

La iniciativa privada y la ley reguladora de la actividad urbanística

José Luis MIGUEL BELENGUER

Economista, Gerente del Grupo Onofre Miguel, Valencia ()*

RESUMEN: En este artículo se realiza una disección, desde la percepción de un empresario urbanizador, de los principales factores, procesos y requisitos que hacen de la experiencia del modelo valenciano una enriquecedora innovación de eficiencia económica del marco operativo de las actividades urbanísticas. Tras examinar las causas e instituciones legales urbanísticas que hacen elevar el precio de la vivienda en España, se desarrollan los factores económicos y empresariales determinantes de la buena acogida de esta Ley valenciana. En dos años y medio que lleva en vigor esta innovadora ley, la inversión privada en desarrollo y gestión de suelo urbanizable se ha visto incrementada notablemente. Ha sido un proceso muy rápido, directamente generado por el nuevo marco normativo, que ha producido una moderada, pero cierta bajada del precio del suelo, una tendencia creciente a la colaboración entre empresas (promotoras y constructoras) en las operaciones de gestión urbanística y un ambiente más abierto a las negociaciones, convenios y acuerdos entre propietarios de terrenos, promotores inmobiliarios y Administración que permite el funcionamiento normal del mercado de suelo, sin innecesarias tutelas e intervencionismos de la Administración. La valoración preliminar que este sector empresarial hace de este nuevo marco legislativo autonómico es muy positiva

Descriptor: Iniciativa privada, Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, Comunidad Autónoma de Valencia.

I. INTRODUCCIÓN

El uno de enero de 1995 entró en vigor la denominada Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana, más conocida por todos como LRAU, no sin el lógico escepticismo que toda nueva ley suscita. Si nos detenemos un momento a examinar qué consecuencias ha traído consigo esta innovadora norma observaremos que, consciente o inconscientemente para los redactores de la misma, ha supuesto un importante punto de inflexión en la actividad empresarial del sector de la promoción inmobiliaria valenciana. Además, ha supuesto un cambio radical en la forma

de operar en el mercado de suelo por parte de los operadores inmobiliarios y, sobre todo, ha abierto un nuevo cauce de actividad empresarial: la promoción de suelo urbanizable, actividad que hasta la aparición de la LRAU, tenía un marco legal pleno de dificultades operativas para las empresas.

A lo largo de los dos años y medio que lleva en vigor esta innovadora ley, la inversión privada en desarrollo y gestión de suelo urbanizable se ha visto incrementada notablemente. Se ha producido un aumento de inversión en proporciones muy relevantes en cantidad y todavía más relevantes por sus características. Baste decir que ha sido un proceso muy rápido; y que ha sido directamente generado por el nuevo marco normativo, puesto que las circunstancias económicas generales del bienio 95-96 para la promoción inmobiliaria,

(*) Texto de la conferencia presentada en las «Jornadas sobre la vivienda en el siglo XXI», org. por CEPROVA, Valencia, 23-24 de abril de 1997 [Recibido 25.5.97.]

en la Comunidad Valenciana, no eran precisamente las más propicias para ayudar a que se produjera; y un proceso que ha ido acompañado por circunstancias muy novedosas. Mencionemos, entre ellas, que ha producido una moderada pero cierta bajada del precio del suelo, una tendencia creciente a la colaboración entre empresas –promotoras y constructoras– en las operaciones de gestión urbanística y ha generado un ambiente más abierto a las negociaciones y acuerdos entre propietarios de terrenos y promotores inmobiliarios que permite el funcionamiento normal del mercado de suelo. La valoración preliminar que este sector empresarial hace de este nuevo marco legislativo autonómico es muy positiva.

Es probable que únicamente sean las empresas las que hayan llegado a descubrir la verdadera utilidad de la LRAU y dónde está el punto fuerte que la hace eficaz para el sector privado. Y es que esa utilidad sólo se entiende desde la práctica empresarial y no tanto desde aproximaciones puramente teóricas que, por bienintencionadas que sean, a la postre tienen que demostrar su validez con resultados.

Esos dos años y medio, precisamente aplicando la ley, han servido para valorarla desde un punto de vista práctico y para darnos la suficiente experiencia para saber cómo se utiliza, cómo influye en el diseño y en la realización de los proyectos empresariales; y para saber cuáles son las ventajas reales que ofrece a la promoción inmobiliaria. En resumen: ya sabemos cómo utilizar esta nueva legislación autonómica que, a decir verdad, ha demostrado ser útil para la empresa promotora y, en especial, para la promoción de viviendas.

2. CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA SITUACIÓN ANTERIOR

Pero para apreciar realmente cuál ha sido la repercusión de la LRAU en la iniciativa privada, es importante valorar la situación existente antes de esta nueva ley y los modos de operar que antes de su entrada en vigor existían.

La actividad que podía desarrollar una empresa inmobiliaria venía enmarcada en dos ámbitos muy diferenciados. Por una

parte, las actuaciones en suelos urbanos y por la otra, actuaciones en suelo urbanizable. En las actuaciones en suelo urbano, o actuaciones aisladas, era posible la obtención de licencias de edificación mediante la simple compra del solar, de los viales necesarios, y de la zona dotacional correspondiente y, a veces, una pequeña obra de urbanización inmediata al edificio. La gestión urbanística se reducía al cumplimiento de las condiciones de accesibilidad, viales necesarios y poco más. Relativamente sencillo en apariencia, este procedimiento de actuaciones aisladas requería obtener o comprar solares, materia prima cada vez más escasa y que, por tanto, veía aumentar su precio en función de esa misma escasez, consecuencia, a su vez, de la delimitación de suelo urbano contenida en los Planes Generales, lo que convertía a los privilegiados propietarios de solares en proveedores de un bien escaso y con garantía de que cada vez lo sería más conforme se iban consolidando los núcleos urbanos.

Cualquier iniciativa que se emprendiera en suelo urbano estaba limitada a una disponibilidad de solares cada vez más escasos, más pequeños y más caros, situación originada, como veremos después, por la ineficiente producción de suelo urbanizado. Esta situación tenía como consecuencia que los suelos urbanos tienden a convertirse en el campo de actuación posible de empresas promotoras de pequeño tamaño y producción, capaces de rentabilizar un pequeño solar, de aprovechar una especial circunstancia o de intervenir en operaciones especializadas como la rehabilitación o la promoción de locales comerciales. Pero estas operaciones pequeñas no pueden constituir el campo normal de actuación de las inmobiliarias medianas y grandes, que necesitan actuar en operaciones de mayor tamaño o dirigidas a una clientela potencial más amplia.

Una empresa promotora no puede asumir como estrategia empresarial actuar únicamente en suelo urbano, ya que éste, por su alto coste, representa operaciones de alto riesgo. Una empresa promotora no puede ni debe concentrar su actividad en productos inmobiliarios dirigidos a segmentos estrechos de demanda, como único producto producido. La diversificación

de la producción de una empresa promotora es una apuesta lógica si se quieren reducir riesgos y abarcar un mercado potencial amplio.

En consecuencia con lo anterior, para poder obtener suelo a precios más razonables y con ello ampliar nuestras expectativas de negocio a una escala mayor, se impone la actuación en suelos no consolidados, generalmente en la periferia de los cascos urbanos, lo que obliga a actuar en suelo urbanizable. Sin embargo, por una serie de razones, los plazos de obtención de suelo y los precios finales acababan siendo, demasiadas veces, muy altos también, lo que representa una paradójica situación que puede describirse, aproximadamente, de la siguiente manera:

Contamos en nuestro país con una densidad de población por kilómetro cuadrado de las más bajas de Europa. En amplia mayoría, nuestras ciudades disponen de todavía suficientes espacios en la periferia de las mismas para su desarrollo urbano. No padecemos escasez estructural de suelo, como podría ser el caso de Bélgica, Holanda o, caso extremo, Hong-Kong. Nada más lejos de nuestra realidad: apenas 70 habitantes por Km² frente a los más de 300 ó 400 de algunos países europeos. Sin embargo, el precio del suelo urbanizado en España era (y es todavía) uno de los más altos de Europa en la periferia de las grandes ciudades (con algunas notables excepciones, como la de Valencia).

Todo ello lleva inevitablemente a cuestionarnos por qué un país que es el nuestro, capaz de satisfacer la demanda de bienes y servicios que la colectividad y el mercado imponen, es incapaz de producir a un precio razonable un bien de alta demanda como es el suelo urbanizado.

Sin pretender hacer un exhaustivo estudio de todas las circunstancias que intervienen en la producción del precio final del suelo ofrezco mi punto de vista como empresario promotor dentro del sector inmobiliario.

La causa fundamental del alto coste del suelo —siempre bajo mi personal perspectiva del mercado como economista y empresario— no es más que la escasa e insuficiente oferta del mismo. El alto coste que conlleva la adquisición de suelo es un factor que incide

muy negativamente en nuestra actividad empresarial ya que nos obliga a hacer productos que no consiguen llegar, por excesivo precio, a amplias capas sociales. En mi opinión, también, es el suelo urbanizado efectivamente producido el que incide en el precio del suelo, no el hecho de que los suelos clasificados sobre los planos sean mayores o menores.

Por si fuera poco, nos encontramos en un ámbito en el que las empresas tienen que hacer frente a una serie de tareas en que los intereses públicos están muy involucrados y eso las sitúa en una posición más complicada.

En buena lógica con todo lo expuesto no es extraño que nos preguntemos por qué España no es capaz de producir suficiente suelo urbanizado. Yo creo que la respuesta a esta verdadera anomalía económica hay que buscarla en la incapacidad del tejido empresarial para producirlo y no en las dificultades territoriales o de planificación. Esta anomalía económica estimo que se debe fundamentalmente a que la actuación empresarial de producir suelo urbanizado era una actividad de alto riesgo debido a una serie de factores concatenados entre los cuales, el más importante, sin duda, era la incertidumbre del factor tiempo en la obtención del producto final: el solar ya urbanizado.

3. LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN Y SUS EFECTOS PERVERSOS

La vigente Ley del Suelo de ámbito Estatal, legislación común y aplicable en la Comunidad Valenciana hasta la entrada en vigor de la LRAU y hasta la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo del presente año, que la modifica parcialmente, establecía como único sistema posible de actuación en suelo urbanizable, el llamado Sistema de Compensación, un sistema que, por fuerza de la costumbre, habíamos acabado viendo como «natural» y lleno de lógica. Veamos: los propietarios de un suelo apto para su desarrollo urbano dejan de cultivarlo o dedicarlo a usos forestales o ganaderos y, reunidos en un órgano llamado Junta de Compensación, diseñan y promueven un Plan Parcial, deciden sobre el justo reparto de los solares

resultantes, contratan las obras de urbanización y las pagan, puntualmente, hasta su finalización, con lo que los campos iniciales se han convertido en flamantes solares listos para edificar. Aparentemente lógico y perfecto.

Aparentemente sólo, porque en la práctica resultaba mucho más complicado de lo que a primera vista parece. De entrada, es asombroso que una actividad de tanta importancia social y económica como es la producción de suelo urbanizado, tenga como único marco legal posible un régimen de gestión cooperativista, en el que, para colmo, resulta imprescindible integrar al 100% de titulares de suelo, cosa virtualmente imposible, especialmente en zonas de suelo muy fragmentado en parcelas pequeñas, como es el caso de Valencia.

La expropiación en beneficio de la Junta de Compensación para integrar a quienes no querían adherirse a la junta era, en la mayoría de casos, un arma que se volvía en contra de quienes la usaban por los lentísimos plazos de resolución de estas expropiaciones.

No conviene olvidar tampoco que en la junta de compensación el pago de cuotas de urbanización constituía un espinoso problema que, a su vez, degeneraba en embargos o pleitos de lenta y difícil resolución. Todo el sistema se tenía que desarrollar en un interminable proceso lleno de recovecos legales aptos para infinidad de recursos, posibles errores y defectos de forma.

¿A donde conducía todo ello? En la práctica, la única opción posible que tenía el promotor para garantizar el éxito de su inversión, era conseguir la total propiedad del suelo en la unidad de ejecución, para operar como propietario único. Todos sabemos que era así si se quería tener un plazo cierto. Ahora bien, ello implica un coste muy alto, ya que la compra de todas las titularidades de suelo en un área de fuerte fragmentación de propiedad, significa que los últimos en vender se aprovechan, lógicamente, de su posición de «llave» del sistema, reclamando siempre precios abusivos que, o se pagan, o la alternativa son 5 ó 6 años de trámite incierto. Y es de plazos así de largos de lo que hay que hablar cuando se trata de aplicar un

sistema de compensación «real», es decir, con el procedimiento tal como lo prevé el Reglamento de Gestión y hablo por mi experiencia profesional y por la de algunos compañeros del sector. En mi empresa hemos conocido, directa o indirectamente, procesos de compensación que han durado más de 10 años hasta que ha sido posible obtener licencia.

Por lo tanto, uno de los efectos nefastos del sistema de compensación están sobre todo en obligar al empresario a trabajar, forzosamente, en un extraño y anómalo régimen asambleario, junto a propietarios y personas que no tienen, muchas veces (aunque no todas), nada que ver con un planteamiento empresarial.

También hemos podido comprobar, que el largo plazo de gestación de un sistema de compensación es, por sí solo, un factor incuestionable de encarecimiento debido a los gastos financieros que genera la inversión inicial. Este hecho es generalmente aceptado como cierto e inevitable y se considera un factor determinante del alto coste del suelo urbanizado en España. Sin embargo, se deja de lado, habitualmente, un factor más sutil y que incide mucho más en el alto precio final. Este factor es la *incertidumbre de plazo*. Pasemos a explicar el por qué y como le afecta:

Cuando el promotor compra un solar urbano sabe que sólo necesita licencia para poderlo edificar. Está en condiciones de saber, más o menos y aun con todos los retrasos burocráticos, cuándo podrá terminar la obra. El margen de error todavía se puede medir en meses. En cambio, cuando un promotor compra suelo urbanizable a gestionar por el *sistema de compensación*, no tiene ni remota idea de cuándo va a empezar a edificar. Lo único que sabe seguro es que va a necesitar años de espera y que el margen de error respecto a cualquier previsión que haga puede ser, igualmente, de años. Posiblemente serán bastantes y además no dependerá de su empresa, sino de terceras personas.

La inversión en activos inmobiliarios y concretamente en terreno, es una decisión crucial en la secuencia de operaciones empresariales necesarias para acometer una promoción. La rentabilidad de una promoción depende, por completo, de que la

adquisición de terrenos se haya producido en el lugar correcto, en momento oportuno, en cantidad prudente y al precio adecuado. En la inversión en inmovilizado se decide el éxito o el fracaso de una promoción.

El problema que tenía (o tiene) el sistema de compensación es que la inversión en inmovilizado tiene que desembolsarse *forzosamente, de golpe y al principio* de la operación. La empresa promotora se ve obligada a inmovilizar sus activos cuando todavía están pendientes de definir una serie de variables de negocio importantísimas. No hay posibilidad de dosificar el calendario de inversiones, ni de posponerlo hasta el momento en que las variables de la promoción estén más definidas y claras. En ese sistema de la legislación estatal, anterior a la LRAU, el promotor tiene que comprar suelo urbanizable *como si estuviera trabajando sobre suelo urbano*. Sin embargo las condiciones de trabajo en suelo urbanizable son absolutamente distintas.

En suelo urbano, cuando el promotor compra un solar tiene ya muy bien definido el diseño empresarial de la operación. Tiene suficientemente concretadas sus previsiones de coste, calidad de producto y tiempo para producirlo. Las empresas saben que los Ayuntamientos, aunque a veces incumplen los plazos legales, concederán licencia en un tiempo bastante previsible y para un proyecto de condiciones determinadas y conocidas de antemano. La mayoría de decisiones de promoción dependen exclusivamente de la empresa y no del Ayuntamiento, ni de terceros. Por ejemplo, siempre que se cumplan las normas de habitabilidad y la volumetría previstas en las ordenanzas, es decisión del empresario si conviene promover viviendas de dos, tres o de cuatro habitaciones; o si hay que construir a un coste y con unas calidades o con otras diferentes y distintos costes. De manera que en el momento de invertir en suelo, que es el momento crucial de la operación, la empresa tiene cierta seguridad respecto a las condiciones de negocio. La única incertidumbre del promotor es la incertidumbre normal de cualquier inversión empresarial: la de la comercialidad del producto que va a intentar vender. Pero hay bastante certeza sobre *qué* se va a producir, *cuánto* va a costar

producirlo y *cuándo* estará producido en el tiempo. En cambio en suelo urbanizable eso no es así.

El suelo urbanizable tiene, ciertamente, un aprovechamiento previsto en los Planes. Pero eso no es suficiente para conocer con certeza el perfil del producto a construir hasta que el Ayuntamiento adopte otras decisiones adicionales, que se toman al aprobar el Plan Parcial y al sentar las bases sobre las que se va a reparcelar el terreno. Es lógico que los Ayuntamientos tengan algo (o mucho) que decir sobre los detalles de tipología de la edificación o estética urbana, pero esos detalles influyen y mucho en el perfil del producto de promoción. También es lógico que el Ayuntamiento tenga mucho que decir respecto a los detalles de las obras públicas de viales, de saneamiento o de jardinería, etcétera. Tendrá que decidir cómo quiere los jardines públicos o qué anchura quiere que tengan los viales urbanos. Pero esas decisiones influyen decisivamente en los costes de promoción. Lo malo no es que los Ayuntamientos tengan poder de decisión respecto a eso: para eso están y se supone que para eso los elige la gente en las elecciones. Lo malo es que las empresas tengan que tomar sus decisiones fuertes de inversión antes de que el Ayuntamiento haya tomado sus decisiones y definido, con claridad, las condiciones de negocio.

El sistema de compensación, para obtener solares urbanizados, *obliga* pues, a *convertirse, de entrada, en propietario*, lo que genera una obligación inversora inicial de mucha importancia y que produce, inmediatamente, el correspondiente coste financiero. Pero este coste financiero no es evaluable con precisión porque tampoco es evaluable el tiempo que el complicado sistema de compensación requerirá para su culminación. En definitiva, si los costes financieros son inciertos y van a representar (con plazos de 5 a 8 años de media) hasta un 60% y más del coste final del suelo producido, lo que es finalmente incierto es el propio beneficio de la operación inversora y este sí que es, en mi opinión, un gravísimo problema.

Quizás haya aquí que recordar algo obvio, pero que la administración tiende a olvidar o a no reconocer con toda naturalidad. Cualquier inversión privada

busca un beneficio. Esto es natural y lógico, más aún, necesario porque es la vida misma de la empresa privada y la razón final de su existencia.

Ahora bien, cuando una empresa invierte en una actividad en la que, como la producción de suelo urbanizado, el beneficio final es incierto, ya que lo es el plazo, esta empresa va a pedir al capital invertido una retribución final mucho más alta que una inversión de menor riesgo. Sencillamente por la misma razón de que no es lo mismo invertir en letras del Tesoro que en bonos del Tesoro, por ejemplo.

Lo grave del sistema de Compensación era (es) que el largo plazo de actuaciones y la incertidumbre de ese mismo plazo suma dos efectos perversos:

1º) En primer lugar, al cabo de seis o más años de acumular gastos financieros, el incremento de coste del solar producido, estará claramente por encima de la inflación de ese periodo (el precio del dinero es virtualmente imposible que esté por debajo del IPC). Por esto, el coste final resultante, beneficios aparte, del suelo puede haber situado a estos solares fuera del mercado. No es extraño que lo que inicialmente preveíamos como una inversión en suelo para construir VPO, acabe convirtiéndose en solares que, a causa del coste financiero acumulado, sólo acaban siendo aptos para viviendas de tipo medio o medio-alto.

2º) En segundo lugar, el propio plazo largo hace que tengamos una incertidumbre añadida: no sabemos en qué momento económico vamos a poner los solares en el mercado. En el caso más favorable, un sistema de compensación real no dura menos de 5 años y 5 años son un periodo larguísimo para los ciclos inmobiliarios. Podemos encontrarnos comprando suelo (caro) en un momento alto del ciclo y, transcurridos 5 o más años, acabar teniendo solares (más caros aún) en pleno momento de recesión del mercado inmobiliario. Catastrófico para unas empresas que, por el fuerte monto de sus inversiones, estamos obligadas a trabajar con capitales ajenos en gran proporción.

En definitiva, el factor tiempo, en el negocio inmobiliario, es un factor decisivo

porque condiciona, vía gastos financieros, el beneficio final.

Veamos un resumen de la cadena: si el periodo de maduración de una inversión es incierto, el coste financiero es incierto y el riesgo, alto, debido a la forma en que financiamos nuestras inversiones. Este alto riesgo origina que a estas inversiones les pidamos una fuerte expectativa de rentabilidad y debamos adicionar al precio inicial unos altos costes financieros y un beneficio que compense el riesgo.

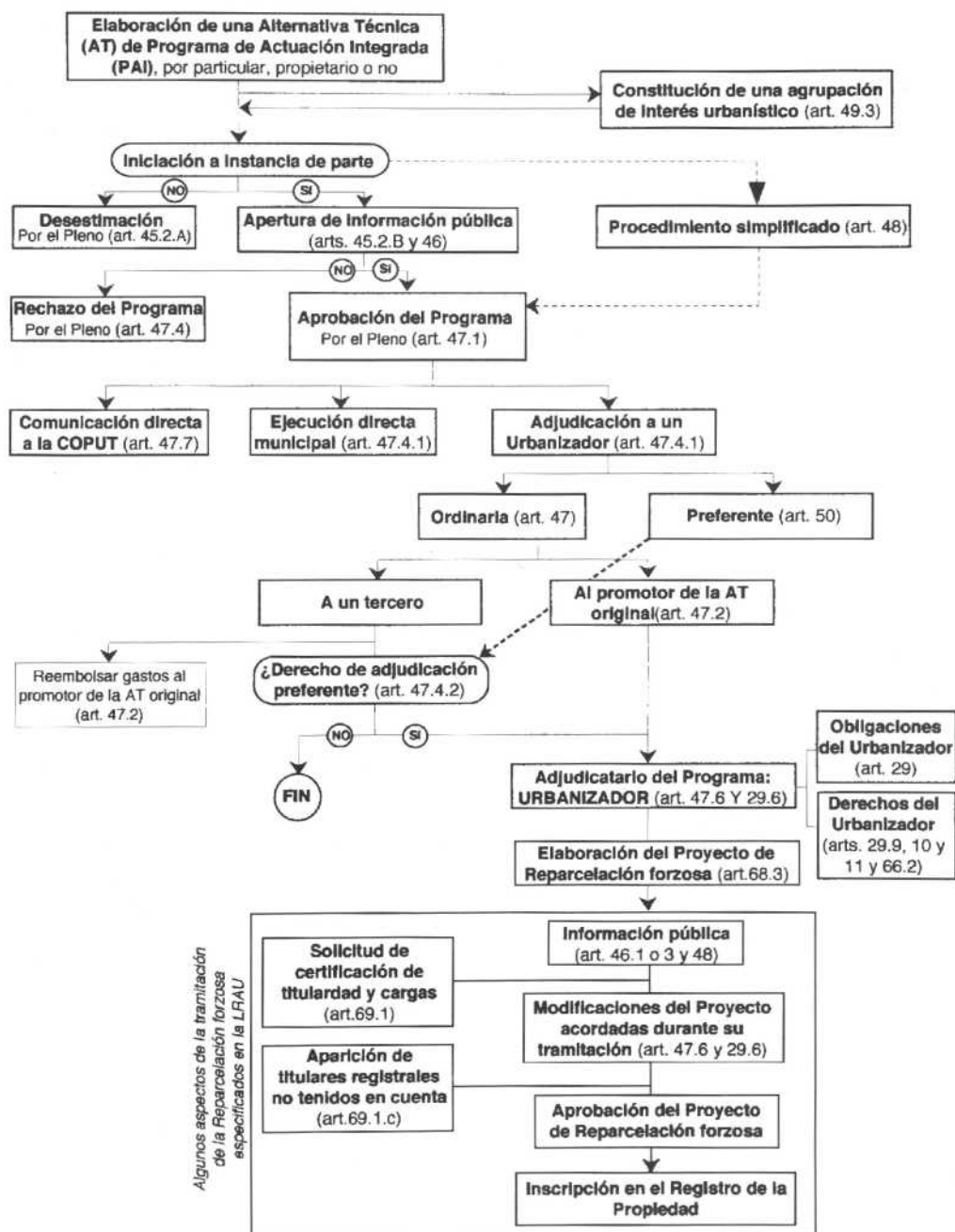
Con todas las premisas anteriores, *el precio del suelo urbanizado tiene que ser alto*. El sistema de producción, al introducir una incertidumbre temporal en la inversión en suelo, incide de la forma más perversa posible en el factor más delicado de una inversión inmobiliaria: el factor plazo.

Tradicionalmente se han propuesto dos fórmulas de solución para estos problemas que la gestión de suelo plantea a las empresas. Una fórmula ha sido proponer normas que acoten la discrecionalidad de la Administración; la otra fijar plazos legales para las tramitaciones burocráticas. Ambas fórmulas son muy loables, muy necesarias, pero no son una verdadera solución, sino más bien un paliativo. Los límites normativos a la discrecionalidad pública son imprescindibles pero siempre quedará algo de discrecionalidad en manos de los Ayuntamientos cuando se trata de organizar bienes públicos de su competencia y, para las empresas, mientras quede algo de discrecionalidad o haya normas interpretables o reglas indeterminadas, el problema de fondo queda sin resolver. A un inversor le da lo mismo arruinarse por una decisión poco discrecional que por una decisión muy discrecional. Lo mismo sucede con los plazos. Los plazos que valen para la empresa son los que ella controla, no los que dependen de que una Administración cumpla o no cumpla los plazos de tramitación previstos sobre el papel en la ley.

Por todo lo anterior, la actividad empresarial en la promoción de suelo urbanizado se define como una *actividad de alto riesgo*, sólo asumible bajo ciertas premisas y fundamentalmente por empresas vinculadas a grupos financieros potentes lo que (es un dato) conducía en ciertas ciudades a un virtual oligopolio en la oferta de suelo urbanizado.

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN DE UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA DE INICIATIVA PARTICULAR (PAI)

(arts. 44-51 de la Ley valenciana 6/94, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística)



Sencillamente, en España tenemos un marco normativo que no solamente no favorece la actividad empresarial en la promoción de suelo urbanizado, sino que parece expresamente creado para encarecer el suelo. No podía haber empresas gestoras de suelo y urbanizadoras mientras no se crease un marco legal adecuado para ello y mientras no se eliminase esa auténtica anomalía económica que constituye el sistema español de urbanizar suelo bajo el sistema de compensación, marco jurídico que no resiste la comparación con los de los países más dinámicos de nuestro entorno y con los que, nos guste o no, debemos competir.

Para bajar el precio de suelo, algo que es beneficioso para la sociedad pero, sobre todo, beneficioso para las empresas promotoras, es preciso aumentar la producción de solares. Así de simple. No basta aumentar el tamaño del suelo clasificado, aunque en algunos casos ello sea también preciso. Lo fundamental, a mi juicio, es aumentar la oferta de suelo directamente edificable y ya urbanizado. Para ello la actividad empresarial tiene que disponer de un marco normativo que haga posible esa producción de suelo urbanizado sin las incertidumbres y riesgos que los tradicionales sistemas comportan ya que sin esta premisa básica (el marco normativo adecuado) no será nunca posible una actividad empresarial eficiente que produzca suficiente suelo urbanizado.

4. EL MARCO OPERATIVO DEL AGENTE URBANIZADOR EN LA LRAU

En la Comunidad Valenciana la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística que se aprobó en 1994 es un intento serio y realista de crear ese marco normativo. De hecho, sorprendentemente, es una ley que trata de dar amparo a una actividad empresarial, la de producir suelo urbanizado, que antes no existía como tal o que debía desarrollarse de modo necesariamente vinculado a la promoción inmobiliaria.

La LRAU crea, incluso, la denominación para la actividad empresarial. El *Agente Urbanizador* debe ser el agente activo

productor de suelo, y basa su procedimiento de actuación en principios bastante simples. En esencia, la producción de suelo urbanizado se encomendará, vía concurso, a una empresa, que puede tener o no suelo en el sector, pero que deberá hacer la totalidad de la obra de infraestructura necesaria para convertir los terrenos iniciales en solares urbanizados. Esta empresa habrá presentado su oferta técnica y económica en un documento denominado *Programa de Actuación Integrada*. El reparto de cargas y beneficios se hará, normalmente, mediante reparcelación forzosa sin necesidad de Junta de Compensación o institución equivalente. El pago de la obra de urbanización que debe realizar el Agente Urbanizador se hará, normalmente también, mediante una parte de los solares resultantes, de modo que los propietarios que no quieran (o no puedan) pagar en metálico la urbanización, recibirán un solar urbanizado, menor del que les hubiera correspondido si pagan en dinero, siendo la diferencia la retribución del Agente Urbanizador.

El giro radical consiste en permitir a las empresas hacer gestión de suelo *sin necesidad* de inmovilizar *previamente* la inversión de su adquisición. Permite que las empresas puedan dosificar y controlar su calendario y su estrategia de compra de terrenos cuando afrontan una operación de gestión de suelo. Que tengan la *posibilidad* de gestionar suelo antes de comprar o antes de comprar todo lo que necesitan adquirir. Si una empresa, con la LRAU, empieza la operación comprando todo el terreno que necesita para construir será porque le conviene; porque las condiciones de compra le han sido ventajosas. No porque se haya visto obligada a ello para poder empezar a gestionar.

Como «agentes urbanizadores» las empresas pueden iniciar la gestión de suelo *antes* de inmovilizar su inversión o en proceso *paralelo* a las negociaciones de mercado necesarias para adquirirlo. Esto permite *postergar* el compromiso de inversión hasta el momento en que haya cierta seguridad respecto a su viabilidad y sus condiciones o irlo contrayendo *escalonadamente* a medida en que esas perspectivas se consoliden. Los gastos de inversión que asume la empresa pueden ser

razonablemente limitados hasta que la Administración le adjudica el título de «Urbanizador» y, a partir de ese momento, los tiempos y condiciones en que se realiza la gestión de suelo hasta poder edificar están sujetos a un calendario seguro y a unas previsiones ciertas. La Administración queda comprometida a respetarlas y a apoyar a la empresa Urbanizadora con todas las medidas legales, incluyendo la reparcelación forzosa de los terrenos y el derecho de la Urbanizadora a resarcirse de sus gastos de urbanización.

5. OPCIONES ABIERTAS Y FLEXIBLES PARA LAS EMPRESAS URBANIZADORAS

La LRAU pone al alcance de la empresa promotora esa posibilidad de gestionar suelo *en calidad de empresa, no en calidad de propietario* mediante dos vías:

(a) Una es que la promotora acceda a la condición de Urbanizador por concurso puro y duro, que la práctica ha demostrado que sirve y que da lugar a una competencia efectiva y legítima entre empresas.

(b) La segunda son las *Agrupaciones de Interés Urbanístico* que le permiten al empresario alcanzar el «estatus» de «agente urbanizador» siempre que consiga el apoyo de una mayoría de propietarios sobre bases concertadas.

Las diferencias con las antiguas Juntas de Compensación son de bulto. Primero porque no hace falta que todos los propietarios se integren en la Agrupación si no lo desean; segundo porque son Agrupaciones de *base voluntaria* que se constituyen libremente por los interesados sin necesidad de aprobación administrativa; y tercero porque no hace falta que la Agrupación de propietarios actúe como urbanizadora sino que puede apoyar a una empresa externa para que actúe como Urbanizadora sobre la base de acuerdos previos. Las dos vías son posibles.

La elección de una u otra vía no obedece a una imposición previa de la Administración sino a la estrategia adoptada libremente por las empresas que tomen la iniciativa de gestión urbanística.

Nuestra empresa ha adoptado la vía de la Agrupación de Interés Urbanístico, pero si la capacidad financiera hubiera sido distinta, habiéramos tenido abierta la posibilidad de tomar la otra alternativa. Así lo han hecho otras empresas. En resumidas cuentas, la ley ofrece sobre todo *flexibilidad*.

En el fondo ambas fórmulas responden a una misma filosofía en la legislación valenciana. No se trata de enfrentar a promotores y propietarios ni de impedir que las empresas sean propietarios o los propietarios promotores, sino, más bien, de *no forzar* desde la Administración ni desde las leyes la compra de terrenos por las empresas (*ni imponerla* como condición), para que éstas puedan impulsar la parte más pública de la gestión urbanística: como es la elaboración del planeamiento parcial, los procesos de reparcelación y urbanización de la obra pública.

6. ESTRATEGIAS DE LOCALIZACIÓN Y EXTENSIÓN DE SUELO A URBANIZAR: DIVERSIFICACIÓN DE RIESGOS

Las condiciones de inmovilización de inversiones no sólo han cambiado respecto al *tiempo*, a la estrategia de calendarios, sino también respecto a la *cantidad* de suelo y a su estrategia de *localización*.

La gestión de suelo urbanizable tiene un inconveniente añadido para la empresa promotora como es del *ámbito* en que dicha gestión ha de producirse. Este suelo debe ser gestionado y urbanizado por polígonos o unidades de ejecución y sectores de plan parcial, y éstos son paquetes de suelo cuya delimitación, en última instancia, no puede ser decidida libremente por las empresas que los gestionan. Esa delimitación obedece, en buena medida, a razones de interés público, a cuestiones técnicas relativas a la obra pública civil de urbanización y a los equipamientos públicos mínimos.

Muchas veces estas exigencias públicas obligan a gestionar sobre un ámbito distinto al que sería óptimo para la empresa promotora con vistas a la posterior edificación. En la Ley del Suelo estatal el problema para la empresa promotora es que se ve obligada a comprar terrenos para

poder gestionar y urbanizar obra pública en exceso de los que compraría si pudiera seguir un criterio estrictamente empresarial. Una empresa se puede ver *obligada* a comprar toda una nueva zona urbana, para gestionar y urbanizar el suelo, cuando en realidad lo óptimo, desde el punto de vista empresarial, sería invertir sólo en determinados solares de esa zona, al menos en un primer momento.

Se ha hecho bastante demagogia respecto a este tema porque se suele interpretar como un problema exclusivo de las pequeñas empresas que no pueden abordar la gestión de suelo urbanizable cuando el umbral mínimo de inversión excede su límite de capacidad financiera. La verdad es que no es un problema de capacidad financiera, ni afecta exclusivamente a la pequeña empresa. Es, más bien, una cuestión que atañe a la *concentración de riesgos* en la cartera inmobiliaria de las empresas. Para una empresa puede ser interesante contar con cierto margen de *diversificación* en la localización geográfica de sus inversiones inmobiliarias y le resulta perturbador verse forzada a focalizarlas en una sola localización por exigencias de la gestión urbanística ajenas a su estrategia comercial.

La legislación estatal no ofrece una solución satisfactoria para esta cuestión. La ley del suelo del Estado pretende solucionarla mediante las Juntas de Compensación en las que todos los propietarios del polígono se encargan conjuntamente de la gestión y urbanización del suelo y luego edifican independientemente. Pero las Juntas de Compensación no son operativas porque son una especie de cooperativa forzosa de propietarios donde se ven obligados a coexistir operadores económicos dinámicos, empresas interesadas en gestionar y urbanizar rápido, con operadores pasivos, propietarios de terreno sin disponibilidad financiera o capacidad resolutive para interesarse en imprimir ese mismo ritmo a los procesos de gestión urbanística. Los intereses de unos y de otros no coinciden; sobre todo en lo que se refiere a previsiones de calendario, para los primeros, los dinámicos, que trabajan sobre unos costes de oportunidad financiera ciertos sobre su inversión inmobiliaria, para los cuales es

necesario que esté acotado el tiempo de gestión. Mientras que para los segundos, los que no tienen que soportar un coste de oportunidad financiera por su propiedad inmueble y no tienen un proyecto de inversión preciso con los costes de urbanización asumidos, prefieren una secuencia cronológica menos comprometida.

La LRAU tiene la ventaja de que ha reconocido esa diferencia de papeles entre los operadores económicos de la urbanización y les ofrece la posibilidad de coexistir de forma pacífica y equilibrada, sin forzar sus posiciones naturales. Sin marginar a nadie y respetando la posición de aquellos propietarios que no son inversores, les ofrece un papel jurídico cómodo, adecuado a sus preferencias, desde el que pueden beneficiarse de la urbanización sin asumir el protagonismo de la gestión urbanística. Al mismo tiempo que permite a la empresa con voluntad urbanizadora hacerse cargo de la dirección del proceso, sin tener que absorber más activos inmobiliarios que los adecuados a su plan de negocio. La empresa puede encargarse de la total urbanización del ámbito de actuación, asumiendo sólo una parte de los solares producidos, o la urbanización que sea adecuada a la escala de inversión que le interesa afrontar. En este sentido ha tenido mucha importancia, en la Comunidad Valenciana, la introducción formal por la LRAU de la muy arraigada y tradicional forma de negocio mediante «cambio de solar», por el cual el Urbanizador urbaniza y los propietarios le retribuyen por ello con parte de los terrenos edificables resultantes de la urbanización.

El propietario deja de ser así el sujeto responsable de urbanizar y se convierte, más bien, en el *usuario* del servicio urbanizador que presta la empresa, dentro de un reparto de papales más cómodo para ambos. Para el propietario, porque puede beneficiarse de la urbanización sin convertirse en inversor. Para la empresa, porque puede controlar el proceso de gestión sobre ámbitos espaciales amplios, los que exige el planeamiento urbanístico, pero sin necesidad de adquirir, ni de promover la edificación de la totalidad del suelo gestionado y urbanizado. Si, en vez de invertir en *suelo más urbanización*, la empresa invierte en *urbanización a cambio*

de suelo, el alcance de su capacidad gestora-urbanizadora se amplía, sin tener que aumentar el compromiso de inversión, ni la concentración de riesgos.

En resumen, el modelo de producción de suelo urbanizado de la LRAU consiste en que un Agente Urbanizador elegido por la Administración mediante concurso público, hace las calles y cobra por ello en solares.

7. LIBERTAD DE NEGOCIACIÓN Y CONCERTACIÓN EN EL MODELO DE LA LRAU

La experiencia de las empresas valencianas durante estos dos años y medio indica que el nuevo marco legal de la LRAU es más propicio para la negociación y el concierto entre los operadores del mercado inmobiliario. Las empresas urbanizadoras que operan sin propiedad de los terrenos, suelen trabajar sobre estrategias de amplio acuerdo con terceros propietarios afectados por sus proyectos. En zonas de suelo urbanizable dónde antes las transacciones de suelo eran imposibles, ahora se empiezan a convenir con fluidez.

Existe una versión completamente errónea que describe la LRAU como una norma que obliga a los propietarios a vender baratos sus terrenos a los empresarios so pena de ser expropiados por la Administración. Esto no es cierto ni tiene nada que ver con la realidad. Para empezar, la expropiación está descartada porque las operaciones se instrumentan por reparcelación en la que el propietario originario del suelo termina recibiendo suelo urbanizado a cambio de la materia prima. En el peor de los casos, a lo único que se ve obligado el propietario es a la «reparcelación forzosa» y a pagar la urbanización, igual que sucedía en la legislación del Estado y con la ventaja para él de otras fórmulas como acogerse a la modalidad de pago en terrenos.

Lo que sí es cierto es que la LRAU contribuye a racionalizar las expectativas económicas tanto de propietarios, como de empresarios. El propietario, como es lógico sigue teniendo capacidad de negociación para defender sus intereses en el proceso urbanizador, pero lo que no está a su alcance es decidir el «ser o no ser» de la

urbanización; que haya o no urbanización. Si el suelo es urbanizable en el Plan y el Ayuntamiento lo programa, es inevitable que se urbanice, por razón del interés público y eso no es discutible. Como tampoco es discutible que si se establecen unas condiciones económicas generales para todos los propietarios del polígono, un propietario individual no pueda salirse de ellas caprichosamente. A partir de ahí hay un *proceso de negociación colectiva* entre los agentes sociales afectados en el que, pudiendo cada uno defender sus intereses (lo que es obvio), lo único que es necesariamente obligatorio es participar.

8. ABARATAMIENTO DE LOS SOLARES POR LA CERTIDUMBRE DE PLAZOS Y REDUCCIÓN EN EL PERIODO DE RETORNO DE LA INVERSIÓN INMOBILIARIA: UN ESTÍMULO A LA OFERTA DE SUELO URBANIZADO

Pero no es cierto que todo se reduzca a un abaratamiento del suelo en perjuicio económico de su propietario originario. En España existe un cierto *cliché* malévolamente hacia el propietario de suelo que le viene a responsabilizar de todos los males del urbanismo y del encarecimiento de la vivienda. El efecto que está empezando a producir la LRAU es, ciertamente, un abaratamiento del solar urbano, producido de la única manera que se puede generar dicho abaratamiento que es *aumentando la cantidad de solares urbanizados*, estimulando la urbanización efectiva de suelo y con ello la oferta de solares urbanizados e inmediatamente edificables.

En cambio, ese no es exactamente el efecto que se produce en suelo urbanizable que aún no esté urbanizado. Aquí más bien lo que sucede es que se produce una mayor disposición de las empresas interesadas en urbanizarlo por encontrar su precio atractivo. Lo que ocurre es que el marco más seguro y cómodo para la empresa en la definición de costes, tiempos y condiciones de inversión le permite asumir unos costes de adquisición que en la situación anterior no estaba en condiciones de afrontar. Las empresas, en esta nueva situación, pueden reducir el *periodo de retorno* de su inversión

en activos inmobiliarios y, sobre todo, asumir una *tasa de rendimiento* más moderada, en la medida en que la inversión es más segura. Eso les permite pagar precios de adquisición que antes no estaban dispuestas a pagar sin repercutirlos en el producto.

El problema del suelo urbanizable se suele enfocar unilateralmente como un problema de oferta, basándose en la creencia de que su precio es excesivamente caro y ello repercute inflacionistamente en la vivienda. La idea subyacente en ese enfoque es que el propietario del terreno urbanizable se enriquece demasiado y hay que quitarle sus plusvalías ya sea basándose en expropiaciones intervencionistas o a base de provocar una especie de *shock* de oferta dibujando mucho suelo urbanizable en los planes.

En la Comunidad Valenciana partimos de la base de que los precios de la vivienda ya son moderados. Lo que había, antes de la LRAU, es una situación de bloqueo en las transacciones inmobiliarias de suelo urbanizable y de parálisis en la producción de suelo urbanizado. Se negociaba poco en suelo urbanizable y se urbanizaba escasamente. La causa no estaba tanto en la supuesta especulación del suelo por sus propietarios, como en la impotencia de las empresas para asumir su coste a precios corrientes de mercado. Si una empresa, por la lentitud e incertidumbre de la gestión del suelo, se enfrenta a un periodo de retorno de su inversión en activo inmobiliario muy prolongado, o simplemente se enfrenta al riesgo de que ese periodo de retorno sea muy prolongado, lo lógico es que sólo esté dispuesta a invertir sobre una expectativa de beneficio muy holgado sobre el coste de su inversión. Partiendo de la base de que el producto final, la vivienda, se puede vender al precio que el mercado de vivienda dicte y no a otro, la única manera de asegurarse ese beneficio es recortando los costes de adquisición de suelo. Con lo cual su margen de negociación con los propietarios del terreno que tienen que venderse queda muy limitado. La consecuencia era que propietario y empresario no se ponían de acuerdo y como la ley exigía ese acuerdo para poder urbanizar, el suelo no se urbanizaba.

Ahora, en cambio, lo que sucede es que el periodo de retorno al que se enfrenta la

empresa es más corto y más seguro, al tener el empresario un mayor control sobre el proceso de gestión y poder aplazar el momento de adquisición, marcando el inicio de ese periodo. La consecuencia es que el empresario no necesita un margen tan holgado sobre el coste de inversión y, por tanto, tiene mayor margen de negociación con el propietario y llega más fácilmente a acuerdos. El resultado es que se está urbanizando mucho más que antes.

¿Salen perjudicados los propietarios de los terrenos que se están urbanizando? Al contrario, salen beneficiados. Ahora están pudiendo vender (o permutar suelo por urbanización) a precios o valores que, en general, son asumidos como precios de mercado; mientras que antes no lo conseguían. La clave está en que la gestión urbanística se ha vuelto más *eficiente* al facilitar a las empresas periodos de retorno más cortos para su inversión en suelo y plazos más seguros.

Si se está urbanizando más, si se está invirtiendo más en urbanización, si hay mayor volumen de transacciones en suelo urbanizable, iría contra toda lógica que el objeto de esas transacciones redujera su precio (porque hay más demanda).

En cambio dónde si se detecta no ya una estabilización, sino incluso una tendencia, aún moderada, a la baja de precios es en los solares que ya estaban urbanizados, en suelo urbano, sobre todo en las zonas periféricas y en los segmentos de mercado de precio medio-bajo, típicos de la VPO y la VPT. Es una consecuencia lógica del aumento en la cantidad de suelo urbanizado próximo a tales solares que se está produciendo.

9. FACTORES QUE HAN DETERMINADO LA RÁPIDA ACEPTACIÓN DE LA LRAU ENTRE LOS AGENTES ECONÓMICOS

Estimo que la experiencia acumulada en los dos últimos años desde la aparición de la LRAU permite ya hacer un primer balance. Su incidencia en el mercado de suelo requerirá de un plazo más largo de análisis, aunque las primeras impresiones apuntan ya claramente a un efecto de contención o reducción de precios.

La diferencia con el marco normativo anterior no puede ser más evidente. Aún cuando la LRAU tiene, para un empresario, aspectos no del todo convincentes y es mejorable como cualquier ley en algunos temas, ciertamente ha producido un avance enorme respecto del sistema dominante anterior, el de Compensación. Hoy esta nueva legislación ha configurado ya un nuevo modo de actuar para las empresas promotoras inmobiliarias de mayor dinamismo y esto se ha producido, contrariamente a las previsiones, en relativamente poco tiempo. La nueva ley tenía que dar la medida de sus posibilidades, en este campo, de forma notable, dada la situación anterior.

Ahora bien, una legislación que trata, nada menos, que de crear una actividad empresarial nueva (la producción de solares) tiene que pasar un primer examen de credibilidad. Creo que podemos hoy ya afirmar que este examen la LRAU lo ha pasado y brillantemente, cabría decir. El número de iniciativas de programas en la Comunidad Valenciana (y en la ciudad de Valencia) dan testimonio de que estamos ante una ley que en un plazo sorprendentemente corto de tiempo ha sido asimilada por los agentes económicos que invierten en suelo o tienen en el campo inmobiliario su objeto principal de actividad. En mi opinión ha sido así por varios factores:

(1) El marco creado por la LRAU configura un sistema en el que el agente económico inversor es el interlocutor de la administración, un marco atractivo en principio, sin que la propiedad del suelo sea un factor determinante.

(2) El reparto de cargas y beneficios se basa en la reparcelación forzosa, que aunque sea un procedimiento con sus dificultades, reduce o elimina la incertidumbre de plazos. Generalmente, en un plazo inferior a un año puede resolverse una reparcelación forzosa, incluso de alto número de propietarios.

(3) El número de acuerdos del Pleno Municipal necesarios para poder obtener la aprobación del programa es muy reducido, lo que comporta, entre otras ventajas, un plazo más corto y un menor riesgo político y de recursos de todo orden.

(4) La garantía de cobro de la obra de urbanización es total. De hecho, se cobra antes de empezar a invertir en obra civil, ya que la previa reparcelación habrá supuesto que el *Agente Urbanizador* tenga ya, inscritas a su nombre, las fincas que constituyen su retribución, lógicamente gravadas con primera hipoteca para que, efectivamente, realice la inversión que él mismo ha propuesto.

(5) La posible incorporación de los propietarios a través de una *Agrupación de Interés Urbanístico*, lejos de ser una dificultad como en el sistema de Compensación, es una gran ventaja, ya que si se logra reunir a propietarios de suelo que representen más del 50% de la superficie total, se logra acceder al régimen de adjudicación preferente, lo que elimina incertidumbres en la resolución del preceptivo concurso para selección del *Agente Urbanizador*.

Por último, pasemos a describir con más en detalle cómo es la elaboración y gestión de un Programa dentro de una empresa:

10. REQUISITOS ORGANIZATIVOS Y DE GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PROMOTORAS PARA PROPONER UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN: TAREAS Y FASES

La operación empresarial en el marco de la Ley Reguladora reviste unos caracteres singulares y diferentes con relación al marco legislativo anterior. Dejando de lado el hecho de que ahora es posible abordar operaciones que en el marco anterior eran, simplemente, impensables y desde un punto de vista interno, las circunstancias organizativas más importantes a considerar, en tanto que empresa promotora, son:

(a) No es posible aislar a ninguno de los departamentos de la empresa en el proceso de obtención de suelo.

(b) Importancia que cobra el diseño de la *estrategia de ejecución*, que determinará hechos tan importantes como:

(1) La dimensión del agente urbanizador.

(2) El número de empresas asociadas que formarán parte del *Agente Urbanizador*.

(3) La dimensión de la unidad de ejecución o ámbito a ejecutar.

(4) El tipo de adjudicación que se planteará.

(5) La negociación con los adheridos a la Agrupación de Interés Urbanístico (en su caso).

(6) La estrategia de compra de suelo.

(7) Por último, el organigrama funcional de la empresa.

(c) Hay que entender que los Organismos públicos que intervienen en el proceso son una estructura más dentro de nuestra estructura empresarial, con los cuales hay que colaborar, facilitarles la gestión y proceder a un seguimiento puntual de actuaciones.

En un entorno empresarial como el nuestro es cada vez más evidente la importancia de los *recursos humanos*. Nuestras empresas no pueden funcionar sin personas. Además, para que funcionen correctamente, esas personas deben implicarse directamente en la consecución de los objetivos que su empresa determine. Esto resulta mucho más cierto cuando hablamos de la forma de gestión que marca la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. En ésta los distintos departamentos se deben de coordinar, por que el conjunto de decisiones a tomar condiciona drásticamente el proyecto desde un principio. No se puede presentar un *Programa de Actuación Integrada* con su Plan parcial, sus ordenanzas reguladoras y su proyecto de urbanización sin haber tenido en cuenta factores como:

- La cantidad de producto que el mercado está dispuesto a absorber.
- El tipo de producto que se va a demandar al final del proceso de obtención de suelo.
- La cantidad de competidores que nos vamos a encontrar y cuántas unidades de producto piensan sacar al mercado.
- Cuáles son nuestras necesidades financieras y como podemos obtener nuestros recursos.
- Cómo deben gestionarse las adquisiciones de suelo, entre otros.

La respuesta a todos estos condicionantes no debe ser nunca, una decisión tomada unilateralmente por ninguno de los departamentos responsables. Por el contrario, debería organizarse el proceso

productivo entorno a la realización de *tareas*. Cada tarea será un eslabón en una cadena: la *cadena de producción de suelo*.

Cada departamento involucrado en el proceso debe apartar de su organigrama interno cotidiano, esa estructura fragmentada y así desarrollar *equipos de trabajo* para que lleven a cabo tareas. Estas pasan a ser entonces objetivos para los nuevos equipos que, a su vez, se organizan para alcanzar sub-objetivos y así sucesivamente. No se pretende bloquear el funcionamiento actual de los departamentos; lo que se pretende es incorporar una forma de gestión que evite cometer errores que difícilmente son reparables en este sector.

Las organizaciones tienen que ser simples, sencillas e inteligibles. Esto no resulta fácil excepto en aquellas ocasiones en que el organigrama organizativo cuenta con un liderazgo efectivo. Los equipos de trabajo deberán ser multidisciplinarios para desarrollar las múltiples tareas que se presentarán en el complejo proceso de creación de suelo. Como consecuencia, hay que librarse de las «casillas» y de los compartimentos estancos. Un agente urbanizador no debería funcionar como un reloj, con un enfoque mecanicista, sino más bien, como un organismo vivo. Hay que fomentar el enlace entre los grupos de trabajo, donde el jefe de cada unidad juega el doble papel de miembro de un grupo de trabajo, donde están sus colegas, y de otro grupo de trabajo donde están sus colaboradores. Pero hay que dar, sin embargo, un paso más. Hay que saber trabajar en equipo con los miembros de los otros grupos de trabajo para que los diferentes enfoques se organicen en el marco de unos objetivos compartidos que permitan alcanzar la realización de las tareas de una manera óptima.

Veamos las tareas y fases principales del proceso:

(1) Hay que elaborar un estudio preliminar donde se realizará un análisis del mercado, en el cual vamos a competir, ya que nos vamos a encontrar, con toda seguridad, una oferta más abundante y, en consecuencia, más competitiva.

(2) Hay que abordar un análisis de las debilidades y fortalezas de la empresa que

le permitirá poner en evidencia aquellos factores a mejorar o a mantener.

(3) Un estudio de viabilidad y diseño de la estrategia de ejecución nos permitirá decidir correctamente un camino sin retorno: la estrategia de empresa.

(4) Hay que proceder a la captación de recursos para el proyecto, ahora tenemos la posibilidad de elegir cuando invertir, pues elijamos.

(5) Hay que confeccionar del Programa de Actuación Integrada.

(6) Hay que decidir sobre el inicio de las gestiones para la compra de suelo.

(7) Constituir de la Agrupación de Interés Urbanístico.

(8) Realizar las actuaciones necesarias para la presentación del Programa.

(9) Presentar la proposición económico-financiera en plica cerrada en el Ayuntamiento.

(10) Recibir alegaciones de los propietarios de suelo, recepción de informes emitidos por el Ayuntamiento respecto del Programa, estudio de éstos y contestación.

(11) Hay que realizar las actuaciones necesarias para la presentación del Proyecto de Reparcelación.

(12) Recibir alegaciones de los propietarios de suelo, recepción de informes emitidos por el Ayuntamiento respecto del proyecto de reparcelación, estudio de estos y contestación.

De todas las tareas sin duda la que reviste mayor importancia es el *diseño de la estrategia de ejecución*. Es en este punto cuando el empresario urbanizador ya ha recopilado toda la información que le permite a su equipo diseñar la forma y la manera en que se va a desarrollar el proceso. El Agente urbanizador determinará si su estructura se adapta a las necesidades del proyecto o de lo contrario debe modificarla. Los factores determinantes podrían ser: instalaciones infradotadas, recursos humanos con formación deficiente, estructura financiera inadecuada, etc.

El urbanizador dispone de diversas opciones a la hora de poner remedio a una situación inadecuada, pero inevitablemente tendrá que plantearse si inmoviliza más recursos o busca socios en esa nueva aventura empresarial. De él dependerá la fórmula a adoptar, los socios, en su caso,

podrían relacionarse bajo una misma persona jurídica o adoptar la fórmula de «unión temporal de empresas» o «agrupación de interés económico». Entre ellos deberán encontrar la manera de conciliar sus intereses y coordinar sus acciones siempre bajo la fórmula de equipos de trabajo en busca de realizar tareas. Esta nueva estructura ha de adaptarse perfectamente al tamaño de la unidad de ejecución que vaya a desarrollarse. La nueva Ley lo permite ya.

El urbanizador también tendrá que determinar si adopta el régimen de adjudicación preferente. Para esto se ha de convertir en propietario ya que este tipo de régimen de adjudicación está orientado exclusivamente a elaborar iniciativas de Programa por los propietarios. El plazo para su ejecución es más corto contando sólo con 3 años desde la aprobación del Programa hasta la entrega de las obras de urbanización. Este sistema fomenta un proceso de negociación entre la Agrupación de Interés Urbanístico y el Agente Urbanizador que tendrá su final en un acuerdo que inevitablemente satisfaga a ambas partes y, como consecuencia, a la mayoría de propietarios de una unidad de ejecución.

También es posible que no haya acuerdo o que no se constituya una Agrupación de Interés Urbanístico; en ese caso el Agente Urbanizador tendrá que competir con otros urbanizadores en la adjudicación del Programa.

En definitiva la LRAU lo que pretende en términos generales, no es otra cosa que dejar en manos de la iniciativa privada, que suele ser mucho más ágil que la Administración, el proceso de urbanización de suelo, creando para ello la figura del Agente Urbanizador.

Como vemos queda al libre albedrío del Agente urbanizador el inmovilizar recursos para adquirir suelo: todo dependerá de las condiciones específicas de la zona y del margen de maniobra que tenga para negociar con los propietarios o, en su caso, con la Agrupación de Interés Urbanístico. Como hemos indicado anteriormente, el urbanizador no necesita disponer de terrenos para presentarse en pública competencia, pero resulta evidente que en la mayoría de los casos el objetivo del

urbanizador no será simplemente realizar la urbanización. Realizando la urbanización y cobrando en efectivo no conseguirá su objetivo último que es conseguir como pago por la urbanización solares edificables para poder desarrollar su actividad de promotor.

Es importante señalar también que la LRAU establece como forma de pago general el pago en edificabilidad, debiendo el propietario que quiera cobrar en efectivo manifestar su voluntad en el Ayuntamiento, una vez aprobado y adjudicado el Programa. Como puede comprobarse todo esto va a permitir al urbanizador diseñar su estrategia de compra de suelo en función de sus necesidades y capacidades, dando una flexibilidad a la gestión del suelo hasta ahora desconocida.

II. CONVENIOS ENTRE LOS AGENTES ECONÓMICOS

Merece la pena dedicarle un apartado al Convenio regulado entre el Agente Urbanizador, el Ayuntamiento y la Agrupación de Interés Urbanístico que consta fundamentalmente de un articulado que regula, entre otros, los siguientes aspectos:

(a) Compromisos del urbanizador respecto a los objetivos básicos del Programa: obras de urbanización, cesiones de terrenos y reparcelación de los mismos.

(b) Plazos en los que se regula cuando empezarán y terminarán las obras de urbanización.

(c) Relación entre el urbanizador y los propietarios afectados: retribución del Agente Urbanizador.

(d) Compensación por excedentes de aprovechamiento.

(e) Garantías ofrecidas por el urbanizador.

(f) Otros derechos y deberes del urbanizador y de los propietarios.

(g) Responsabilidad del urbanizador frente a terceros.

(h) Modificaciones del Programa por decisión de la administración.

(i) Vigencia, caducidad y resolución del programa.

(j) Disposiciones para el caso de

incumplimiento de sus compromisos por el Agente urbanizador y sus penalizaciones.

(k) Conclusión del Programa y recepción de las obras de urbanizador.

(l) Cesión de la adjudicación.

Como puede comprobarse, el Convenio fija un marco de acuerdos que dejan perfectamente reguladas las relaciones del urbanizador con los propietarios y el Ayuntamiento. Como es de suponer, éste habrá sido el resultado de un proceso de negociación en el que cada agente social habrá defendido sus legítimos intereses e inevitablemente el acuerdo alcanzado satisfará a la mayoría.

El conjunto de factores anteriores y una real demanda de suelo han estado en la base de la fuerte actividad de gestión de suelo amparada en la LRAU que se ha producido en Valencia y en el conjunto de la Comunidad Valenciana, introduciendo un elemento dinamizador de la oferta de suelo y creando un marco original para nuestra actividad empresarial.

La falta de desarrollo reglamentario y las carencias crónicas de medios de las Administraciones municipales, son los elementos que deben apuntarse en el debe de este balance y de no ser corregidos pueden poner en riesgo la continuidad de la fuerte actividad privada actual en promoción de suelo, especialmente por el factor (una vez más) de incertidumbre que crea en esta actividad.

Nos encontramos ante un nuevo marco legal que puede calificarse de auténtica novedad en España y hemos tenido el privilegio de disponer de él en la Comunidad Valenciana. Afortunadamente, ha primado la prudencia política, la sensatez y la profesionalidad en el análisis que de esta ley ha hecho el actual Gobierno de la Generalitat, lo que es una buena noticia, ya que la estabilidad del marco legislativo en materia de gestión de suelo es fundamental para nuestra actividad. La garantía de mantenimiento de la LRAU y su urgente desarrollo reglamentario son dos premisas básicas de su eficiente impacto sobre el mercado de suelo, que, no nos olvidemos, es el objetivo final de esta ley y de nuestra propia actividad empresarial en el campo de la gestión de suelo.