habido ningún tipo de política fiscal que haya podido servir de estímulo directo a la acción urbanizadora de iniciativa privada. Si algo caracteriza al periodo, en lo que a gasto público se refiere, es que coincide con una fase de restricción

presupuestaria. Esto último, sin duda, tiene algo que ver con lo sucedido, pero no cabe anotar lo entre las posibles causas *exógenas* al cambio de legislación, sino todo lo contrario. En efecto, al haber un menor volumen de contratación de obra pública, algunas empresas constructoras, habituales en las contrataciones de obra que licita la Administración, han optado por dedicarse a operar como «urbanizadores» siguiendo las previsiones de la LRAU. Pero eso ha sucedido por causa de la nueva legislación, ya que estas empresas operan —con la LRAU— como «urbanizadoras» pero sin ser dueñas del terreno que urbanizan, lo que no hubieran podido hacer en el contexto de la legislación anterior.

1.4. ¿Qué se está urbanizando?

¿Qué es lo que se está urbanizando? Se está urbanizando lo que estaba previsto en los Planes Generales vigentes.

En la Figura 10 «Planeamiento y urbanización» las columnas de color oscuro reflejan las actuaciones privadas tendentes a desarrollar el planeamiento general vigente con anterioridad a la LRAU (desarrollo directo o mediante formulación de Plan Parcial). Las columnas de color claro reflejan las actuaciones que se basan en otras posibilidades (Planes de Reforma Interior o modificaciones del Plan General vigente). Las columnas del lado izquierdo («inversión») efectúan esa comparación, entre operaciones de «desarrollo» y operaciones de «cambio», ponderando su respectiva importancia según el volumen de inversión (lo que suman los correlativos presupuestados de obra de urbanización cuantificándolos en miles de pesetas) en uno y otro caso. En las columnas de la derecha se muestra la misma comparación entre las actuaciones de «desarrollo» y de «cambio» valorando la superficie agregada (en m² de suelo) que ocupan respectivamente.

En los casos en que hay modificación del Plan General estas suelen ser poco relevantes y sólo se refieren a cuestiones menores de detalle. Esto se refleja en la Figura 11. Los supuestos en que hay alguna alteración de algún aspecto mínimamente relevante del planeamiento general son muy minoritarios (el gráfico se refiere

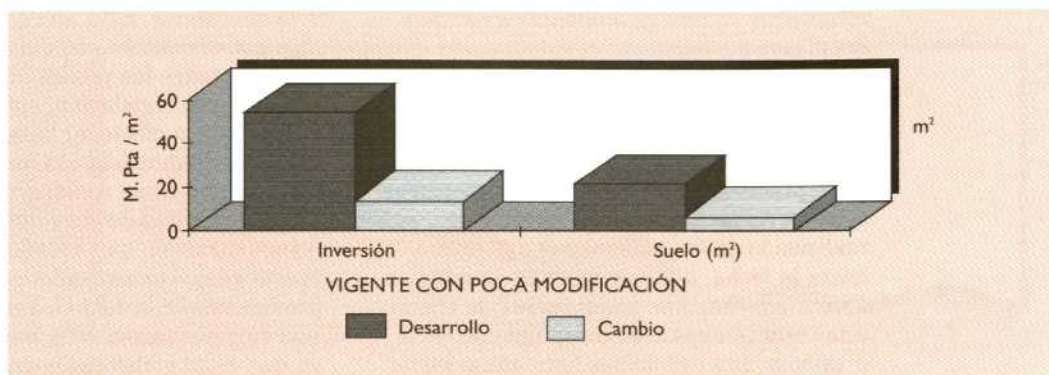


FIGURA 10. Planeamiento y urbanización. Se urbaniza conforme al Plan General.

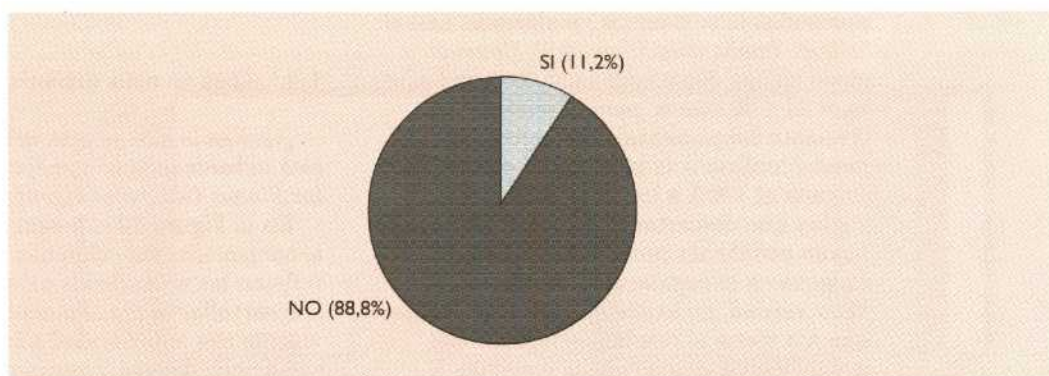


FIGURA 11. Actuaciones de iniciativa privada con cambios relevantes del Plan General.

exclusivamente a actuaciones promovidas por la iniciativa privada).

En líneas generales cabe decir que *se está urbanizando justo lo que la Administración había decidido de modo previo que se urbanizara*. La LRAU es una legislación muy flexible en lo referente a la definición del planeamiento urbanístico. La iniciativa privada tiene la posibilidad de tramitar cambios sustanciales en los planes urbanísticos con gran facilidad; incluso cuando se trata de cambios importantes, como reclasificaciones de suelo, que pueden acometerse con celeridad, mediante estudio de impacto ambiental. Sin embargo la iniciativa privada hace un uso muy restringido de estas posibilidades legales y se dedica al desarrollo de los planes predefinidos por la Administración.

Esta experiencia sugiere que los

inversores se sienten mucho más cómodos desarrollando un modelo territorial y urbano oficial y previo que proponiendo alternativas.

Es un lugar común suponer que los planes y su regulación estricta del uso del suelo son un freno para la inversión inmobiliaria privada. Los datos antes transcritos sugieren *lo contrario*. ¿De verdad la regulación urbanística constituye un obstáculo para la inversión? ¿Es cierto que impide al empresario elegir la radicación de sus inversiones o el uso de los inmuebles promovidos? La experiencia no permite confirmar esa suposición. La planificación urbanística, con su regulación detallada del uso del suelo, es un servicio público que protege al empresario de posibles conflictos sociales, políticos y de vecindad que pueden generar sus decisiones de localización de

inversiones. Lo cierto es que el Plan permite elegir diversas alternativas de radicación de inversiones, con la ventaja de que están legitimadas y protegidas por los poderes públicos, contra la eventual oposición de terceros que se sientan perjudicados. Además el Plan es un *referente racionalizador de costes de implantación de infraestructura pública*. Visto así la regulación detallada del uso del suelo puede ser un *estimulo a la inversión privada*. Los datos examinados así lo sugieren.

Lo que las cifras precedentes demuestran que se están realizando a ritmo creciente los mismos planes de urbanización que, antes de la LRAU, no había interés por realizar. *El problema, por tanto, no estaba en la planificación urbanística, sino en la forma de gestionar la realización de los planes.*

1.5. Algunas conclusiones

La inversión urbanística privada anual con la LRAU (inversión privada en obra pública de urbanización) ha aumentando hasta un 400%. Tenemos doble confirmación de ese dato al comprobar, de una parte, el incremento del número de actuaciones respecto al periodo anterior y, de otro lado, al examinar la importancia relativa que los nuevos mecanismos legales han tenido respecto a las fórmulas más semejantes a la legislación precedente. Sabemos también que eso ha supuesto un crecimiento de la actividad urbanizadora total de 2 a 2,5 veces su intensidad histórica.

Hemos comprobado que ese incremento de la actividad urbanística se ha extendido por toda la región y en todo tipo de municipios y que se manifiesta como fenómeno constante en el tiempo. Que la frecuencia con que se suscitan nuevas iniciativas urbanizadoras se corresponde con la celeridad a la que son aprobadas y respaldadas con garantías y avales para asegurar que se realicen. Asimismo está comprobado que existe una clara tendencia a ejecutar y materializar los proyectos de obra con un horizonte de finalización de 36 meses *que tiende a cumplirse en la realidad*. Y lo que está siendo urbanizado son los Planes Generales (o Normas Subsidiarias) que ya estaban en vigor antes, pero que no se ejecutaban. En cambio, tras la LRAU sí se ejecutan.

Constatada la realidad y magnitud del fenómeno interesa ahora examinar cómo se ha ido produciendo.

2. CÓMO SUCEDIERON LAS COSAS

2.1. En qué consistió el cambio legal

Se ha dicho (y es sólo parte de la verdad) que la LRAU carece de invento alguno que no estuviera presente en la legislación estatal. La Ley del Suelo (estatal) contemplaba dos modalidades para el desarrollo de la urbanización por la iniciativa privada.

– La *primordial*: basada en el «derecho a urbanizar del dueño del terreno». Es la que se aplica en suelo urbanizable programado.

– La *acesoria*: basada en la urbanización mediante una empresa concesionaria, seleccionada en concurso público. Es la que se aplica en suelo «no programado» (4).

Esta segunda modalidad tiene un carácter muy marginal en el derecho estatal, puesto que en él no se define con claridad cuál es el estatuto jurídico del «adjudicatario» del Programa. En realidad el legislador estatal nunca confió en la posibilidad de que hubiera «urbanizadores» con una posición jurídica diferenciada del propietario. Se suponía que el «adjudicatario del programa» era un propietario penalizado con mayores «cargas» y obligado a soportar un concurso público para poder urbanizar o era, simplemente, el nuevo propietario que sustituía al anterior mediante el beneficio de la expropiación autoritariamente aplicada por la Administración. Como botón de muestra de esta mentalidad baste mencionar el art. 184.2 del TRLS 1/1992 en el que, para el caso del incumplimiento de sus obligaciones del adjudicatario se prevé la expropiación sanción aplicable al propietario!

Pese a esa marginalidad, ya antes de la LRAU, el suelo «no programado» *tuvo un moderado pero cierto éxito de principio*. Hubo

(4) Ha desaparecido del derecho estatal a raíz del Real Decreto Ley 5/96.

actuaciones importantes, en las principales ciudades valencianas, con concesionarios seleccionados en concurso público, para su ejecución por expropiación. Aunque su desarrollo era demasiado lento por las trabas e incertidumbres derivadas de la normativa estatal, esta experiencia, acaecida contra todo pronóstico, pesó en las decisiones legislativas que dieron lugar a la LRAU. *Lo interesante de estas experiencias anteriores a la LRAU fue comprobar que en ellas adjudicatario y propietario coexistían a lo largo del desarrollo urbanístico como sujetos diferenciados.*

La legislación valenciana, en esencia, vino a invertir o darle la vuelta al sistema estatal. Si éste presumía que urbanizarían los propietarios y sólo excepcionalmente los «adjudicatarios del programa», la LRAU se diseña bajo la premisa opuesta. Urbanizan los «empresarios-adjudicatarios» (o la Administración misma) que, aunque pueden ser propietarios, se supone que no lo serán, como regla general.

2.2. Primera etapa: la transición

La elección de «urbanizador» siempre se efectúa en concurso público. Ahora bien, la LRAU no se atrevió a *obligar* a los empresarios valencianos a dar un giro radical en su *modus operandi* anterior.

Con la legislación estatal, casi siempre, el empresario, primero, compraba los terrenos que quería urbanizar y, luego, solicitaba la aprobación administrativa de su proyecto. En un sistema de concursos *puro*, el empresario que opere de ese modo se arriesga a que un tercero le venza en pública concurrencia la concesión y, al final, resulte que ha gastado su dinero en comprar un terreno cuya urbanización depende de ese tercero.

Para hacer compatibles ambos modos de proceder la LRAU estableció lo que en ella se denomina «régimen de adjudicación preferente». Esta especialidad se puede aplicar (o no aplicar) en *cualquier* polígono. Es decir, su aplicación no está predefinida

geográficamente. Consiste en que la *iniciativa pionera* de desarrollo urbanístico se puede beneficiar de una licitación restringida, siempre que cuente con apoyo de los propietarios y que aborde la urbanización en plazos reducidos.

Si el empresario que suscita el concurso *no* es dueño del terreno (ni tiene contrato con el dueño) los propietarios no ostentan ninguna «preferencia» frente a él y la concesión urbanizadora se adjudica en competencia libre, abierta, pura y dura. Ahora bien si ese mismo empresario *pionero*, que suscita el concurso, cuenta con el apoyo de los propietarios, en medida suficiente y condiciones adecuadas, entonces la competencia queda restringida en su favor. Aun siendo restringida, puede haber (ha habido) competencia efectiva entre urbanizadores con «adjudicación preferente». Pensemos que los respectivos ámbitos territoriales de los proyectos en competencia –defendidos por distintos propietarios– pueden solaparse. Pero eso es raro. En la práctica el empresario con «adjudicación preferente» tiene la adjudicación casi asegurada, siempre que desarrolle los planes aprobados por la Administración, en condiciones adecuadas y en plazos breves.

Con esa técnica el empresario que quiera seguir operando como antes, lo puede seguir haciendo, siempre que su «política» de compras de suelo no consista en hacer acopio estratégico de terrenos para desarrollarlos a largo plazo (si compra con demasiada antelación se arriesga a que el concurso lo anticipe un tercero). Con ello se pretende compatibilizar la «política» de adquisiciones de las empresas que prefieren el modo de operar tradicional, con el de los que prefieren el concurso abierto (5).

Esta «adjudicación preferente» fue muy útil en los primeros meses de aplicación de la LRAU para aportar tranquilidad a los medios empresariales. Era una especie de «puente» entre la antigua y la nueva forma de operar que evitaba la sensación de «salto al vacío». La iniciativa privada, siempre que no incurriera en comportamientos

(5) Esta «adjudicación preferente» nada tiene que ver con la preconizada en las «Recomendaciones finales de avance normativo y política de suelo» (epígrafes 14 y 27) de la «Comisión de Expertos», ni con la contenida en el art. 20 de la Ley 4/1992 de la Generalitat Valenciana, anterior a la LRAU y de dudosos resultados prácticos. No se trata de que el propietario tenga «preferencia» ante igualdad de ofertas, sino

que quien presenta la oferta que sirve de base para la adjudicación, no se vea desplazado por terceros que propugnen variantes económicas accesorias respecto a ella si cuenta con contrato con los propietarios. Lo que se prima no es la propiedad *per se* sino la seguridad del tráfico inmobiliario cuando se inscribe en un proyecto empresarial encaminado a la urbanización inmediata y a la inversión a corto plazo.

estratégicos, tenía garantizada la pervivencia de su antigua área de negocio; todo lo que viniera de nuevo permitiría ensancharla, pero no la reduciría.

De los datos expresados de la Figura 12 «Adjudicación preferente» se deduce que la «adjudicación preferente» viene canalizando un volumen constante de inversión, entorno a los 7.000-8.000 millones de pesetas cada 7 meses. Pero su importancia relativa respecto al conjunto de la inversión privada es decreciente. En los primeros 7 meses de aplicación de la LRAU tuvo una importancia decisiva al canalizar el 77% de la actividad de iniciativa particular, proporción que cae drásticamente al 38% en

el periodo intermedio y que aun disminuirá al 32% en el último. Hoy aun es pronto para saber si seguirá perdiendo importancia de modo paulatino. De momento parece haber encontrado su espacio en el engranaje de las nuevas prácticas urbanísticas; sin ser la técnica predominante, mantiene un moderado interés.

El dato a retener es que la «decadencia» relativa de la «adjudicación preferente» es paralela el aumento absoluto de la inversión privada. Eso significa que lo que ha motivado que se acelere ésta es que a las actuaciones empresariales más tradicionales, acogidas a la «adjudicación preferente», se han venido a sumar otros

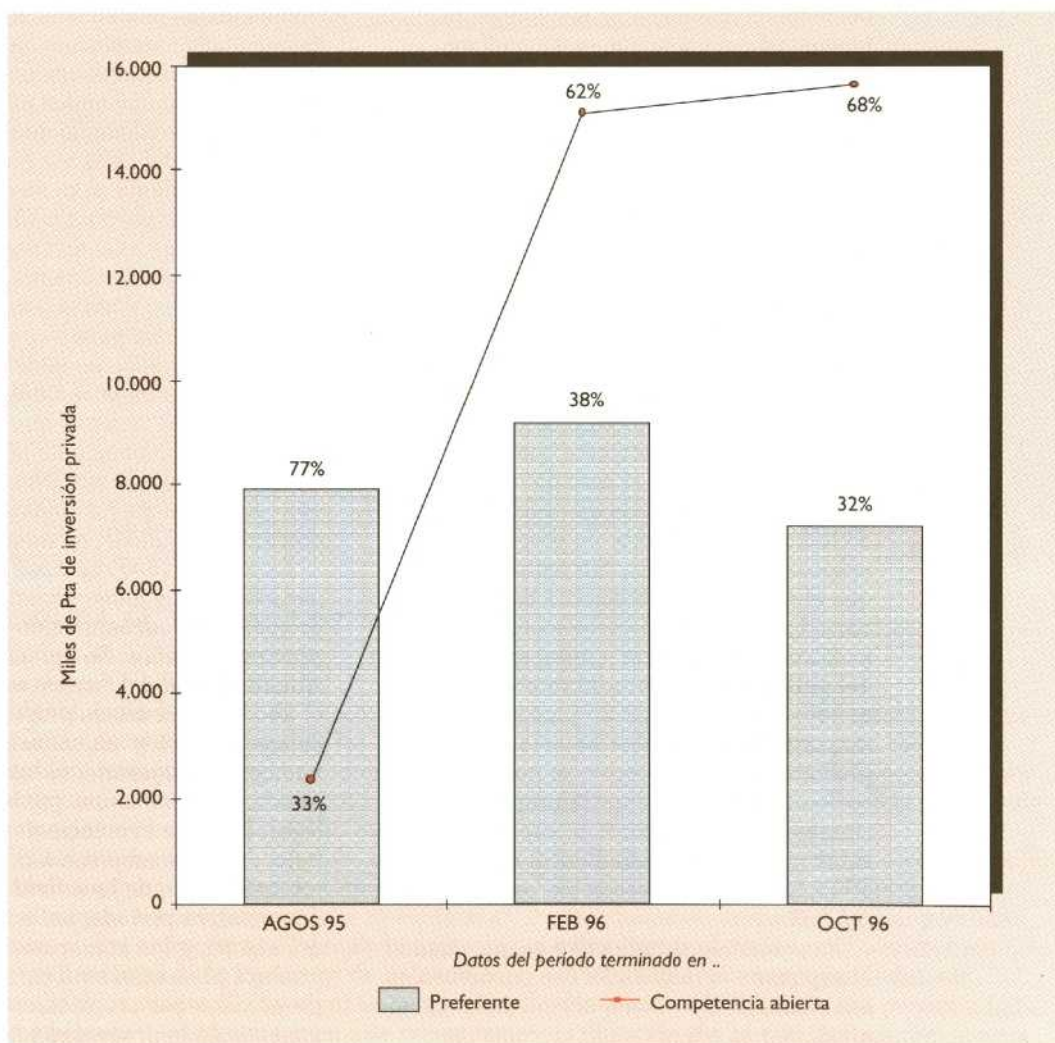


FIGURA 12. Adjudicación preferentes. Proporción decreciente en el tiempo.

proyectos *adicionales* en los que las empresas se desenvuelven al socaire de las técnicas innovadoras abiertas por la LRAU.

2.3. Segunda etapa: el final de las Juntas de Compensación

Fue en la primavera de 1995 cuando empezó a notarse una intensificación ostensible de la actividad urbanizadora. Tanto el número de actuaciones, como la inversión agregada aumentó a un ritmo que después se mantendría constante. ¿Cómo empezó todo?

La Figura 13 es una «foto fija» de todo el periodo bienal y nos indica en qué medida participa el urbanizador privado en la propiedad del suelo que gestiona. Los porcentajes dan cuenta de la proporción de superficie del polígono de la que es dueño este «urbanizador». En dicho gráfico se contabilizan como «propiedad del urbanizador privado» todo tipo de situación jurídica que le permita controlarla mediante pacto civil (compra, opción de compra, antes, durante o después de la adjudicación del concurso). Las distintas porciones del círculo expresan la importancia económica, en términos de volumen de inversión, que ha tenido cada una de las situaciones típicas a lo largo de todo el periodo. Se advierte, por ejemplo que es más significativo el caso de «urbanizador» sin nada de propiedad (19% de la inversión privada total) que con propiedad total (16%). Sin embargo, pese a que el abanico de situaciones es muy variado, los casos de «urbanizador» con propiedad minoritaria o nula, en el conjunto del periodo, sólo representan el 28%, frente al 72% de los casos de propiedad mayoritaria. La predominancia de éstos proviene de los supuestos en que el «urbanizador», sin tener la propiedad total, cuenta con más del 60% de superficie (en estos casos de propiedad entre el 60% y el 100% la media observada es, casualmente, del 80%).

Pues bien, lo significativo es que cuando el aspirante «urbanizador» se encuentra en esa situación de «dueño mayoritario» tiende a solicitar la adjudicación en concurso abierto y *no* constituir agrupación de propietarios.

Esta situación de «urbanizador-dueño mayoritario» debe su frecuencia al cariz que adquirieron los acontecimientos durante el periodo intermedio (entre mediados de la primavera del 95 y comienzos del invierno del 96).

La Figura 14 muestra el promedio de propiedad con que cuenta el urbanizador dentro del polígono, en las actuaciones promovidas en cada trimestre. Es en el último trimestre de 1995 cuando se produce el cambio de tendencia paulatino que sitúa el promedio de propiedad por debajo del antiguo límite legal necesario para constituir Junta de Compensación (el 60%).

Lo que sucedió durante este periodo intermedio es que muchas operaciones inmobiliarias iniciadas durante la vigencia de la anterior legislación se «desatascan» acogiéndose al nuevo régimen jurídico. Con la antigua legislación los empresarios comenzaban realizando adquisiciones de suelo dentro del polígono hasta alcanzar la mayoría suficiente para formar Juntas de Compensación (60%). La LRAU también permite formar asociaciones de propietarios, incluso con más facilidades, ya que son de base voluntaria y basta con que reúnan el 50% del polígono para que puedan concurrir como «urbanizadoras» reclamando el beneficio legal de la «adjudicación preferente». Se observa que el caso de urbanizador con cuota de propiedad entre el 50-60% no tiene la significación del caso 60-99%. Eso pone de manifiesto el origen, anterior a la LRAU, de esas operaciones.

La Figura 15 «Propiedad del urbanizador por provincia y años» muestra la media de propiedad de «urbanizador» privado por provincias y años. Se aprecia la transitoriedad del fenómeno comentado. En el año 96 la media de propiedad cae por debajo del 60% y adquiere una tónica homogénea superándose las peculiaridades provinciales inducidas por el anterior marco legal. Es en la Provincia de Alicante, sobre todo, donde se empieza a detectar una intensificación de la actividad urbanizadora de iniciativa privada, en la segunda mitad del año 95, y las actuaciones en las que se produce presentan esta característica: ser promovidas por propietario con más del 60% y menos de la propiedad total del polígono.

El sistema de Juntas de Compensación estaba muy desprestigiado, ya antes de la

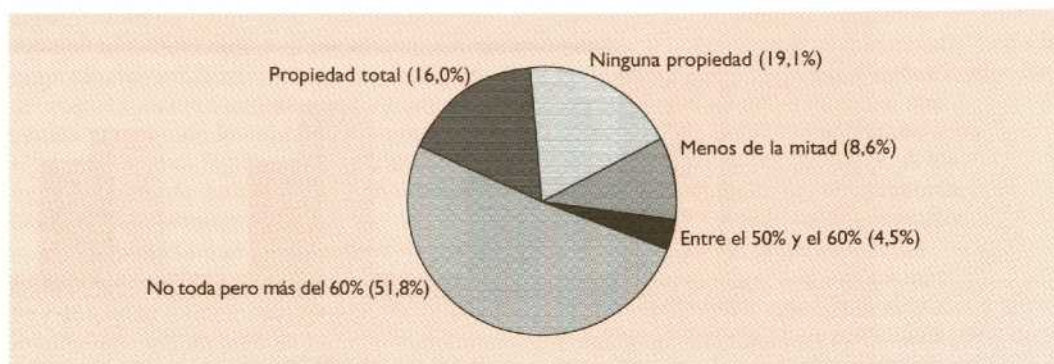


FIGURA 13. Participación del urbanizador en la propiedad (cuota media años 95 y 96).

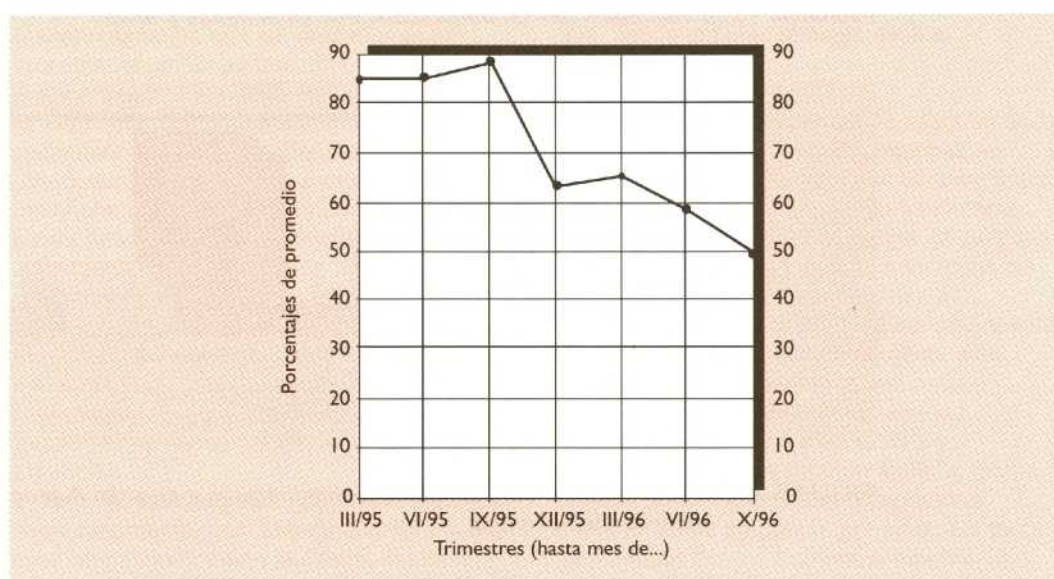


FIGURA 14. Propiedad del urbanizador. Evolución trimestral.

LRAU, en la Provincia de Valencia. Las Juntas constituidas durante los años 80 habían demostrado ser muy inoperantes. En Alicante, en cambio todavía en los primeros años de la década de los 90 se constituían bastantes Juntas (en Castellón sólo se constituyeron 19 Juntas de Compensación en toda su historia). Quizá ello se debiera a que, en las estructuras de propiedad más minifundistas de la Provincia de Valencia, el funcionamiento de las «Juntas» era más complicado por el gran número de miembros llamados a integrarlas. Lo cierto es que, en la zona de Alicante, cuando entra en vigor

la LRAU, había bastantes promotores que estaban intentando poner en marcha su correspondiente Junta de Compensación y para ello habían adquirido más del 60% de los terrenos del polígono.

El dato curioso es que los «urbanizadores-propietarios mayoritarios» optaron por abandonar el diseño que tenían previsto para sus operaciones y por someter sus propuestas a concurso, con todas sus consecuencias. La LRAU les permitía haber continuado con sus anteriores previsiones de operar constituyendo agrupaciones de propietarios (que se llaman «Agrupaciones

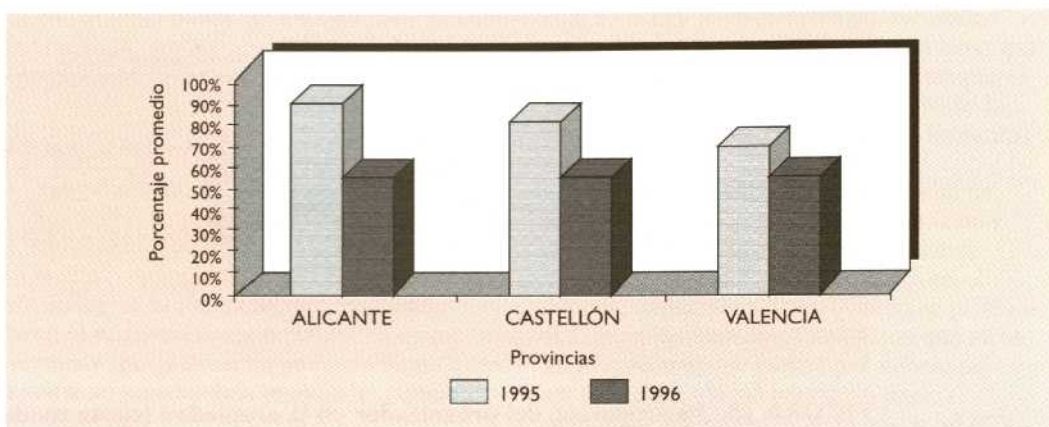


FIGURA 15. Propiedad del Urbanizador. Por provincias y años.

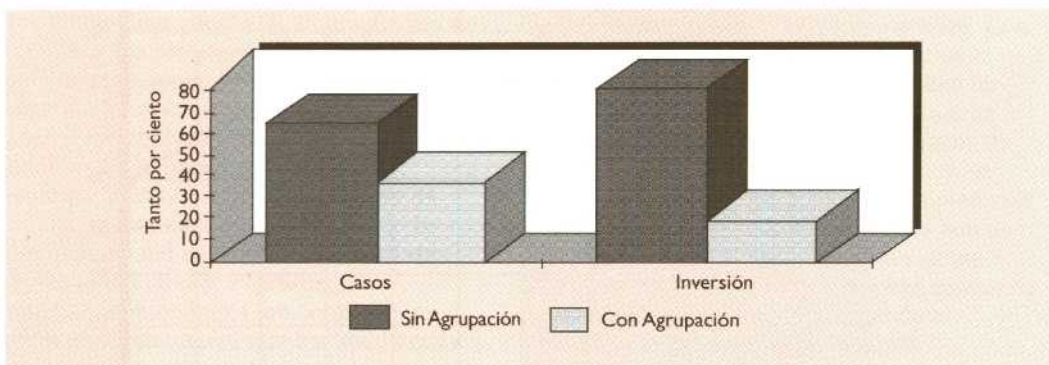


FIGURA 16. Urbanización con propiedad mayoritaria y con/sin Agrupación de Interés Urbanístico.

de Interés Urbanístico, AIU»). En teoría las Juntas de Compensación podrían haber tenido su continuidad operativa. Pero lo bien cierto es que no ha habido continuidad práctica. El periodo intermedio que analizamos marca el final de las Juntas de Compensación.

La Figura 16 «Urbanizador con propiedad mayoritaria» analiza los casos en que el urbanizador controla la propiedad mayoritaria pero no absoluta del polígono, comparando los casos en que los interesados decidieron operar a través de una agrupación de propietarios (AIU) frente a los que prefirieron obviarla, sacando su propuesta a concurso abierto. Lo que se aprecia es que, mayoritariamente, prefirieron correr los riesgos de éste a

cambio de poder ser «urbanizadores» *por sí mismos*, sin tener que depender de una agrupación de propietarios. Eso suponía un cambio de estrategias respecto a sus operaciones preliminares iniciadas antes de la LRAU. Esta tendencia se generaliza en el segundo semestre del 95, sobre todo en Alicante, y coincide con la aceleración histórica de la inversión privada que se mantendrá durante el año 96. Es lo que permitió aumentar el volumen de inversión privada en urbanización hasta niveles antes desconocidos.

En aquella época nadie creía que la competencia, en los concursos, llegara a ser efectiva. La gente era muy escéptica respecto a la posibilidad de que los promotores inmobiliarios, sin una parte

significativa de propiedad, compitieran de verdad en los concursos. En ese contexto los empresarios estaban bastante convencidos de que el concurso no entrañaba riesgos reales para quien lo convocara y preferían eludir tener que legitimarse operando con agrupaciones de propietarios a la usanza de las antiguas «Juntas».

La enseñanza que cabe extraer de este periodo es que la Juntas de Compensación *no son eficaces* como mecanismo canalizador de la inversión urbanística privada. Es errónea la creencia de que permiten superar la dificultad que entraña la existencia de varios propietarios dentro del polígono. Tampoco es cierto que con el 60% de propiedad exigible para constituir la Junta el empresario ya esté en condiciones de acometer la urbanización. Un detalle que, con frecuencia, se olvida es que, dentro de la Junta se ven obligados a coexistir operadores económicos dinámicos (empresas) con operadores estáticos (propietarios no inversores). Unos y otros tienen intereses muy diferentes (sobre todo en materia de calendario) y, al tener que asumir ambos la misma posición jurídica, surgen fricciones inevitables. Aun cuando una empresa promotora controle la mayoría de la Junta la resistencia activa o la simple insolvencia del propietario minoritario puede *ralentizar* el desarrollo de la actuación.

No es lo mismo poder actuar directamente como empresario que hacerlo a través de un ente interpuesto, como la Junta, donde hay que vencer o integrar la resistencia (activa o involuntaria) de intereses que no son empresariales. Para el propietario minoritario –no empresario– que se ve *obligado* a integrarse en la Junta, la situación puede ser muy incómoda. Pero para el empresario, con dominio mayoritario de la Junta, esa incomodidad de la minoría se traduce en una *dilación* en el tiempo de los plazos de actuación; y el *tiempo* es un factor vital en la rentabilidad de cualquier operación urbanística. A los accionistas de una empresa les es indiferente cuántos beneficios gane ésta. Lo que les importa es cuantos beneficios gana *al año*.

La primera ventaja que pusieron de manifiesto los concursos de selección del urbanizador es que permitían *legitimar* una diferenciación de papeles entre los

operadores económicos dinámicos y estáticos. A los primeros, al investirlos de la condición de *agente público urbanizador* les permite operar por sí mismos, sin interposición de un ente extraño a su negocio, como lo era la Junta. A los segundos, propietarios sin proyecto empresarial inmediato, les permite participar en los beneficios de la urbanización sin tener que asumir responsabilidades que les desbordan y *sin tener que malvender* su propiedad para no convertirse en *socios minoritarios*, con responsabilidades pero sin capacidad decisoria.

2.4 Tercera fase: el auge de los concursos

A partir del invierno del 96 el ritmo de la inversión privada, a escala regional, se mantiene constante, pero sus características empiezan a ser distintas y su localización geográfica se desplaza al entrar en juego las grandes operaciones urbanizadoras en las periferias urbanas de estructura de propiedad minifundista del área centro-este de la región (Castellón-Benicasim, área metropolitana de Valencia, así como Sagunto y su entorno de influencia).

Hasta la primavera de 1996 los concursos, salvo en un caso aislado, nunca habían dado lugar a una competencia efectiva entre empresas privadas. La mera posibilidad de que hubiera competencia, servía como expediente legitimador de posiciones jurídicas y, también, como filtro para mejorar la seriedad de las propuestas; pero no había competencia efectiva. En la práctica, sólo se presentaba al concurso el empresario que lo había suscitado.

En cambio durante el año 96 los casos de competencia efectiva en los concursos son abundantes y empiezan a tener una importancia decisiva en cuanto a la inversión privada que movilizan. Más del 33% de ésta depende de los concursos con competencia efectiva. La competencia se produce entre 2, 3 y hasta 4 urbanizadores y se convierte en una constante inevitable en todas las operaciones más relevantes (Figura 17).

Otra característica típica de los concursos competitivos es la frecuencia con que los

urbanizadores no tienen propiedad alguna de los terrenos por los que licitan (Figura 18). Casi la mitad (45%) de la inversión privada que se mueve en este periodo final depende de urbanizadores sin nada de propiedad y más de la mitad (53%) de urbanizadores con menos del 30% de propiedad (Figura 19).

La situación creada en el periodo final apunta a una enorme variedad de posibilidades. Cada actuación es un caso aparte; cada una tiene su propio «sistema de actuación» individualizado y su propio esquema de relaciones urbanizador-proprietario. Con afán simplificador podríamos resumir diciendo que hay tres casos típicos y que, de menor a mayor importancia, serían: casos de «adjudicación preferente» impulsados de común acuerdo con los propietarios; casos de urbanizador

que es propietario de parte relevante del terreno y en los que no se suele suscitar mucha competencia en el concurso; y casos de competencia muy reñida en que los urbanizadores en concurrencia no tienen propiedad.

La encuesta de la Generalitat se cierra en octubre y no disponemos de datos estadísticos de la situación a principios del 97, pero la percepción aparente que suscita la lectura de la prensa local es que el proceso de concursos competitivos en los que participan urbanizadores sin propiedad se está generalizando, cada vez en mayor medida, ahondándose la tendencia histórica. De cara al futuro caben dos hipótesis: 1ª) que se siga agudizando la línea de evolución hacia los concursos competitivos y la presencia de urbanizadores sin propiedad; o 2ª) que el

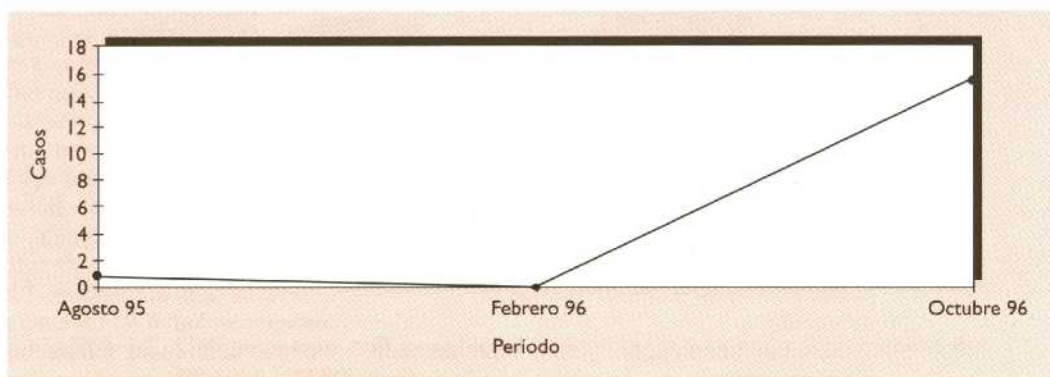


FIGURA 17. Concursos con competencia efectiva.

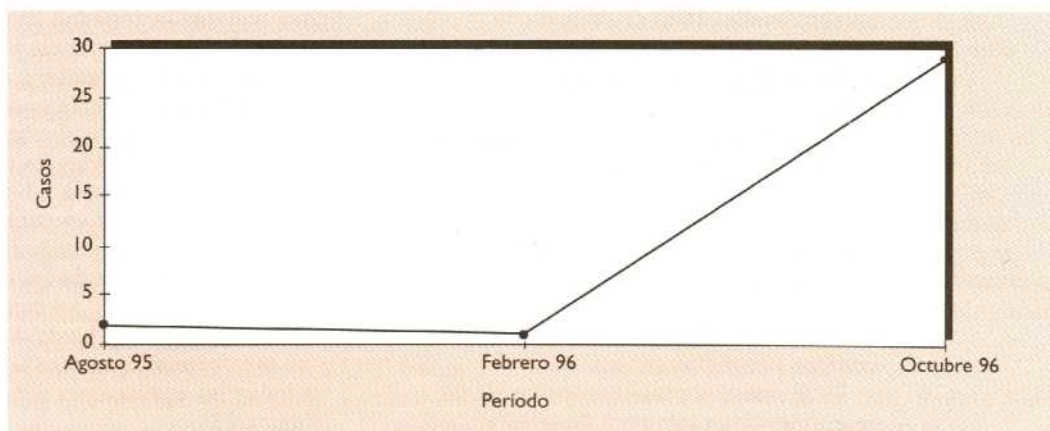


FIGURA 18. Urbanizador sin propiedad (casos de iniciativa privada).

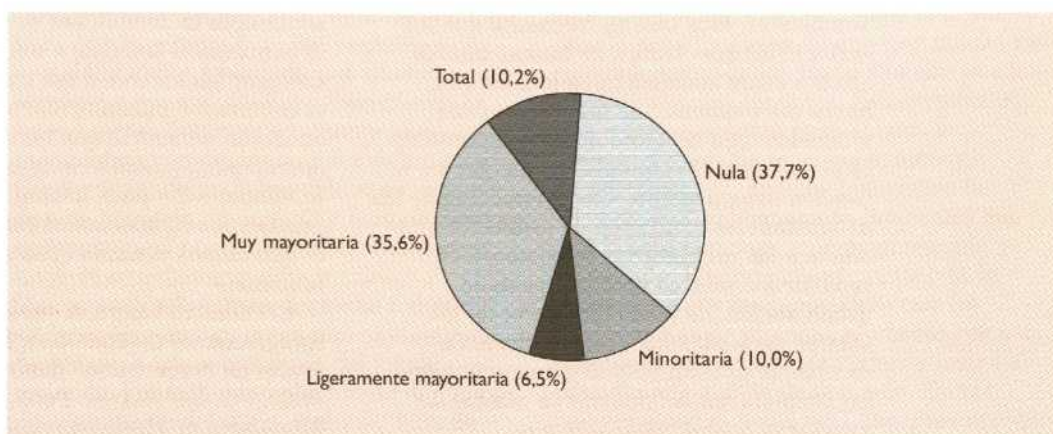


FIGURA 19. Promedio de cuota de propiedad del urbanizador (privado) en 1996.

proceso de evolución haya tocado fondo y se establezca dentro de la variedad y equilibrio entre las distintas posibilidades que se apreciaba a mediados de 1996.

Otro fenómeno llamativo, traído de la mano de esos «concursos» es la *desfragmentación y apertura* de los mercados locales de promoción inmobiliaria. La promoción inmobiliaria, sobre todo en el ámbito rural, ha estado más bien monopolizada por empresas locales con mayores facilidades de acceso al mercado de suelo de cada municipio o área geográfica (incluso en cada barrio urbano, en ciudades como Valencia). A mayor escala existía una tendencia paralela a la fragmentación de los grupos de promoción que operaban en cada provincia o comarca. La nueva tendencia está caracterizada por la ampliación del ámbito territorial sobre el que operan las empresas y por la aparición de empresas foráneas desconocidas en los mercados locales.

Se confirma, también, la mayor presencia de empresas constructoras (contratistas de obra) en la promoción de urbanizaciones, campo en el que antes había mayor predominancia de empresas promotoras sin constructora propia. Esto no parece suscitar tensiones entre grupos empresariales, dado que constructoras y promotoras son muy proclives a concertar operaciones conjuntas.

El modo de operar característico de estos nuevos «urbanizadores» puede resumirse como sigue. Primero formulan su propuesta y la sacan a concurso. Es importante anotar

que los concursos, en la LRAU, con simultánea exposición al público de las propuestas, los puede convocar sin previa autorización administrativa un sujeto privado. La Administración tiene reservada la decisión de fondo, pero sólo al final del procedimiento. Los criterios de adjudicación y aprobación, aun siendo abiertos, son los establecidos en la Ley, sin que quepa establecer criterios «ad hoc» en unas bases previa y discrecionalmente aprobadas por la Administración. Este dato acaso ayude a explicar por qué los concursos tienden a ser competitivos de verdad. La clave está en que se suscitan espontáneamente y la Administración, aunque tenga plena capacidad para la decisión final, no puede impedir o condicionar su convocatoria, ni dilatarla para entablar negociaciones previas y bilaterales con ninguno de los participantes.

Convocado el concurso, se presentan a él otras iniciativas en competencia. Los distintos competidores, en esta fase, no suelen comprar suelo, aunque sí buscar el apoyo «político» de los distintos propietarios afectados para esgrimirlo ante la Administración. En añadidura de los requisitos mínimos legales de información pública se suele suscitar un *debate ciudadano* más amplio entre los competidores defendiendo sus diversas alternativas (debates en asambleas de propietarios o de asociaciones cívicas vecinales; artículos de opinión en prensa; incluso debates radiofónicos, etc...).

También en esta fase es frecuente que los «urbanizadores» traten de buscar nuevos aliados entre constructores locales que, hasta ese momento, se mantengan «no alineados» con ninguna de las propuestas, ofreciéndoles, obviamente, participar en la función urbanizadora. Las propuestas de los urbanizadores contienen de ordinario una oferta a los propietarios consistente en repartir los solares resultantes de la urbanización, de modo que parte de los solares será para los urbanizadores (a cambio de urbanizar) y la otra parte para los propietarios originarios (a cambio de aportar el suelo). Alternativa o complementariamente contienen una oferta por la que el urbanizador se compromete a realizar la urbanización a determinado precio si el propietario prefiere pagarlo. En cambio es infrecuente que se hagan ofertas públicas de compra.

El concurso se decide en función de los beneficios públicos que reporta al municipio cada propuesta (calidad de la urbanización y de la ordenación, avales y garantías que se presentan para asegurar los compromisos del urbanizador y calendario de obras que se compromete a seguir). Pero las condiciones que se ofrecen a los propietarios también tienen mucha importancia práctica.

2.5. ¿Cuánto han perdido los propietarios?

La legislación estatal parte del supuesto de que la actividad urbanizadora es siempre rentable. La Ley del Suelo garantiza que el «valor urbanístico» ha de ser mayor que el «valor inicial», en el sentido *vulgar* de que el valor *hipotético* del suelo urbanizado ha de superar la suma de su valor inicial más el coste de la contrata de obras de urbanización. Todo se mide en términos *estáticos* de «volumen edificable» y «cargas de urbanización». No cuenta para nada el factor *tiempo*, ni el factor *riesgo*. La traducción a pesetas de los «volúmenes edificables» dibujados por el Plan, se basa en una simple multiplicación por unos «valores» llamados «de repercusión» que todo el mundo parece conocer de antemano, como si antes de urbanizar ya hubiera alguien dispuesto a pagarlos. No se

contempla la posibilidad de que, una vez urbanizado el terreno, a nadie le interese comprar los solares a ese precio fijo. O que el comprador pueda tardar mucho *tiempo* en aparecer, de suerte que los *costes de oportunidad financiera* de las inversiones desembolsadas para urbanizar, ya no puedan ser compensados con ese precio por el que hemos vendido el solar antes de fabricarlo.

El catastro valora el suelo urbanizable (programado) tasándolo en función de su «valor de repercusión» derivado del futuro «valor» de los solares. Pero ¿cómo sabe el Ministerio de Hacienda cuál es el hipotético *precio futuro* de mercado de los solares? Oficialmente eso *se sabe* mediante «estudios de mercado». Pero la verdad es que esos valores son extrapolaciones intuitivas que efectúan los funcionarios de Hacienda —como buenamente pueden— respecto a los precios de mercado *actuales* de los solares que existen en *otras* zonas ya urbanizadas. Se pasa por alto que los valores *actuales* no tienen por qué coincidir con los futuros; que los valores de las *nuevas* zonas a urbanizar no tienen por qué coincidir con los de las antiguas ya urbanizadas; y, sobre todo, que la *urbanización a gran escala de nuevas zonas* puede alterar, por completo, la situación presente de los mercados en que se basan esos estudios. Además, el problema no es tanto acertar en el precio cuanto acertar en el *tiempo* que se precisará para comercializar a *ese* precio. La metodología seguida es más acertada cuanto más acusada es la *carestía* de suelo urbanizado; eso permite suponer que siempre hay un comprador inmediato para cualquier cantidad adicional de mercancía y a precios similares a los corrientes.

Cuando se produce nuevo suelo urbanizado a gran escala, con diferentes diseños de producto y en diferentes emplazamientos que compiten en su relación precio/calidad, esa metodología resulta muy poco certera. La rentabilidad de la urbanización ya no depende simplemente de la relación entre «aprovechamiento» (volumen edificable) y «cargas» (coste de la urbanización al precio de los factores) sino del albur de que los solares se vendan «mal» o «bien». Si tardan demasiado *tiempo* en venderse «bien» el *coste de oportunidad financiera* de la

inversión desembolsada en pagar las «cargas» hará que la operación no sea rentable o de rentabilidad tan moderada que no compense los riesgos asumidos. Quien fabrica solares puede perder dinero exactamente igual que quien fabrica cualquier otra manufactura y tiene que venderla. Sobre todo si *no* se parte de una situación de carestía y racionamiento que asegure el negocio de antemano. Quien invierte en urbanizar corre un *riesgo* y lógicamente sólo estará dispuesto a invertir en la medida en que tenga una expectativa de *beneficio* que le compense del riesgo asumido. Por tanto, no cabe hablar de «valor» de repercusión del suelo, sino más bien de expectativas de repercusión (en el triple sentido de precio, tiempo previsto y nivel de riesgo asumido).

En España resulta que los propietarios de suelo urbanizable «programado» son –a los ojos de la Hacienda pública– unas personas muy ricas, ya que tienen muchos «aprovechamientos urbanísticos» por los que pagan bastantes impuestos. En realidad lo que tienen es unos terrenos sobre los que la Administración ha dibujado la ciudad del futuro y pagan unos impuestos desmesuradamente elevados porque Hacienda se los valora como si ya hubiera alguien dispuesto a comprar los solares urbanos que aun no se han fabricado. Esto, aunque es relevante para muchas economías familiares, tiene poca importancia para las arcas públicas. En realidad, el suelo urbanizable «programado» sólo supone de un 0,5% a un 1,5% del valor agregado de las bases imposables del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana (6); su peso específico es irrelevante frente al valor de los inmuebles construidos en el casco urbano.

La experiencia de planeamiento en la Comunidad Valenciana, antes de la LRAU, revela que había tanta gente pidiendo reclasificación de sus terrenos como «urbanizables», para intentar venderlos más caros, como gente que pidiendo desclasificación para pagar menos impuestos a falta de comprador.

Los propietarios, con la LRAU, están obteniendo menos «aprovechamientos» que

con la legislación estatal, pero más dinero, por la sencilla razón de que hay mucha más actividad económica real en la que pueden hacer valer sus terrenos. Esto explica que las relaciones entre propietarios y urbanizadores no sean especialmente conflictivas. En muchos lugares de la Comunidad Valenciana la propiedad del suelo está enormemente fragmentada y repartida. Históricamente (antes de la LRAU) no era nada novedoso que los propietarios de terrenos afectados por una expropiación urbana llenaran la calle en una manifestación de protesta. En tal contexto social no es fácil hacer leyes contra los intereses de los propietarios.

2.6. La posición jurídica del propietario

La LRAU, como regla general, permite que el propietario se beneficie de la revalorización de sus terrenos que pueda conllevar la acción urbanizadora. El propietario sigue siendo propietario después de la urbanización. Obtiene «aprovechamiento» urbanístico. No tiene la prerrogativa de realizar la urbanización, ya que ésta es una función pública que desarrolla la Administración o su «agente urbanizador». Por consiguiente, tampoco tiene ninguna obligación de urbanizar. Pero cuando la Administración aprueba un proyecto urbanizador, sí tiene derecho a beneficiarse de la realización del mismo. La condición para que pueda beneficiarse de ello es que contribuya a costearlo.

La LRAU, por tanto, se mantiene dentro de las coordenadas básicas de la legislación estatal, como no podía ser de otro modo, aunque hay una diferencia fundamental de concepto al desarrollarla.

En la legislación estatal, en el suelo «programado» el «aprovechamiento» del propietario y el contenido económico-urbanístico de su propiedad viene dado por el plan regulador de los usos del suelo (Plan General o Plan Parcial). Los derechos del propietario se originan por la actividad *dibujante* de la Administración.

(6) Los datos están tomados de un muestreo, simplemente estimativo y referido a municipios representativos, que facilitó la Gerencia regional del Centro de Cooperación Catastral y Gestión Tributaria a la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Generalitat a finales de 1994,

ante la preocupación que suscitaba en la Generalitat el impacto tributario de la LRAU. Aun a falta de información estadística completa las cifras indicadas de que se dispone son lo bastante elocuentes para fundar un juicio, preliminar para serio, sobre la cuestión.

En la LRAU, en cambio, el «aprovechamiento urbanístico» del propietario no viene dado por el plan regulador del uso del suelo, sino por el plan regulador de su *proceso de urbanización* (que se denomina «Programa»). Este tipo de Plan, a diferencia del anterior, no depende de una simple decisión unilateral de la Administración, sino que tiene que estar basado en el previo compromiso de *alguien* de realizar las inversiones de capital necesarias para urbanizar. Los «dibujos» que la Administración aprueba, diseñando la ciudad futura, no confieren al propietario ningún derecho adicional, ni son el punto de partida para ello. Los derechos adicionales del propietario tienen su origen en un «Programa» de inversión para hacer realidad esos dibujos. Este «Programa» también es aprobado por la Administración, pero no puede serlo en el vacío: necesita del soporte de un compromiso financiero contraído (con garantías y calendarios) por un «urbanizador», público o privado.

Así pues el propietario tiene dos posiciones jurídicas en el tiempo. *Antes* de que se apruebe la iniciativa urbanizadora, no tiene derechos de contenido urbanístico. Su terreno tiene «valor inicial» (agrícola) —el que la legislación estatal, incluso tras la Ley 7/97, sigue considerando para el suelo «no programado»—. *Después* de aprobada la iniciativa urbanizadora, su posición recuerda (en parte) a la del propietario del suelo bajo el sistema estatal de «cooperación». La prerrogativa (y la obligación) de realizar la urbanización es del «urbanizador» que se ha comprometido a ello. Pero el propietario adquiere el derecho a beneficiarse del proyecto de inversión urbanística en las *condiciones definidas por éste*. Lo que «da valor» al suelo no es el mero *deseo* de los poderes públicos de que se urbanice, sino la aprobación de un proyecto de inversión, con garantías de ser realizado. Hasta que alguien (el «urbanizador») se compromete a financiar ese proyecto *en condiciones determinadas* el carácter «urbanizable» del suelo no tiene trascendencia jurídica para su dueño.

Este nuevo esquema es bastante más realista en el aspecto económico. Hasta que haya alguien dispuesto a aportar, *arriesgar* y *gestionar* el capital necesario no es posible saber en qué condiciones está dispuesto a

hacerlo. Los derechos del propietario quedarán definidos con claridad, en términos aprobados por la Administración, antes de que su terreno se urbanice —igual que en la legislación estatal—; pero el instrumento mediante el que eso se decide tiene, en la legislación valenciana, dos contenidos que en la legislación estatal brillan por su ausencia. Primero: hace falta que la Administración defina las condiciones técnicas concretas de la urbanización; y, segundo, es preciso que hayan quedado definidas las contrapartidas económicas que el «urbanizador» recibirá a cambio de urbanizar.

A veces los propietarios están en desacuerdo con que su terreno se urbanice. El propietario puede formular las alegaciones ante la Administración oponiéndose a ello. En la práctica estas alegaciones pueden ser muy importantes si van dirigidas contra la oportunidad del proyecto. Puede ocurrir que por la precipitación de un empresario de cortas miras se produzca un concurso con proyectos de mala calidad y de ideas coyunturales que podrían hipotecar las mejores posibilidades futuras de un terreno bien situado. En estas circunstancias es posible —y así ha ocurrido— que la Administración deje desiertos concursos con 3 y 4 alternativas en competencia. También pueden ser importantes las alegaciones del propietario si las condiciones económicas que ofrece para él el urbanizador son poco generosas; los Ayuntamientos suelen ser muy sensibles a ese argumento *en caso de que no haya habido suficiente competencia en la fase de concurso*. En cambio las alegaciones del tipo «que el Plan prevé poco volumen edificable» o «que las calles son demasiado anchas», cada vez se toman menos en serio.

2.7. Cuota de intercambio y participación en las plusvalías

Una vez aprobado el proyecto («Programa») su realización es obligatoria y no depende de la voluntad del propietario. Este, como es lógico, puede negarse a participar en él. Puede exigir que le expropien, siempre que renuncie expresamente a todo aprovechamiento urbanístico en la valoración de sus terrenos. Si no quiere asumir su *cuota de riesgo* en el negocio urbanizador, ha de

renunciar a su *cuota de beneficio*. En la práctica *esto ha sucedido*. El caso se suele plantear en pequeños municipios y en actuaciones promovidas por la iniciativa pública municipal, donde las expectativas de negocio urbanístico estimadas por los responsables municipales son, a veces, más optimistas que las de los dueños afectados a quienes se pretende involucrar en la financiación del proyecto.

Si el propietario prefiere participar en la urbanización lo podrá hacer pagando su *tarifa* o «retribución» al «urbanizador» por el servicio prestado o aportando su terreno, sin desembolsar dinero, para recibir a cambio un lote de suelo urbanizado.

Los «urbanizadores» fijan en sus ofertas, sometidas a concurso, las condiciones económicas que ofrecen a los propietarios afectados. La más importante es la «cuota de intercambio»; esto es el porcentaje de solares que se quedará el urbanizador por hacer, gestionar y pagar la urbanización. En la Comunidad Valenciana siempre ha sido muy popular el contrato de cambio de obra (el propietario aporta el suelo, el constructor hace y paga la obra y ambos se reparten la edificación). La LRAU ha utilizado ese bagaje cultural como un elemento central de las relaciones entre propietarios y urbanizadores. Los Ayuntamientos muchas veces exigen que se prevea una «cuota de intercambio» para que los propietarios que no quieren o no puedan desembolsar dinero tengan la oportunidad de participar en la actuación aportando su terreno virgen a cambio de solares urbanos.

El negocio del «urbanizador» consiste en *urbanizar todo* el polígono para obtener *parte* de los solares; la parte que le corresponde por la industria que aporta. El propietario se quedará con la otra parte, correspondiente a la materia prima (suelo aportado). La «cuota de intercambio» se determina, en concurso público, al aprobar la actuación. No existe un baremo legal u oficial previo al concurso, sino que queda oficializado, en cada polígono, al aprobarse el «Programa». Su valor se determina por el juego de la concurrencia pública, aunque el Ayuntamiento puede corregirlo.

(7) A la parte del aprovechamiento total que *no* se adjudica al «urbanizador», según las cifras indicadas, hay que aplicarle y restarle el porcentaje de cesión legal obligatoria para la Administración. Esta «retribuye» también al «urbanizador».

En la práctica las «cuotas de intercambio» se han estabilizado en cada ciudad y para cada uso y zona, de manera que, en los concursos, las diferentes ofertas en competencia se mueven dentro de horquillas muy estrechas. Por ejemplo, en la periferia de Valencia o Castellón, con elevadas edificabilidades (entre 0,7 m²/m² y 1 m²/m² «brutos») los urbanizadores nunca se reservan más del 53% ni menos del 44%. Ha sucedido algo similar a lo que ocurre en los «cambios de obra» sobre solar urbano; el mercado suele fijar una horquilla de referencia. En Alicante y en Municipios menores (con menor edificabilidad o expectativas de repercusión menos optimistas) la cuota se puede elevar hasta el 60-65% para el urbanizador o más. En el conjunto de la Comunidad la horquilla, a lo largo de dos años, ha oscilado entre el 33% y el 66%, si prescindimos de casos anecdóticos. La media regional ha sido del 53% (para el «urbanizador») (7).

Además de la «cuota de intercambio» las ofertas de los urbanizadores, que luego selecciona el Ayuntamiento, fijan un precio de urbanización. Los propietarios que no quieren compartir su terreno con el urbanizador tienen la posibilidad de acogerse a ese precio y pagarlo. En ese caso el urbanizador haría las veces de mero contratista de obras, en vez de hacer de auténtico promotor de la urbanización. La diferencia respecto al sistema estatal es que el «urbanizador» trabaja sobre un precio cerrado y cierto que no podrá revisarse salvo causa sobrevenida no imputable a la imprevisión o responsabilidad del propio urbanizador. Lógicamente el urbanizador tiene derecho a añadir al precio de la contrata su propia comisión.

Todas esas previsiones económicas deben ser estipuladas en el proyecto («Programa») que aprueba la Administración para que luego le puedan ser exigidas al propietario. La exigencia se puede formalizar mediante acuerdos libres entre propietario y urbanizador. En defecto de acuerdo mediante el proyecto de *reparcelación* forzosa que, en la legislación valenciana, tiene una utilidad distinta que en la estatal.

con cargo a su 10-15% conforme a la misma «cuota de intercambio» aplicada para los propietarios (como «si fuera» —es— propietaria de ese 10-15%). De ese modo la cesión que obtiene la Administración puede ser en suelo urbanizado.

Es el instrumento para arbitrar la resolución de posibles conflictos entre «urbanizadores» y propietarios, sirve para adjudicar (forzosamente si es preciso) al «urbanizador» los terrenos que le corresponden en concepto de «retribución» y, al mismo tiempo, para adjudicar a los propietarios equitativamente la proporción de solares que a cada uno corresponda por su aportación de suelo originario, además de hacer efectivas las cesiones obligatorias a la Administración (8).

Es obvio que cuanto mayor sea el coste de las obras de urbanización menores serán los beneficios que el «Programa» podrá reservar para los propietarios. En cambio eso no tiene porque minorar los beneficios del urbanizador (dentro de ciertos límites). El urbanizador que no es dueño del terreno puede ofrecer unas obras óptimas para el servicio público, sin coste para él. Sin embargo lo que nunca ha sucedido es que los urbanizadores ofrezcan al Ayuntamiento contraprestaciones ajenas al equipamiento de la urbanización.

No se piense que el resultado de ello es que los «urbanizadores» ofrezcan asumir urbanizaciones de cargas sin límite a costa de los propietarios a los que se enfrentan. No entra en el patrón de conducta habitual de una empresa privada ese escenario de colisión frontal entre particulares. A la hora de la verdad, cuando el urbanizador no es dueño del terreno siempre busca contar con un margen de maniobra para negociar acuerdos con los propietarios. Al menos con algunos de ellos, si son varios. O, por lo menos, poder exhibir una propuesta de acuerdo razonable. El empresario al fijar sus condiciones económicas suele tener eso muy presente, tanto más cuanto menos terreno posee. Si no convence al dueño, tendrá que convencer a la Administración para que aplique los mecanismos legales de ejecución forzosa contra los intereses de un tercero y sabe que un comportamiento arrogante, por parte suya, puede traducirse en un problema político a la hora de buscar amparo en el Ayuntamiento. No se olvide que los propietarios también votan en las elecciones y cuentan con sus simpatías en la opinión pública.

(8) La reparcelación sirve también para articular las garantías jurídicas que han de prestar los distintos actores del proceso para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

El juego triangular de relaciones entre Ayuntamiento, propietario y urbanizador, tiende a un cierto equilibrio espontáneo. Por el momento, la experiencia observada permite decir que es más estable y menos conflictivo o litigioso que el tradicional juego dual de relaciones Administración-Administrado, característico del urbanismo anterior a la LRAU.

3. El por qué de lo sucedido

3.1. De nuevo la situación de partida: más datos para la reflexión

El interrogante que suscitan los datos expuestos es su por qué. ¿Por qué una norma legal cuadruplica el ritmo de la inversión privada en obras de urbanización y por qué eso no sucedía antes?

Uno de los más graves problemas del urbanismo durante la larga vigencia de la Ley del Suelo de 1976, fue su escasa capacidad para desarrollar, de modo efectivo, el suelo urbanizable previsto en los planes. Esa dificultad era patente en la Comunidad Valenciana antes de la LRAU y parece superada con ella.

La cantidad de suelo urbanizable disponible en nuestro país es mucho más amplia que la estrictamente precisa. Centrándonos en la Comunidad Valenciana, antes de la LRAU, el potencial edificable contemplado en los Planes para nueva construcción permitía edificar (tanto de uso permanente como estacional-turístico) alojamiento para 5 millones de personas *más*. Es decir, era suficiente para *duplicar* la población estimada de la región en los instantes de máxima ocupación de la temporada turística estival (9). Los suelos susceptibles de ocupación urbanística representaban el 20% de la totalidad del territorio comprendido dentro del cordón litoral de la Comunidad y en sus áreas metropolitanas. Para poder consumir ese potencial edificable, proyectando las tendencias de desarrollo corrientes, haría falta esperar hasta el año 2050 renunciando a la conservación y rehabilitación de lo ya

(9) Tomamos los datos de la ponencia presentada al IV Congreso Iberoamericano de Urbanismo de 1992 por la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Generalitat Valenciana.

construido. La situación no era, ni es, diferente en otros muchos lugares de España.

Sin embargo, no había *suelo urbanizado* y la falta de solares, urbanizados y edificables, era problema común de muchos municipios de la región. Las transacciones inmobiliarias en suelo urbanizable eran muy escasas; como lo era el volumen de inversión privada dirigida a comprarlo y urbanizarlo.

En la ciudad de Valencia, por poner un ejemplo relevante, durante el periodo comprendido entre la aprobación del Plan general de 1988 y hasta el final del «boom» inmobiliario y la siguiente recesión de mediados de los 90, el mercado de suelo parecía comportarse de modo muy distinto en solares urbanos frente a lo que sucedía en suelo urbanizable. En los solares urbanos se experimentaron precios crecientes, acompañados de un elevado número de transacciones y una intensa edificación. En cambio el suelo urbanizable experimentó una acusada ausencia de transacciones. Los precios exigidos por los dueños del terreno eran demasiado elevados para que los constructores se interesaran en adquirirlos (o si se prefiere: los precios que éstos ofrecían eran demasiado reducidos para que aquéllos se interesaran en vender). Añadamos que en la periferia urbana de Valencia la estructura de propiedad está hiperfragmentada, de modo que hay miles de pequeños propietarios –agricultores, no constructores– incapaces de actuar siguiendo una estrategia de colusión deliberada.

3.2. Algunos intentos de explicación

Tradicionalmente se han argumentado dos teorías opuestas para explicar esa situación de bloqueo. Unos suponen que la causa está en una actitud deliberadamente especulativa del dueño del terreno, que se niega a urbanizar en espera de que su terreno se revalorice. Otros entienden que la culpa es de la Administración que no prevé suficiente suelo urbanizable o no permite bastante libertad a los propietarios, por lo que la oferta disponible es escasa, lo que encarece su precio.

Ninguna de las dos teorías es del todo convincente. La primera pasa por alto que la «retención especulativa» de suelo, como estrategia deliberada, no puede explicar

situaciones generalizadas y permanentes, ya que el «especulador», al sustraer sus bienes del mercado corriente, está aumentando la oferta potencial en el mercado futuro. La segunda puede explicar la inflación del suelo por carestía del mismo; pero no puede explicar una situación de *desequilibrio* de mercado. La escasez de suelo explica que su dueño lo *venda caro*, pero no que *intente* venderlo tan caro que, al final, no encuentre comprador.

En paralelo a esas dos teorías se suelen proponer sendas soluciones distintas. De un lado, se propone sancionar al propietario que no colabore con la acción urbanística. De otro, hacer más permisiva la regulación objetiva del uso del suelo. La primera solución es que la Ley 8/1990 establece *de iure* y su escaso realismo ha llevado a su inaplicación; la inversión privada no se puede estimular con amenazas. La segunda propuesta consiste en aumentar el suelo urbanizable o su volumen y es lo que se ha venido aplicando *de facto* en numerosas ocasiones; lejos de fomentar la actividad urbanizadora sólo ha servido para producir deterioros accidentales en la calidad de los desarrollos urbanos.

Hay una suposición, común a ambas teorías: que los propietarios *no quieren* urbanizar. Pero esa hipótesis no suele coincidir con la experiencia real de la gestión urbanística. Antes de la LRAU, en la Provincia de Valencia, hubo infinidad de casos en que los propietarios pedían a la Administración que urbanizara ella (era frecuente la solicitud de «cambio de sistema de actuación» de «compensación» a «cooperación»). Con la LRAU, cuando el «urbanizador» no es el mismo propietario, se observa, como regla general que éste tiende a negociar con aquél acuerdos cooperativos.

3.3. La urbanización como servicio público

Quizá la causa del «bloqueo» al que venimos aludiendo, no esté tanto en supuestas deficiencias del mercado de suelo, cuanto al mal funcionamiento de los *servicios públicos* de la Administración. *La urbanización es un servicio público y la Administración no puede pretender que sea espontáneamente prestado por los propietarios de terrenos.*

Como hemos visto, la aceleración de la actividad urbanizadora causada por la LRAU representa un incremento anual de la inversión urbanística de unos 21.000 millones de pesetas. Pudiera pensarse, no sin voluntarismo, que el problema se solucionaría si la Administración detrajera esas sumas de otras partidas presupuestaria para invertir las en obra pública de urbanización. Es poco probable que los contribuyentes asumieran de buen grado ese esfuerzo, ya que sólo depararía beneficios directos e inmediatos a un sector minoritario de la población: los dueños de terrenos urbanizables. Pero, con la Ley del Suelo, la Administración bien podía gestionar esa tarea y luego repercutir los costes a esos dueños beneficiarios directos. La cuestión es ¿por qué la Administración no lo hacía en medida suficiente?

Durante los últimos 20 o 30 años, la Administración urbanística, al menos en la Comunidad Valenciana, ha evidenciado una especie de impotencia estructural para *gestionar* inversiones de desarrollo urbano que atiendan *ciertos segmentos* de la demanda inmobiliaria. Algo de luz nos

aporta el análisis de lo que la inversión privada ha estado urbanizando durante estos dos años amparándose en la LRAU.

La Figura 20 «*Inversión en suelo residencial*» indica la distribución de inversiones urbanizadoras según tipología de uso residencial en la CAV durante el periodo 95-96. Las tres columnas representan el volumen de inversión comprometida en miles de pesetas de presupuesto de obras de urbanización según uso dominante del polígono (dentro de polígonos de uso dominante residencial). Llama la atención la prevalencia del uso residencial extensivo (considerándose como tal el de intensidad bruta de uso residencial inferior a 0,45 m²/m²) que, con casi 30.000 millones de inversión urbanizadora supera con diferencia a los de más alta densidad. Este es, por tanto, uno de los principales destinos de la inversión urbanizadora privada en la Comunidad Valenciana (Figura 21).

El segundo dato a tener en consideración es que durante el periodo 95-96 no hubo ni un solo caso de gestión directa por la Administración de actuaciones

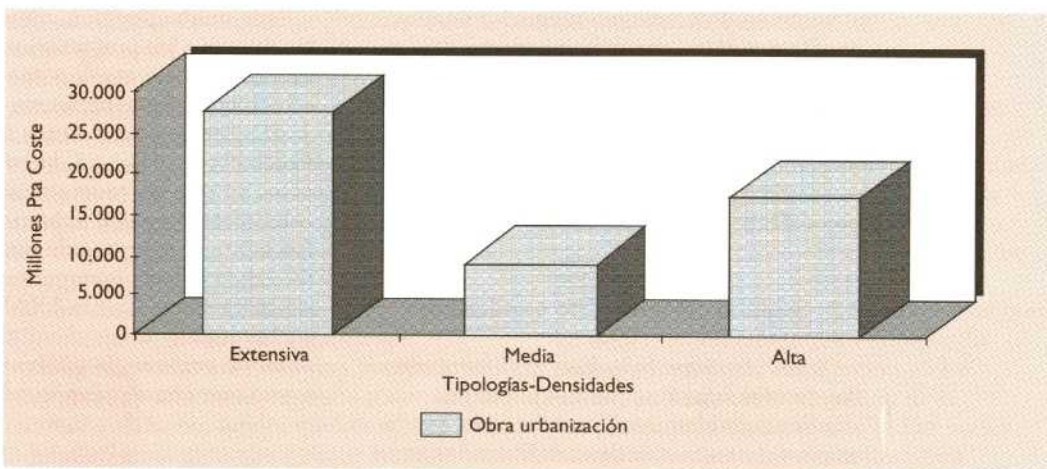


FIGURA 20. Distribución de la inversión en urbanización residencial según densidad.

Proporción respecto de la:		Magnitudes representativas	La inversión en este uso es promovida a cargo de la iniciativa	
Inversión total	40,70%	Uso residencial extensivo (<0,45 M2T/M2)	Privada	98,80%
Inversión privada	47,55%		Pública	1,20%
Inversión pública	0,17%			

FIGURA 21. Principales destinos de la inversión urbanizadora.

urbanizadoras poligonales en los Municipios de más 120.000 habitantes. En los grandes Municipios de la CAV el único agente urbanizador operativo es el empresario privado (Figura 22).

Pero *atención*: ese dato se vuelve mucho más significativo cuando lo ponemos en relación con el de *dimensión media* de las inversiones urbanizadoras según el tamaño del municipio. Sucede algo muy curioso.

El «tamaño» medio del polígono de urbanización (medido por el coste de urbanizarlo) es directamente proporcional al tamaño del Municipio. En el Municipio grande hay polígonos grandes y en el pequeño polígonos pequeños. ¿Por qué? A fin de cuentas, no sucede lo mismo ni con las viviendas, ni con las personas que viven dentro. Parecería más plausible que en los Municipios grandes, aunque hubiera más polígonos, fueran de similar tamaño (Figura 23).

La explicación está en la tipología de la obra de urbanización. La obra pública de mayor dimensión (calles más anchas, grandes plazas, avenidas y equipamientos)

es propia del gran Municipio y condiciona la concentración de una mayor superficie y un mayor número de viviendas dentro de cada polígono. En consecuencia lo que la iniciativa privada sí afronta (la pública no) son las operaciones de mayor envergadura, como revela la Figura 23.

¿Qué urbaniza la Administración bajo su gestión directa? El 100% de la inversión urbanizadora en suelo industrial fue gestionado por la Administración (municipal y supramunicipal), lo que supone 2/3 del total de la inversión urbanizadora de gestión pública directa. El otro 1/3 se concentra, en su práctica totalidad, dentro de actuaciones urbanizadoras desarrolladas por Municipios de menos de 27.000 habitantes con destino residencial y densidades más bien altas (>0,65 m²/m² de intensidad bruta) o medias (>0,45 m²/m² de intensidad media bruta), en actuaciones caracterizadas por la reducida extensión del polígono (la media apenas supera las 2 ha.) y el reducido coste de la inversión (la media apenas supera los 60 millones de pesetas por actuación). Es decir

Proporción respecto de la:	Magnitudes representativas	La inversión en este uso es promovida a cargo de la iniciativa		
Inversión total	38,98%	El uso residencial en Municipios de más de 120.000 habitantes	Privada	100,00%
Inversión privada	45,53%		Pública	0,00%
Inversión pública	0,00%			

FIGURA 22. Principales destinos de la inversión urbanizadora.

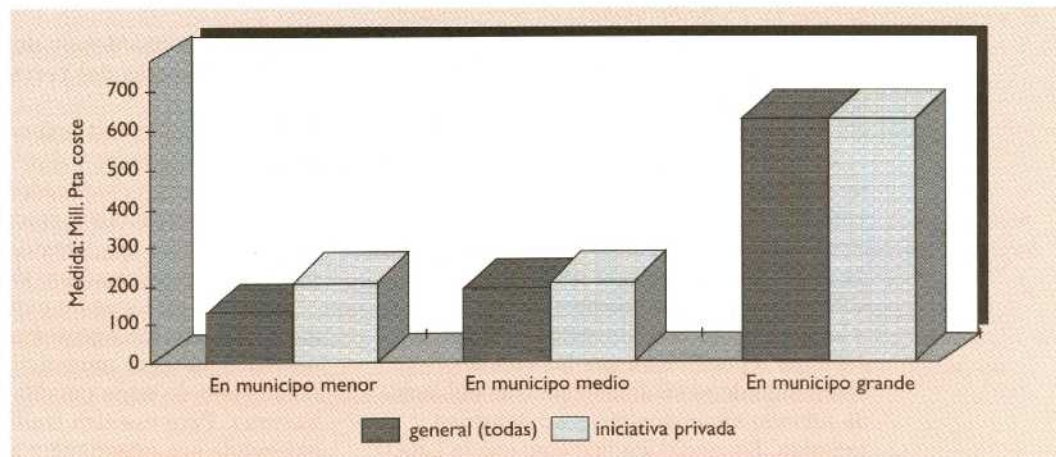


FIGURA 23. Dimensión media de la actuación según el tipo de municipio (media general y media en actuación privada)

pequeñas actuaciones de ensanche urbano gestionadas «artesanalmente» por un Ayuntamiento pequeño, con urbanización de baja calidad y a reducido coste.

¿Qué diferencia hay entre las preferencias urbanizadoras de la iniciativa pública y la privada? La iniciativa pública se centra en las operaciones en las que no hay incertidumbre respecto a la demanda. O bien urbaniza en pequeñas dosis para paliar una carestía ostensible, o bien actúa por razones de política industrial asumiendo los riesgos con abstracción de la rentabilidad contable de la inversión urbanística. *La iniciativa privada asume, por el contrario, los sectores de inversión de mayor incertidumbre respecto a la demanda.* Grandes operaciones en la periferia de las grandes ciudades y vivienda en régimen extensivo (caracterizada por una *ratio* más elevada de costes de urbanización por vivienda).

A la Administración, en España, le resulta muy difícil asumir el *servicio público urbanizador* como una actividad de riesgo y *anticipar* su prestación antes de que se produzcan situaciones de carestía. A lo sumo es capaz de asumir esos riesgos cuando hay motivos que trascienden la lógica interna de dicho servicio público urbanizador (crean suelo industrial para relanzar el empleo o promover viviendas para demanda insolvente). Esto provoca que determinados segmentos de la demanda inmobiliaria sufran una insuficiencia permanente en la prestación del servicio; porque su atención apenas es comprendida como tal servicio público por los responsables de la Administración, que tienden más a percibirla como negocio empresarial ajeno a sus funciones.

Es posible que algunos de los problemas territoriales más comentados de los años 70 y 80 tengan su posible origen en ésta circunstancia. La proliferación indiscriminada de viviendas de tipología unifamiliar en suelo rústico de los entornos metropolitanos y la tendencia al crecimiento caótico en los ensanches periféricos, por las escasa dimensión de sus infraestructuras públicas de servicio en proporción a su densidad excesiva. La iniciativa privada, con la LRAU, está produciendo urbanización «civilizada» para atender las demandas sociales cuyo desbordamiento fue causa de los principales

desequilibrios territoriales y urbanos de los últimos años. Está acondicionando suelo de muy baja densidad o suelo de periferia urbana provisto de gran infraestructura y densidad moderada. (por debajo de las 75 viv/ha). Busca nuevos mercados donde ha habido demanda insatisfecha.

La cuestión es que el crecimiento económico de los años 60 no se acompañó de los cambios culturales en la Administración urbanística que exigían las nuevas demandas sociales. No se acertó a comprender que la prestación del *servicio público* urbanizador debía ser prestado de modo masivo y continuo, para atender necesidades futuras y diversificadas.

Nuestra cultura urbanística ha interpretado que ese carácter futuro y diversificado de las necesidades sociales se inscribe, más bien, en la lógica del comportamiento empresarial, en el riesgo de producir para *ganar* nuevos mercados. A partir de ahí los responsables municipales dejan de sentirse enteramente responsables del control y dirección del desarrollo urbano; paralelamente, el papel de las empresas urbanizadoras privadas que lo impulsan deja de ser percibido como el de agentes colaboradores de la acción pública para ser vistas como meros sujetos privados, como «la propiedad», «los privados» ante quienes la Administración se posiciona a la defensiva rompiéndose la vertebración teleológica entre la dirección pública y el impulso privado.

3.4. El derecho/deber de urbanizar del propietario del terreno

Esa evolución cultural es la que ha llevado a despreciar o devaluar la actividad del empresario urbanizador hasta el extremo de negar todo reconocimiento al servicio público que presta (y toda prerrogativa que pudiera derivarse de ello).

Tenemos una amplia experiencia en la gestión mediante agentes privados de servicios públicos municipales como el suministro de agua potable o la recogida de basuras. Pero nuestra tradición no ha extendido esa experiencia al servicio público urbanizador.

El esquema que ha prevalecido es responsabilizar de la urbanización a los

dueños de terrenos. Se inicia con la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963, prosigue con el afianzamiento del «sistema de compensación» en los años 70-80 y culmina con el reconocimiento legal del «derecho a urbanizar». Importa recordar que hasta 1990 ninguna Ley había reconocido formalmente al dueño de terrenos el «derecho a urbanizar» (la reforma de la Ley del Suelo de 1976 contemplaba el «deber» de incorporarse a la Junta de Compensación. El Código Civil (art. 350) reconoce el dueño el derecho a construir *obras privadas*, pero nunca se le hubiera ocurrido a sus redactores que la construcción de obras públicas, propia de la actividad urbanizadora, pudiera considerarse una facultad civil asociada a la propiedad de la tierra (ni mucho menos un deber jurídico del dueño).

Tampoco pudo pasar desapercibido a nuestros legisladores que la mayoría de propietarios no son promotores urbanísticos, ni se dedican a urbanizar. Pero la legislación del «derecho a urbanizar» parte de una *premisa implícita*. A saber: que una vez declarado urbanizable el terreno, *su dueño lo venderá a un promotor inmobiliario*. Este, para poder edificar los «aprovechamientos» previstos por el Plan se verá obligado a urbanizarlo, puesto que está prohibido construir sin urbanización.

El carácter no explícito de esa premisa es muy revelador. La legislación pretende ser *neutral* ante las relaciones comerciales entre quien compra y vende el suelo urbanizable. En aras a esa supuesta neutralidad, el legislador, enfrentado a dos sujetos *distintos*, los reconduce a su mínimo común denominador. Ambos serán propietarios de terrenos; uno antes y otro después. Pero poca neutralidad hay cuando a la hora de caracterizar al «sujeto privado», al «administrado» de la gestión del urbanismo, se legalizan *todas* las características que identifican a uno de ellos (el vendedor) y se omiten todos los rasgos diferenciales que identifican al otro (el empresario). Así resulta que al empresario urbanizador no sólo se le niega la calidad de agente prestador de un

servicio público, sino su misma condición de empresario, como si para urbanizar no fuera necesario *arriesgar* una inversión de capital.

Ese esquema legal contrasta con los más comunes en derecho comparado para canalizar la inversión urbanística privada. Así en el derecho británico o en el francés la prerrogativa de urbanizar no se le reconoce al dueño, sino al «developer» o «promoteur», a quien se le otorga el permiso, ya sea «sin perjuicio del derecho de propiedad» o incluso con beneficio de expropiación (caso francés). En cualquier caso, el «aprovechamiento» del terreno se *define* al otorgar ese permiso urbanizador, de modo que el dueño originario ignora cuál es ese aprovechamiento al tiempo de comprometer la venta y fijar el precio.

La legislación del «derecho a urbanizar», lejos de toda pretendida neutralidad, tiene por objeto asegurarle al vendedor un conocimiento previo y seguro sobre el rendimiento urbanístico que obtendrá el comprador a fin de que pueda maximizar el precio en la transacción. Es una motivación muy honorable; la paradoja es que, al final, no hay transacciones y el mercado se bloquea (10).

El «derecho a urbanizar» le costaba a la Comunidad Valenciana más de 20.000 millones *anuales* de inversión privada y en déficit la creación de infraestructura urbana pública, reduciendo la inversión privada potencial a su cuarta parte. Si esos datos se extrapolaran a escala nacional la cifra se acercaría al cuarto de billón anual. Una menudencia comparada con la cifra de negocio en *obra privada y mercado inmobiliario* a la que abre vía esa obra pública.

3.5. ¿Por qué aumenta la inversión privada?

¿Que diferencia hay entre el fabricante de gasolina, que ha de comprar el petróleo en mercados libres y el empresario urbanizador? ¿Por qué el empresario urbanizador no habría de comprar su materia prima, el suelo urbanizable, en régimen de mercado libre?

(10) Es bien significativo que los planes urbanísticos, en España, raro es que fijen aprovechamientos *mínimos*. Suelen establecer, tan sólo, los *máximos*, que tienden a convertirse en obligatorios (si es que no lo son). En el fondo lo que importa del Plan es su función atributiva de

derechos de contenido económico, no su función conformadora del territorio urbanizado. El Plan sirve, esencialmente, para garantizar que la compraventa de suelo se hará según el precio de su *utilidad máxima*, no de su *utilidad marginal*.

La diferencia está en que el fabricante de gasolina fabrica un bien privado; mientras que el empresario urbanizador lo que hace es fabricar equipamiento urbano, es decir que presta un servicio público. El petroquímico compra la cantidad de gasolina que quiere y la fabrica como quiere. El urbanizador se ve obligado a comprar el suelo en condiciones que satisfagan el servicio público que *la Administración quiere* que preste. Estas condiciones son propias del servicio público porque, con frecuencia, resultan ajenas a las preferencias espontáneas de los agentes económicos privados (11).

En especial, el urbanizador, tiene que comprar el suelo en *polígonos completos*. Estos polígonos son delimitados *por imperativos de ingeniería civil de la obra pública urbanística* para atender las exigencias del servicio público, un requerimiento ajeno y extraño a la espontaneidad con que operan los actores de un mercado libre.

En un mercado libre es esencial que cada operador del lado de la demanda pueda vender con voluntad independiente de los demás operadores del mismo lado de la demanda que compiten con él. Asimismo cada comprador debe actuar con independencia de los demás potenciales compradores del mismo bien. Las características poligonales de la acción urbanizadora tienden a ser *estructuralmente incompatibles* con esa independencia de los operadores.

En el *lado de la oferta* vemos que el polígono obedece a un modelo de parcelación urbana que no coincide con la originaria estructura de la división de los predios rústicos. Eso conlleva, en estructuras fundiarias minifundistas que un propietario para urbanizar su terreno tiene que contar con la voluntad de los demás propietarios incluidos en el mismo polígono. En el *apartado 2.3* vimos como la constatada inoperancia de las Juntas de Compensación (cooperativas de propietarios que hacen de urbanizadores en régimen autogestionario) ha llevado a la preferencia general o mayoritaria por otras fórmulas. En una estructura de propiedad latifundista el problema puede ser que todos los polígonos

estén en manos de quien intente valerse una situación dominante de mercado. La solución económica más perfecta sería que el suelo se pudiera parcelar y construir caóticamente, sin configuración, ni infraestructuras aptas para el servicio público. Esto es bien conocido.

En cambio lo que no se ha comentado bastante es que *también* existe el problema visto desde el *lado de la demanda*. La LRAU ha venido insospechadamente a ponerlo de manifiesto.

3.6. El verdadero perfil de los agentes urbanizadores

La configuración del polígono no es gratuita. Obedece a la lógica constructiva de la obra pública. Esta no se puede fragmentar elásticamente en porciones tan menudas como las parcelas privadas urbanas, puesto que éstas precisan la infraestructura pública en común para su adecuado abastecimiento de servicio. En cambio los proyectos inmobiliarios de los empresarios privados se ajustan mejor a la dimensión de la parcela, ya que los modelos de parcelación se diseñan atendiendo a las características corrientes de esos proyectos inmobiliarios de obra privada, sobre parcela privada. Por eso es frecuente que la dimensión espacial del polígono exceda la extensión espacial óptima del proyecto preferido de las empresas. Es frecuente que a las empresas les convenga la urbanización de *todo* el polígono para edificar *sólo parte* de él. Pero el sistema legal del «derecho a urbanizar» le obliga a comprar todo el potencial edificable para poder urbanizar la obra pública adyacente al mismo.

La Figura 24 pone en relación dos datos extraídos de la encuesta de la Generalitat sobre la acción urbanizadora con la LRAU. En él se describe el tamaño medio de las actuaciones (medido en términos de inversión en obra pública) promovidas por particulares en tres casos significativos. El caso en que los urbanizadores son los dueños del terreno (tanto dueño único como dueños de todo asociados); el caso en que el Urbanizador es dueño minoritario, con menos del 50% (media 26%); y el caso en que el urbanizador no es dueño de nada.

(11) Por supuesto, hay otras diferencias microeconómicas derivadas de la peculiaridad del suelo como objeto de comercio

(inelasticidad de oferta, segmentación natural de mercados); pero éstas no hacen sino agravar las tensiones descritas.

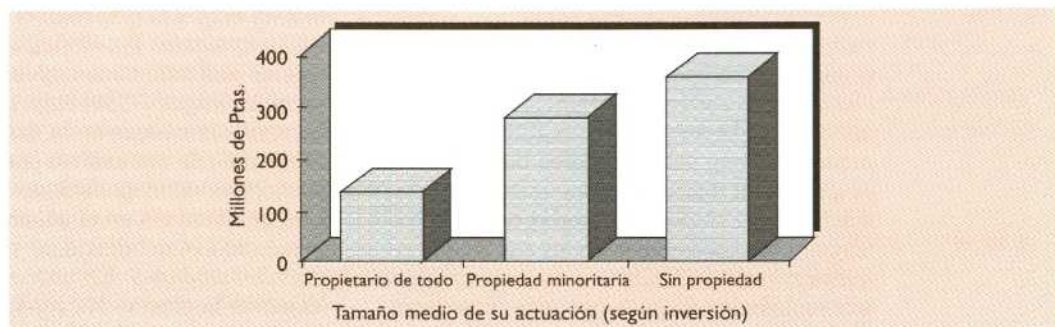


FIGURA 24. Dimensión media de la actuación en tres casos de urbanizador según su propiedad.

Es evidente que los polígonos urbanizados por el/los propietarios totales son justo los más pequeños. A medida que el tamaño del polígono aumenta la producción completa del producto inmobiliario en él contenido deja de coincidir con la dimensión óptima de los proyectos empresariales corrientes. Como vimos (*apartado 3.3*) la tendencia se acentúa en el entorno periférico de las grandes ciudades donde la mayor dimensión de los elementos de obra (anchura de calle, etc...) impone que las actuaciones tiendan a ser de *mayor extensión*, con mayor coste de obra pública y *mayor número absoluto de viviendas* para una misma densidad media (Figura 23).

Se ha conjeturado que el problema se solventaría si hubiera «grandes» empresas de «gran» capacidad financiera interesadas en desarrollar las actuaciones de mayor tamaño. Y, no sin ingenuidad, hay quien nos advierte de los «peligros» que conllevaría la aparición de esos «grandes» urbanizadores por su posible posición «monopolística» en la ulterior comercialización de los solares resultantes de la acción urbanizadora.

Dos años de aplicación de la LRAU, (sobre todo en las operaciones descritas en la «tercera fase» del *apartado 2.4*), ponen de manifiesto que esa suposición no es real. Lo que determina que el tamaño de los polígonos supere la dimensión óptima de los proyectos empresariales no es que las empresas carezcan de recursos financieros o capacidad industrial para desarrollarlos. Lo que sucede es que a las empresas –grandes o pequeñas– no les interesa la *concentración*

de riesgos en su cartera de activos inmobiliarios que supone agrupar sus adquisiciones dentro de una misma localización geográfica.

Los concursos más importantes de selección de urbanizadores que se están produciendo en las ciudades valencianas para promover grandes actuaciones (de 800 a 3.000 viviendas) tienen rasgos similares y muy reveladores. ¿Qué perfil presentan los competidores en esos concursos?

No son empresas aisladas, sino uniones temporales de empresas asociadas para operar sólo como urbanizadores y dividirse en las tareas de construcción y promoción de los edificios. En tales grupos se asocian empresas de muy distinto tamaño (grandes, medianas y pequeñas) y especialización (inmobiliarias, constructoras, mixtas y otras, como distribuidoras comerciales). Tenían razón quienes vaticinaban que no surgirían de la nada los empresarios urbanizadores que la LRAU tenía previstos; pero se equivocaban al creer que eso constituía un problema. El agente urbanizador de capital privado no es tanto un tipo de empresa cuanto un título jurídico que da ocasión a distintos proyectos empresariales a coordinar su actuación común agrupándose en una misma iniciativa urbanizadora.

Paradójicamente los concursos a los que se presentan esas iniciativas son muy competitivos, con 3 o 4 ofertas en competencia pública. Pero detrás de cada una de esas 3 o más ofertas se agrupan de 4 a 12 o más empresas *asociadas*. En algunos de estos concursos hay un total de 20 o más empresas, *agrupadas* de 3 en 3 o de 4 en 4 compitiendo entre sí. Está constatado que

algunas empresas operan como «urbanizadores» o aspiran a serlo en numerosos polígonos. Pero para cada uno de ellos buscan *socios courbanizadores* como aliados en el concurso. En realidad están actuando como urbanizadores las mismas empresas en distintos municipios y en distintas provincias y en todas las actuaciones buscan *asociados con quien compartir riesgos*. Muchas de esas empresas son sociedades de gran potencia financiera y de ámbito nacional o regional. Si concentraran sus esfuerzos en un solo polígono podrían sobradamente hacerse cargo por sí solas de su urbanización. Pero en vez de eso buscan presentarse al concurso con «aliados» de pequeño tamaño o se unen entre sí. No es extraño que dos empresas que compiten enfrentadas por un mismo polígono actúen asociadas en el concurso correspondiente a *otro*.

A eso hay que añadir que *no todos* los solares del polígono serán absorbidos por esas asociaciones de empresas cuando sean urbanizadoras. *En realidad urbanizan todo el polígono obteniendo sólo una parte de los solares*. Otra buena parte de ellos está reservada a los propietarios del terreno (y los urbanizadores en esos concursos importantes no suelen tener ninguna participación *previa* en la propiedad). Al final la propiedad del suelo acabará muy repartida y, concluida la urbanización, la promoción de los edificios correrá por cuenta de proyectos empresariales independientes. Los que actuaron asociados como «urbanizadores» trabajarán por separado y competirán entre sí como promotores de viviendas o edificios. Además intervendrán terceros empresarios que pueden comprar su terreno a los propietarios originarios del suelo. Es un hecho constatado que tan pronto se adjudica el concurso y queda seleccionado el agente «urbanizador» se producen compras generalizadas de terreno, a precios de mercado, por parte de terceros empresarios que *no son* el «urbanizador». Hasta ese momento no suele haber adquisiciones. Quizá todos esperan a la certeza sobre los costes de la urbanización, la seriedad de su desarrollo y el *calendario* en que se va a acometer.

El modo más eficiente de construir un nuevo barrio urbano no pasa porque la

misma empresa que realiza la urbanización construya *todos* los edificios. Lejos de buscar posiciones «monopolísticas» —lo que sería arriesgado—, las empresas buscan diversificar riesgos en la distribución geográfica de sus activos inmobiliarios. Las posiciones «monopolísticas» no ofrecen ninguna ventaja en el negocio de la promoción inmobiliaria, al menos en las grandes ciudades. En una ciudad como Valencia la producción media de vivienda anual no pasa de 3.000 unidades; mientras que el patrimonio inmobiliario consolidado supera las 300.000. Si un promotor inmobiliario jugara a obtener rentas monopolísticas de una posición dominante en la producción de nuevo suelo urbanizado, lo más probable es que viera enriquecerse a los dueños de pisos y locales del mercado secundario mientras que a él lo arruinarían sus costes financieros.

(Dicho sea de paso: es inconcebible «abaratar» la vivienda en las grandes ciudades a base de clasificar mucho suelo urbanizable en el campo. Los suelos urbanizables *no* «compiten» entre sí, *sino con las ciudades* que ya existen).

El concurso selectivo del «urbanizador» actúa como *catalizador* de proyectos empresariales. Tiene la virtud de hacer confluir alrededor de una misma iniciativa urbanizadora diversos negocios independientes y complementarios. El mismo efecto catalizador tendría cualquier sistema legal en el que el «aprovechamiento» *no* se le confiera al propietario por el plan regulador del uso del suelo, *sino* al empresario a quien se le aprueba su proyecto de urbanización. En cambio, las «Juntas de Compensación» jamás lograrán el mismo efecto porque el común denominador de los «junteros» no es que tengan proyectos empresariales *compatibles*, sino el mero dato de la propiedad del suelo.

¿Cómo es posible que habiendo una tendencia tan acusada a aunarse en una misma iniciativa urbanizadora, sin embargo, haya una competencia efectiva y durísima en los concursos? Es más ¿cómo es que prosigue la competencia hasta el final cuando la LRAU permite asociarse a los competidores? Porque cada una de las alternativas en competencia responde a un proyecto empresarial distinto. Se basa en

un Plan Parcial distinto y en una idea diferente de sus detalles, en un calendario propio y en un esquema peculiar de complementariedad entre las empresas agrupadas. Es normal la asociación de una constructora con una inmobiliaria o una empresa grande con una pequeña; pero no es normal que se agrupen dos empresas constructoras de gran tamaño para una obra civil que rara vez supera los 4.000 millones de presupuesto.

Este engranaje voluntario de afinidades es difícil de encajar en el seno de una Junta de Compensación. Varios empresarios tendrían que ponerse previamente de acuerdo en una *estrategia conjunta de adquisiciones* de terreno cuando, quizá, ni siquiera tienen el Plan Parcial presentado y bastaría con que un tercero iniciara sus compras por libre para que se desbaratara su planteamiento.

En resumen para que funcione la urbanización por polígonos, bajo el impulso del sector privado, es harto frecuente que, antes de que se pongan de acuerdo el comprador y el vendedor del terreno tengan que haberse puesto de acuerdo varios compradores y varios vendedores entre ellos. El juego libre de la oferta y la demanda sirve para solucionar las relaciones comprador-vendedor, pero no sirve para vertebrar ese complejo entramado de relaciones comprador-comprador y vendedor-vendedor, cuyo origen está en las exigencias del servicio público. El resultado puede ser que los propietarios pidan precios tan elevados que nadie les compre; pero no tanto por una estrategia *deliberada*, cuanto por una situación de desinformación generalizada de los operadores, que van dando «palos de ciego» por falta de precios libres de referencia, a causa de la ausencia de transacciones, ya que éstas han de producirse *todas* a la vez para que las cosas funcionen. En ese contexto de confusión colectiva el conocimiento previo de los «aprovechamientos» máximos que la Administración ha fijado de antemano a los terrenos en el Plan General, lejos de facilitar el tráfico inmobiliario lo que hace es aumentar la intoxicación informativa que lo bloquea.

Es difícil que las cosas funcionen con el método del «derecho a urbanizar»; pero

funcionan, aunque sólo de modo *casual*. La casualidad, en el caso valenciano, se producía una vez de cada cuatro. Restringiendo las posibilidades del sector privado a realizar actuaciones pequeñas y mediocres.

3.7. Discrecionalidad administrativa y seguridad de los inversores

Otro factor de impulso de la inversión privada, estrechamente conectado con el anterior, es el grado de seguridad que los engranajes legales de la LRAU ofrecen al inversor privado. La discrecionalidad administrativa es incompatible con la certeza que requiere la inversión inmobiliaria privada. La asunción de riesgos comerciales de negocio por el inversor es más fácil cuanto más certeza tenga respecto a los costes y plazos del proceso técnico de producción.

A diferencia de la licencia de obras para realizar construcción privada que, en nuestro ordenamiento legal, es *reglada* y se obtiene sin incertidumbre, la urbanización con obra pública y reparcelación, tal como es planteada por la legislación estatal, no ofrece la misma seguridad al inversor. En el ordenamiento estatal, el inversor (privado) para poder urbanizar ha de adquirir *previamente* el terreno y comprometer su inversión *antes* de obtener la aprobación a su proyecto de inversión. Esa aprobación *posterior* a la inversión está severamente condicionada por factores *discrecionales*, que escapa a su esfera de decisión individual y privada, puesto que implican decisiones que entran de lleno en la definición del *servicio público urbanizador* y afectan a terceros. La Administración no sólo tiene que decidir si el suelo es apto o no para la urbanización, esa no es la cuestión principal. La discrecionalidad está en que la Administración tiene que decidir *como* quiere que se urbanice; decidir si las calles *públicas* habrán de ser de 30 o de 25 metros de anchura, si los volúmenes edificables que configuran la imagen urbana *pública* deben ser de tipología de ensanche o de edificación abierta; si las alcantarillas *públicas* serán de 30 o de 40 cm de diámetro; o decidir el tiempo de espera para que los propietarios alcancen

acuerdos *colectivos* entre propietarios alcancen acuerdos *colectivos* sobre ello en Junta de Compensación. Hay así numerosas decisiones que para la Administración supone tomar decisiones sobre bienes *públicos* o resolver conflictos *colectivos* entre propietarios, mientras que para el inversor privado suponen grandes diferencias de coste y calendario determinadas por factores que escapan a su control individual y privado.

Pensar que el impacto económico que todas esas decisiones públicas tienen para el empresario privado se puede «reglar» a base de normas abstractas y técnicamente indeterminadas (como la distinción entre «sistemas generales y locales») es ilusorio. Es imposible reconducir a parámetros y criterios reglados ese tipo de decisiones públicas determinantes del coste y la rentabilidad de la inversión urbanizadora. Es ingenuo trasladar al mundo del suelo urbanizable la mecánica de funcionamiento tradicional que preside el negocio inmobiliario privado sobre solar urbano.

El problema no está en «limitar» la discrecionalidad (lo que en materia de urbanización *pública* es como ponerle puertas al campo), sino en determinar en *qué momento* debe ser ejercida la potestad discrecional, de tal manera que el inversor privado no tenga que arriesgar su capital *antes sino después* de que la Administración haya agotado el ejercicio de sus potestades discrecionales.

La LRAU ha resuelto correctamente esa tensión fundamental entre discrecionalidad administrativa y certeza para el inversor. La única inversión que tiene que hacer el empresario *antes* de la discrecionalidad es la de redacción de su propuesta de proyecto técnico (de su «Programa»). Ese coste es insignificante en comparación con el volumen de inversión que ha desarrollar. Ahora bien, una vez aprobado el Programa (y convertido el empresario en «Urbanizador»), la discrecionalidad administrativa se acabó. Con el Programa aprobado el empresario no sólo tiene definitivamente concretado el planeamiento parcial, sino el *proyecto de urbanización* y sus condiciones técnicas, económicas, jurídicas y cronológicas de actuación hasta el más mínimo detalle. La Administración no sólo está obligada a respetarlas bajo las

inciertas «reglas generales de responsabilidad de la Administración» sino bajo *responsabilidad contractual*. El único riesgo que le queda por soportar al empresario es su riesgo *natural*, es decir, que se haya equivocado él en sus previsiones técnicas o económicas o en la comercialidad de lo que pretende producir, no que la Administración le sorprenda con decisiones discrecionales. La clave estriba en que las inversiones privadas no se comprometen, sino que se posponen hasta después de concluido el ejercicio de la inevitable discrecionalidad administrativa para decidir sobre bienes públicos. *La inversión privada en bienes inmuebles (suelo u obra civil) se produce después, no antes, de que la Administración haya tomado las decisiones discrecionales.*

3.8. Concursos, convenios e imparcialidad de la Administración

Por último, factor esencial para asegurar la participación del sector privado es la imparcialidad y transparencia de la actuación pública frente a la iniciativa privada. El sistema de concursos ha supuesto en la Comunidad Valenciana, el final de los antiguos «convenios urbanísticos» dando paso a un nuevo sistema de convenios (los contenidos en los Programas). La diferencia es que la Administración no puede escoger arbitrariamente a sus interlocutores sino que está obligada a seleccionarlos en concurrencia pública y en condiciones de igualdad para los operadores. Desde el momento en que el concurso tiene competencia efectiva las prácticas favoritistas o poco transparentes quedan desterradas, porque los responsables públicos tienen que responder ante los distintos licitadores que vigilan su imparcialidad (como también lo hacen los propietarios). Esto explica la apertura en los mercados de promoción inmobiliaria que está produciendo la LRAU. La concurrencia o posibilidad de concurrencia de varios administrados de intereses no coincidentes en el mismo procedimiento (urbanizador y propietario, o distintos aspirantes a urbanizador en competencia) alienta una tendencia a que los responsables de la

Administración se coloquen en posición de mayor imparcialidad.

4. EPILOGO: EL FUTURO

4.1. Las consecuencias económicas

Medir y describir es fácil; evaluar no tanto. Más allá de las hipótesis que explican la causa de lo sucedido está la difícil predicción acerca de lo que sucederá. Detrás de las múltiples propuestas de reforma que, en los últimos años, se han venido preconizando para nuestra legislación urbanística, hay alegres predicciones sobre cómo reducir el precio de la vivienda y hasta vaticinios macroeconómicos que predicen el control de la tasa general de inflación modificando la Ley del Suelo.

Los preámbulos de las leyes del suelo (estatales) suelen referirse al urbanismo, como una disciplina auxiliar que sirve para abaratar la vivienda. La gestión económica del urbanismo no parece concebirse con otra finalidad. No es este caso el de la LRAU. Hubiera sido bastante absurdo hacer una ley urbanística para abaratar la vivienda en la Comunidad Valenciana. En ella, como en muchas otras partes de España, el problema social de la vivienda se reduce al problema social de quienes carecen de dinero y trabajo, no ya para adquirir la vivienda, sino muchos otros bienes necesarios para la vida. Lo único seguro para resolver ese problema tan arduo es que no se logrará con simples medidas urbanísticas. Cierto que hay otras partes de España en las que el precio de la vivienda sí que constituye un problema social peculiar, específico del mercado inmobiliario. Pero es un problema local o a lo sumo provincial y no es generalizable al conjunto de España. Baste decir que, desde antiguo, el precio medio de la vivienda en la Comunidad Valenciana es (junto con Extremadura, y Murcia) el más barato de España. El precio medio de la vivienda en la ciudad de Valencia (algo superior al de Castellón o Alicante) es inferior al 50% que el de Madrid o Barcelona (12).

Es muy difícil vaticinar las consecuencias de este nuevo marco legal en el plano estrictamente económico y hacerlo cuando la experiencia aun es muy temprana. Pero, a riesgo de aventurar conjeturas, merece la pena que reflexionemos sobre cierta hipótesis.

El crecimiento –sin precedentes– de la inversión urbanística en nueva urbanización en la Comunidad Valenciana, no es desmesurado si hacemos una sencilla comprobación. Lo que se ha puesto en urbanización, a veces acabada, en los dos últimos años, permite albergar un potencial residencial, a escala regional, de entre 30.000-35.000 viviendas año. La producción regional de vivienda de nueva construcción supone, en la Comunidad Valenciana, una cifra bastante similar (entre 28.000-33.000 viviendas año). Hay una sensible coincidencia entre la cantidad (en potencial edificable) del suelo nuevo se está urbanizando y la cantidad de suelo ya urbanizado que se *consume* periódicamente en su edificación.

El efecto importante que ha producido la LRAU en el mercado inmobiliario no es que se esté urbanizando mucho sino que se está logrando una situación dinámicamente equilibrada entre la nueva urbanización que se produce y la que se utiliza en nueva construcción en los suelos ya urbanos.

Puesto que para lograr este equilibrio ha sido preciso aumentar 2,5 veces el ritmo de producción cabe preguntarse dónde se estaba construyendo antes. Dejando de lado el inveterado fenómeno levantino de la ocupación del espacio rural con fines residenciales, la respuesta es obvia: en suelo urbano. La nueva edificación se soportaba en proporciones elevadísimas sobre la renovación de inmuebles construidos.

En la Comunidad Valenciana –y en general en España– hay tres características del mercado inmobiliario y de la industria de la construcción que llaman comparativamente la atención respecto a lo usual en otros países con grado equivalente de desarrollo económico y cultural:

1º) Elevado grado de desocupación del patrimonio inmobiliario construido;

(12) Véase el estudio «Precio medio del m² de las viviendas 1987-1995» editado por la Dirección General de Programación

Económica y Presupuestaria del MOPTMA (hoy Ministerio de Fomento) 1996.

2º) Escasa importancia de la obra de rehabilitación respecto a la de nueva edificación en la industria de la construcción;
 3º) Escasa capacidad para producir nueva urbanización (nueva dotación de servicio público soporte de edificación), esto último, a decir verdad, ha dejado de ser característico en la Comunidad Valenciana a raíz de la LRAU.

Pues bien, cabría conjeturar que esos tres fenómenos pueden estar íntimamente emparentados.

La escasa utilización del patrimonio construido, se concreta en los edificios de una cierta antigüedad y termina dando lugar a su obsolescencia y sustitución acelerada. No se invierte en rehabilitarlos y como consecuencia no están en condiciones de ocupación efectiva. El motivo por el que no se invierte en su rehabilitación es porque la expectativa de renta de sustitución es muy elevada. El precio (de mercado) del solar urbano se aproxima y alcanza muy rápidamente el precio total (de mercado) del edificio construido (suelo + edificación). De modo que es fácil que el valor patrimonial *neto* de la construcción (el precio de todo, menos el precio del solar) tienda rápidamente a 0 o a cifras muy reducidas. Hasta aquí el razonamiento es comunmente compartido.

Si la *expectativa* de renta de sustitución fuera *significativamente* más moderada, puede que el valor total de los inmuebles antiguos fuera algo menor, quizá igual, pero el valor patrimonial *neto* de la construcción aumentaría sensiblemente. Para su dueño mantenerlo infrautilizado y en espera de su obsolescencia empezaría a ser muy poco rentable. *El coste de oportunidad por infraexplotación del capital inmueble en su última fase de vida, no se vería compensado por una renta de sustitución que lo compensara.* Empezaría a ser más rentable agregar vida útil al inmueble con una inversión anticipada en rehabilitación. Si esto empezara a suceder el efecto se reproduciría exponencialmente, ya que un problema que presenta hoy la producción de viviendas rehabilitadas es que tienen que competir en calidad con otras viviendas (de nueva planta) en la misma radicación.

El interrogante está en si el suelo de nueva urbanización puede ofrecer un producto inmobiliario que sea competitivo

con los solares urbanos (entre medianeras) de la ciudad que ya existían. Si es así –y así parecen creerlo los empresarios valencianos, puesto que de otro modo no invertirían en nueva urbanización– las rentas de sustitución tienen, por fuerza, que moderarse en términos reales y relativos. En tal caso, el efecto a largo plazo, de una situación de equilibrio dinámico entre producción y utilización de suelo urbanizado, tiene que ser una paulatina disminución en la producción de nueva urbanización, acompañada de un incremento de la rehabilitación. El número final anual de viviendas que produce la industria de la construcción debería ser el mismo (depende de la demanda) y, por tanto, el volumen de negocio, puestos de trabajo generados, beneficios de las empresas, etc... se mantendría invariable. Pero con una mayor presencia relativa de la rehabilitación respecto a la edificación de nueva planta, dentro de la industria de la promoción-construcción y con una utilización más intensiva de los inmuebles construidos. Lógicamente el proceso requiere bastante tiempo para poder corroborarlo.

De momento lo que sí parece constatado en algunos mercados inmobiliarios locales significativos, como el de la ciudad de Valencia, es una *disminución del precio, incluso nominal, del solar urbano* en la periferia. No es extraño ya que el nuevo suelo urbanizable (se está urbanizando para 19.000 viviendas) es relativamente competitivo en radicación y muy competitivo en producto (por sus condiciones ambientales de urbanización muy superiores).

4.2. Los efectos culturales de la LRAU

El urbanismo es una técnica social de largo plazo. Su influencia económica en el mercado de vivienda sólo es previsible muy a la larga. Pero una correcta gestión del urbanismo tiene muchas otras consecuencias a largo plazo. Un desacierto urbanístico, si afecta al proyecto de obras, deteriora la calidad de vida de la gente, de modo lamentable, durante muchos años; si afecta al Plan Parcial, la deteriora durante

décadas; y si afecta al Plan General perjudica durante generaciones. En cualquiera de los casos, perjudica a muchísima gente.

Lo fascinante del urbanismo es que sus decisiones colectivas, aun afectando a muchos y durante largo tiempo, se toman entre muy pocos interesados directos y bajo la presión de acontecimientos inmediatos. En ese contexto, nada hay peor que confiar en la buena voluntad de los responsables de adoptarlas porque, aun siendo improbable que sepan predecir las últimas consecuencias de sus errores, lo cierto es que los perjudicados finales las ignoran, pues, en muchos casos, ni siquiera han nacido o aun no residen en el territorio afectado y no las pueden controlar a tiempo.

Por eso es preferible confiar en la buena organización de las instituciones. En especial es importante cuidar que las preocupaciones más inmediatas y tangibles de quienes toman las decisiones, no condicionen demasiado sus efectos más duraderos y amplios. Quizá esa sea la principal dimensión económica del urbanismo y la clave para una buena disposición de sus reglas legales. Procurar que lo permanente y general no quede eclipsado por contingencias coyunturales.

La Administración española del urbanismo, por sus características legales, es escenario de una colisión frontal y permanente entre el interés público y el privado. Es un mundo bipolar de «cargas» y «beneficios», donde las cargas son las exigencias de lo público y los «beneficios» la supervivencia patrimonial de las personas privadas más involucradas en transformar el territorio o en la conformación de sus ciudades. Hay una contradicción omnipresente entre la habitabilidad de las ciudades y las posibilidades de negocio de quienes cooperan a su construcción; entre calidad de vida y crecimiento económico, como si hacer un habitat deteriorado o incómodo para las personas fuera más rentable o productivo para sus economías. No cabe duda: los intereses generales sólo son bien defendidos por las instituciones públicas. Las personas particulares se rigen por otra lógica. Ahora bien, ¿es sensato un orden de cosas en el que la calidad de los servicios públicos es inversamente proporcional a la cuenta de resultados de

las empresas que han de colaborar a prestarlos?

Las normas que regulan la gestión económica de la transformación urbana influyen y mucho en las estrategias de negocio de las empresas promotoras. Si las cosas se organizan de manera que el mejor negocio se traduzca en peores resultados para el servicio público –que es exactamente lo que hace la legislación estatal– el resultado es un ambiente demasiado tenso para que las decisiones colectivas se adopten con la amplitud de visión que requieren las urbanísticas.

Es importante, por ejemplo, lograr que las empresas del ramo tengan una actitud más industrial y menos inmobiliaria. Que velen más por la calidad de producto que han de vender a sus consumidores y no se obsesionen tanto por revalorizar sus activos inmobiliarios. Abrir circuitos de participación adecuados y cómodos para la inversión privada en la acción urbanizadora tiene, sin duda, la ventaja de que no sitúa a los gestores públicos en una posición de colisión frontal con el mundo de los negocios. El nuevo modo de participación abierto por la LRAU a la inversión privada en urbanismo, presenta esa ventaja. La diferenciación entre propiedad e industria urbanizadora propicia en esta última un patrón de comportamiento de más fácil coincidencia con el círculo de intereses que protege la Administración y menos apegado a intereses particularistas acerca de la radicación concreta de las inversiones. El empresario actúa menos condicionado por rentabilizar tal o cual terreno que incorporó previamente a su cartera inmobiliaria y más motivado por la calidad (y comercialidad) del producto que fabrica y por la celeridad del proceso de producción, que son intereses mucho más conciliables con los que vigila la Administración.

Recíprocamente algo análogo sucede en la posición de los gestores públicos. Una cosa es que el contenido económico de los bienes se tenga que atemperar a la función social que les asigna el ordenamiento público y otra, muy distinta, es que el ordenamiento público acabe dedicado a la mera distribución de contenidos económicos a los bienes, que es lo que termina ocurriendo cuando se desencadena ese escenario de colisión frontal al que hemos aludido. Antes de la LRAU era

frecuente que los gestores municipales propugnarán recalificaciones o reclasificaciones de terrenos sin más propósito que «estimular» la inversión privada por extensión o intensificación del volumen edificable. Esa conducta se percibe cada vez más infrecuente y ello porque empieza a hacerse patente que la inversión privada no se suscita a base de desprestigiar la calidad del asentamiento urbano en el territorio. Igualmente, antes de la LRAU, era inusual que los actores económicos privados exigieran de la Administración mayor rigor en hacer cumplir a terceros requerimientos urbanísticos legales. Las presiones sobre la Administración la invitaban unívocamente a una mayor laxitud en el ejercicio de sus responsabilidades. Hoy ya hay exigencias privadas en contra de la «competencia desleal». En un universo de escasez de suelo urbanizado la componente económica más inmediata de las decisiones públicas urbanísticas tiende a prevalecer frente a la búsqueda de calidad del servicio urbano que implica una perspectiva de más largo plazo. Esto deja de ser así en la medida en que cesa la situación de escasez. Y deja de serlo aun más en la medida en que las decisiones sobre la ordenación del espacio físico se independizan de las decisiones de contenido económico atributivas de derechos patrimoniales. Estos cambios se han empezado a producir, anecdóticamente pero muy pronto, por lo que cabe confiar en que, con el tiempo, adquieran cierta dimensión estructural.

También es importante el cambio cultural desde la óptica de los propietarios inmuebles. El esquema legal introducido por la LRAU implica que los

«aprovechamientos» los «derechos» de contenido urbanístico del propietario, dependen menos de las decisiones públicas de ordenación urbana del territorio y más de las decisiones públicas y privadas sobre la inversión de capital para realizar efectivamente aquellas. El suelo urbanizable no «vale» como el urbano sin el compromiso de un inversor. La explicitación legal de este esquema facilita su percepción real por los afectados y eso beneficia la formación de un clima más propicio al buen funcionamiento del mercado inmobiliario. No es bueno confundir a la gente convirtiendo las previsiones públicas sobre el territorio en un mercado de valores («aprovechamientos») sin soporte económico real. De otro lado, el hecho de que el suelo urbanizable *se urbanice de verdad* —lo que no sucedía antes y sucede ahora con la LRAU—, unido al hecho de que la urbanización ya no dependa enteramente del deseo del dueño, hace que éste pondere con mayor prudencia sus presiones hacia la Administración por obtener una determinada calificación de los terrenos. Ni que decir tiene que la intermediación especulativa —obtener la recalificación de terrenos para revenderlos— ha perdido bastante su antigua y lamentable extensión en el mundo inmobiliario de la Comunidad Valenciana.

En suma, el efecto cultural de las leyes urbanísticas en el comportamiento de quienes se rigen por ellas es lo único que permite evaluar sus resultados, porque es lo que influye en el acierto de las decisiones colectivas con proyección en el tiempo. Sólo el transcurso de éste permite valorar los cambios que percibimos en la actualidad con la perspectiva adecuada.