

Cuarenta meses de aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana

Fernando MODREGO CABALLERO

Arquitecto, Conseller de Medio Ambiente, ex Subsecretario de Urbanismo y Ordenación Territorial, COPUT, Generalitat Valenciana

RESUMEN: Al cabo de los tres y medio primeros años (1995-98) de vigencia de la ley urbanística valenciana son ahora reexaminados sus resultados estadísticos globales, permitiendo incrementar y matizar los que ya se comentaron a los dos años de su implantación (ver *CyTET* 112, verano 1997). Se analizan todos los datos de los programas por su número extensión, tipo de urbanizador, inversión, plazos, etc., tanto por provincias como por clases de suelo y otras referencias cruzadas. Puede afirmarse que se mantiene el buen ritmo de la actividad urbanística, que los Programas se confirman como instrumentos flexibles de ordenación y gestión, que se consolida el proceso de liberalización de la gestión del suelo y que se reafirma ser un modelo de eficacia y agilidad de la gestión administrativa, avalada por datos significativos. Se aprecia igualmente que aún existe poca competitividad entre los programas, debiendo incentivarse ésta. Se puede concluir que, además de ratificarse el buen funcionamiento del modelo de la actividad urbanística impulsada por el urbanizador en la Comunidad Valenciana, la gestión del suelo ya no es el problema del urbanismo valenciano. En nuestro territorio se produce suelo urbanizado en cantidad suficiente como para atender todas las demandas. Ahora se plantean nuevos retos, apareciendo los indicios de cuáles deben ser los compromisos públicos en el desarrollo urbanístico de los próximos años.

Descriptor: Derecho urbanístico, urbanizador, Gestión urbanística concurrencial, Comunidad Valenciana.

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo urbanístico que está viviendo la Comunidad Valenciana no tiene precedentes en la historia del urbanismo español. Los más de 70 millones de m² programados con una inversión comprometida de 110 mil millones de pesetas en las 736 actuaciones urbanísticas tramitadas son datos indiscutibles de una realidad que sitúa a esta Comunidad como referencia del resto de las Autonomías.

Para conocer las características en que se está produciendo esta dinámica, extraer conclusiones y realizar previsiones de futuro

la Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial ha realizado un extenso y minucioso trabajo de recopilación de datos sobre los programas tramitados ante los Ayuntamientos cuyos principales resultados expondré a continuación.

Este trabajo es continuación de otro anterior que se realizó en la propia Subsecretaría sobre los resultados de la Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística (en adelante LRAU) en los dos primeros años de su vigencia, años 1995-1996 (cfr. F. BLANCH, en *CyTET*, XXIX: 112, verano 1997). Las conclusiones fueron importantes para conocer el funcionamiento del nuevo sistema y se pueden resumir en cuatro puntos:

1. Una intensificación de la actividad urbanizadora, de modo que en el bienio 95-96 se triplicaron el número de actuaciones promovidas, pasando de 40 a más de 120 promociones anuales y se inició el proceso de urbanización de más de 20 millones de m², con capacidad para 73.000 nuevas viviendas.
2. Aumento de la iniciativa privada que alcanza un 85% del total de la inversión urbanizadora, manteniéndose la inversión pública.
3. Adecuación de la actividad urbanizadora a los planes, pues estos desarrollos urbanísticos de los dos primeros años de aplicación de la Ley se realizaron de conformidad con el planeamiento vigente, con un dato revelador, el 88% de las actuaciones se programan sin alterar la ordenación estructural del planeamiento.
4. Por último los procedimientos ganaban en eficacia y agilidad: cuesta menos tiempo tramitar los planes y proyectos de gestión; frente a los cuatro o cinco años que se tardaba en tramitar estos proyectos con la legislación estatal ahora podemos hablar de meses o días.

Transcurridos dos años desde la recopilación y valoración de los datos de la primera etapa de experiencia de la LRAU, era necesario continuar el análisis de los resultados de la Ley en el período de octubre de 1996 a abril de 1998, es decir, tras los primeros cuarenta meses de su aplicación.

La intención de esta segunda parte del seguimiento de los Programas es triple:

1. Constatar que la actividad urbanística valenciana continua la tendencia iniciada.
2. Analizar nuevos aspectos y profundizar en aquellos que por lo incipiente de la aplicación de la Ley no habían podido llegar a valorarse en su integridad, tales como inversión, repercusión, plazos y grado de ejecución, etc.
3. Tomar los resultados obtenidos como base para nuevas reflexiones y planteamientos de futuro y para reordenar, reconducir o modificar los desvíos o deficiencias puestas de manifiesto.

2. LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA VALENCIANA TRAS CUARENTA MESES DE APLICACIÓN DE LA LRAU

2.1. Mantenimiento del fuerte incremento urbanizador

La actividad urbanizadora en la Comunidad Valenciana está incrementándose en una progresión casi geométrica desde 1995, con un repunte importante en el último cuatrimestre de 1997. Así se desprende de los datos obtenidos, que podemos resumir en los siguientes:

1. La inversión comprometida en obra de urbanización es de 110 mil millones de pesetas. La importancia de este dato es extraordinaria, frente a los 20 mil millones de inversión en el bienio 95-96 resultan los 90 mil millones comprometidos en el período octubre de 1996 abril de 1998.
2. Esta inversión producida en obra de urbanización tiene su reflejo en el incremento del número de actuaciones programadas, en la actualidad existen 736 programas tramitados. El incremento del número de programas tramitados se ha producido de forma progresiva: en 1995 se tramitaron 88 programas, en 1996, 201 programas, en 1997, 328 programas; y en el primer cuatrimestre de 1998 se tramitaron 119 programas, de manera que haciendo una extrapolación anual serían 360 programas. Perc dentro de este incremento de programas tramitados adquiere un gran valor que las dos terceras partes ya tienen la aprobación definitiva, lo que significa que el 67% de los programas que inician su andadura han alcanzado el objetivo de la aprobación; porcentaje que aumentará cuando concluya la tramitación de los programas que en el momento de toma de datos aún estaban pendientes de resolución.
3. La tercera magnitud que nos indica el incremento de la actividad urbanística es la de la superficie de suelo

programado: los 496 programas aprobados suponen que el compromiso de los urbanizadores para invertir en suelo urbanizable alcanza a 40 millones de m².

Existe un compromiso de urbanización de suelo apto para la edificación residencial de 27 millones de m². Lo que supone la creación de suelo urbanizado con capacidad para 163 mil viviendas. Teniendo en cuenta la previsión de demanda de 33.000 viviendas anuales en los próximos años (horizonte año 2.003), en el estudio sobre esta materia realizado por la COPUT, con el suelo hoy comprometido estarán satisfechas las necesidades de viviendas hasta el año 2.003.

Si añadiésemos a los programas aprobados los que están en tramitación, la Comunidad Valenciana está en condiciones de ofrecer al mercado el suelo urbanizado para albergar más de 300.000 viviendas, en un plazo máximo de tres años. Es decir, 100.000 viviendas al año que supone el triple de las previsiones de demanda anual de vivienda.

2.2. La iniciativa urbanística

La LRAU establece dos formas de gestionar la actividad urbanística de ejecución de los planes: la gestión directa, en que la Administración asume la responsabilidad y gestión de la actuación y la gestión indirecta, en la que es el urbanizador quien, por delegación de la Administración, asume este papel. Con anterioridad a la Ley valenciana los propietarios y la Administración se distribuían al 50% la promoción urbanizadora de las escasas 40 actuaciones anuales.

Tras la Ley la situación cambia, da un giro de 180 grados y el número de actuaciones pasa de 40 programas anuales a una media de 200. ¿Cómo se ha producido este incremento?, ¿quién ha realizado la promoción y la inversión comprometida en los programas? y ¿quién ha asumido la responsabilidad de su urbanización?

Un primer dato significativo es que la inversión comprometida por el urbanizador alcanza el 81% del total de la inversión en obra de urbanización de la Comunidad Valenciana (89 mil millones), cuadruplicando

la inversión pública que promueve el 19% restante (21 mil millones). Paralelamente existen más programas tramitados por el urbanizador, 72% (358 programas), que a iniciativa de la Administración el 28% restante (138 programas).

A simple vista parece que la figura del urbanizador conlleva una disminución de la promoción pública; sin embargo, las cifras nos demuestran lo contrario. Si antes la iniciativa pública promovía al año 20 actuaciones hoy está promoviendo una media de 34 programas anuales, es decir, un 75% más que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley. De tal manera que la inversión pública en la obra de urbanización pierde importancia relativa en relación con la privada, pero se ha incrementado en comparación con el período 1990-1994 en un 75%.

Con carácter general hemos de destacar el mantenimiento de la fuerte presencia de la iniciativa privada en la urbanización y la consolidación del urbanizador en la actividad urbanística valenciana gracias a su aceptación por los agentes sociales (administración, propietarios, técnicos, empresarios, etc.), así como la utilización de los mecanismos previstos en la Ley para fomentar la incorporación de la iniciativa privada.

2.3. Distribución territorial racional, equilibrada y proporcional

El tercer aspecto que quisiera resaltar de los resultados de la aplicación de la LRAU es que la distribución del desarrollo urbanístico en el territorio valenciano se está produciendo de forma coherente con el grado de desarrollo y riqueza de las distintas zonas de la Comunidad Valenciana y acorde con las tendencias de asentamiento existentes. De manera que la concentración de la mayor parte de las actuaciones se produce en las áreas metropolitanas y en la zona de costa.

Si realizamos el análisis desde el punto de vista de la inversión se aprecia que de los 110 mil millones de pesetas comprometidos en obra de urbanización Valencia es la provincia con mayor inversión, 46 mil millones (42%), seguida de Alicante 40 mil millones (36%) y de Castellón 24 mil millones (22%) (FIGURA 1).

FIGURA 1. Resultados globales de la aplicación de la LRAU (1995-98) por provincias y por actuaciones, superficie e inversión

		Alicante	Castellón	Valencia	Total Com. Valenciana
Número de actuaciones tramitadas	n.º	275	154	307	736
	%	37	21	42	100
Superficie programada	m ² s	34.398.704	14.601.974	21.606.110	70.606.788
	%	48	21	31	100
Inversión comprometida en obras de urbanización	Pta 10 ⁶	39.874,04	24.124,50	46.660,10	110.658,64
	nº	36	22	42	100

La distribución territorial de los programas tramitados se produce de un modo paralelo a la inversión. De tal modo que Valencia es donde un mayor número de actuaciones se ha producido con 307 programas tramitados (42%), seguida de Alicante con 275 (37%) y de Castellón con 154 (21%) programas. Estas proporciones se han mantenido de manera homogénea en la evolución temporal (FIGURA 1).

Pero, si atendemos a la superficie con urbanización comprometida en los programas tramitados, se aprecia una situación curiosa, Alicante produce más suelo urbanizado que Valencia, a pesar de que tiene un menor número de programas y una menor inversión. Lógicamente esto lleva a que en Alicante las actuaciones programadas tienen una mayor superficie y un menor coste que las que se llevan a cabo en Valencia (FIGURA 1).

Dentro de cada provincia, son principalmente los municipios costeros y el entorno de las capitales los que tienen un mayor número de actuaciones, así en Alicante: Xàbia (48), Orihuela (34) y Alicante (23) son los municipios con un mayor número de programas; en Castellón: la capital (36), Onda (14) y Burriana (13); y en Valencia: la capital (43), Sagunto (13) y la Poble de Vallbona (11) (FIGURA 2).

Un aspecto esencial de esta distribución territorial de la actividad urbanística es la constatación de que la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística regula los procesos de urbanización, la forma en que esta se produce dentro del ámbito municipal, pero no las estrategias territoriales y modelos de crecimiento. Los desarrollos urbanísticos se producen conforme al planeamiento.

Este aspecto es importante, porque los planes urbanísticos son la expresión de la voluntad municipal sobre el territorio y las necesidades de la sociedad. Su objeto es mejorar nuestras ciudades y procurar un uso racional del territorio, indicando las zonas aptas para el desarrollo urbano, aquéllas que deben ser preservadas por razones de estrategia territorial y las que han de ser objeto de protección por reunir valores paisajísticos, forestales, agrícolas, medio ambientales, etc. Por lo tanto, la existencia de un buen plan es garantía de un desarrollo urbanístico y territorial ordenado y sostenible.

Los programas tramitados desarrollan la obra urbanizadora ajustándose a las previsiones iniciales del planeamiento general (67%), sólo en el 33% de los casos se producen modificaciones de algún tipo respecto del planeamiento general, más concretamente sólo 48 de los 736 programas tramitados (es decir, el 7%) introduce alguna modificación en la ordenación estructural, en 55 (es decir, el 7%) se introducen alteraciones a la ordenación pormenorizada existente, los 142 restantes (es decir el 19% de los programas tramitados) establecen la ordenación pormenorizada para sectores respecto los que el planeamiento general no la ha definido.

Si a este dato añadimos que, como veremos más adelante, la mayoría de los programas (58%) se desarrolla en unidades de ejecución delimitadas en suelo urbano, resulta evidente que los urbanizadores consideran buena la ordenación contenida en los planes e incluso prefieren el desarrollo de actuaciones con ordenación pormenorizada frente a aquéllas que no la tienen.

FIGURA 2. Número de PAI por municipios y provincias

Provincia de Alicante

Municipio	Nº PAI	Municipio	Nº PAI	Municipio	Nº PAI	Municipio	Nº PAI
Agost	1	Biari	1	Monforte del Cid	3	Rojales	1
Alacant	23	Bussot	1	Monover	1	Romana, La	1
Albatera	7	Callosa d'En Sarrià	2	Montesinos, Los	2	San Juan de Alicante	1
Alcoi	2	Calpe	3	Muro de Alcoy	2	San Miguel de Salinas	1
Algorfa	3	Campello, El	2	Mutxamel	1	San Vicente del Raspeig	5
Almoradí	2	Castalla	2	Novelda	1	Santa Pola	1
Alqueria d'Aznar, L'	1	Concentaina	4	Nucia, La	3	Sax	2
Altea	4	Cox	4	Ondara	3	Teulada	2
Aspe	1	Crevillente	3	Orihuela	34	Torreveja	19
Bañeres	2	Daya Nueva	1	Pedreguer	1	Verger, El	1
Beneixama	1	Denia	7	Pego	5	Vila Joiosa	6
Beniarbeig	2	Elda	7	Petrer	5	Villena	4
Benichembla	1	Elx	7	Pilar de la Horadada	5	Xàbia	48
Benidorm	2	Finestrat	1	Pinoso	1	Xixona	1
Benijofar	4	Granja de Rocamora	1	Poblets, Els	3	TOTAL	275
Benissa	3	Guardamar del Segura	7				

Provincia de Castellón

Alcora, L'	1	Borriol	2	Nules	9	Tales	1
Almassora	2	Burriana	13	Onda	14	Vall d'Alba	1
Almenara	5	Cabanes	3	Oropesa	2	Vall d'Uixó, La	6
Alquerías Niño Perdido	1	Castelló de la Plana	36	Peñíscola	1	Vila-Real	3
Altura	5	Chilches	10	Ribasalbes	1	Villafranca del Cid	1
Benicarló	7	Moncofa	5	San Joan de Moró	1	Villavieja	2
Benicàssim	8	Morella	2	Segorbe	2	Vinaròs	2
Betxí	1	Navajas	3	Soneja	4	TOTAL	154

Provincia de Valencia

Agullent	2	Bétera	5	Manuel	2	Rafelbuñol	4
Aielo de Malferit	3	Canals	1	Massalfassar	2	Riba-roja del Turia	2
Alaquàs	5	Canet d'En Berenguer	6	Massamagrell	5	Rocafort	4
Alberic	2	Carcaixent	2	Massanassa	1	Rótova	1
Alborache	1	Carlet	3	Meliana	2	Sagunt	13
Alboraya	2	Casinos	1	Miramar	4	Silla	1
Alcudia de Crespins, L'	2	Catarroja	2	Mislata	6	Sueca	2
Alcudia, L'	2	Cheste	4	Moncada	3	Sumacàrcer	1
Aldaia	10	Chiva	1	Montserrat	3	Tabernes Blanques	1
Alfajar	2	Cullera	4	Museros	3	Tavernes de Valldigna	2
Alfahuir	2	Daimús	2	Náquera	1	Torrent	7
Alginet	3	Elia, L'	9	Oliva	4	Utiel	1
Almàssera	2	Estivella	1	Olocau	1	Valencia	43
Almussafes	2	Faura	1	Ontinyent	2	Vallada	2
Alzira	11	Foios	1	Palomar	1	Villamarxant	1
Antella	2	Fontanars dels Alforins	1	Paterna	8	Villanueva de Castelló	3
Atzeneta d'Albaida	3	Gandia	4	Picanya	1	Villar del Arzobispo	1
Barxeta	1	Godella	1	Pobla de Farnals, La	2	Vinalesa	1
Bellreguard	2	Godolleta	1	Pobla de Vallbona, La	11	Xàtiva	1
Benifaió	1	Guadassuar	1	Polinyà de Xúquer	1	Xeraco	1
Benifairó de Valldigna	1	Llanera de Ranes	2	Potries	1	Xirivella	6
Beniflá	1	Lliria	5	Puzol	9	Yátova	2
Beniparrell	2	Llosa de Ranes	2	Puig, El	1	TOTAL	307
Benisoda	2	Manises	5	Quart de Poblet	2		

De lo dicho podemos concluir que los planes cobran una especial importancia al ser su ordenación la que va a llevarse a la práctica. De manera que la aprobación de unos planes flexibles, ricos en contenido y ajustados a la realidad física y social garantizarán una adecuada ordenación urbanística y territorial.

La tarea de ordenación del territorio escapa a la LRAU. La experiencia de la Ley Reguladora nos demuestra que es un instrumento idóneo para crear suelo urbanizado allí donde la sociedad y el mercado lo demanda. Corresponde, sin embargo, a otros instrumentos crear las condiciones en virtud de las cuales se orienten las tendencias de los asentamientos urbanos. En este sentido el Gobierno Valenciano dispone de un anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio en la que se crea el marco y los instrumentos en los que puedan tener cabida las decisiones públicas configuradoras de la política territorial de la Comunidad Valenciana. Sólo a través del marco legal específico podrá darse un tratamiento adecuado a los posibles desajustes que se produzcan en el desarrollo urbanístico.

3. EL AGENTE URBANIZADOR Y LOS PROGRAMAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY

Hasta ahora hemos visto los grandes números, los grandes resultados de la actividad urbanística: inversión realizada, superficie de suelo programada, compromiso de urbanización y número de actuaciones tramitadas y aprobadas. De los que se extraen conclusiones claras que podemos resumir en:

- Mantenimiento del crecimiento de la actividad urbanística.
- Consolidación de la fuerte presencia de compromiso e iniciativa privada en la obra de urbanización.
- Distribución equilibrada y racional de la inversión.
- Urbanización conforme a las previsiones territoriales del planeamiento.

Demos un paso hacia delante en nuestro análisis al objeto de profundizar en el

comportamiento de los dos protagonistas del proceso urbanizador en la Comunidad Valenciana, el agente urbanizador y los programas para el desarrollo de las Actuaciones Integradas.

3.1. El urbanizador y los propietarios

La figura del urbanizador ha producido la liberalización de la gestión urbanística. En la legislación estatal la gestión y ejecución de los planes estaba en manos de los propietarios y la Administración, únicos responsables del desarrollo urbanístico. La escasez de producción de suelo urbanizado puso de manifiesto la insuficiencia de los instrumentos de gestión para desempeñar este papel. La apertura de esta responsabilidad al resto de los particulares a través del urbanizador y, en especial, la incorporación de los empresarios a estas funciones, ha supuesto la reactivación de la actividad urbanizadora. Ya hemos visto cómo la incorporación del urbanizador no ha impedido el incremento de la promoción pública de suelo respecto de períodos anteriores, si bien se ha producido con mucha menos intensidad que la promoción privada. La aparición del urbanizador ha producido algunos cambios en la participación de los propietarios en la ejecución de la obra de urbanización.

Conforme a la LRAU podemos distinguir entre urbanizadores que tienen propiedad, por pequeña que sea y los que no tienen propiedad. La realidad es que la mayoría de los programas tramitados se promueven por quien tiene propiedad en el ámbito de la actuación. De los 736 programas tramitados, en el 62% de los casos (454 programas) el urbanizador es propietario de algo de superficie en el ámbito de la actuación. Sólo en el 38 % de los programas tramitados (282) el urbanizador no es propietario de un solo m², proporción que se mantiene en los programas aprobados (39%-61%). A pesar de que siguen siendo minoría, la figura del urbanizador no propietario ha duplicado su presencia respecto de los dos primeros años, en que se limitaba a un 19% de los supuestos (FIGURA 3).

Cuando el urbanizador es propietario puede ocurrir a su vez que éste represente más del 50% de los terrenos afectados por la

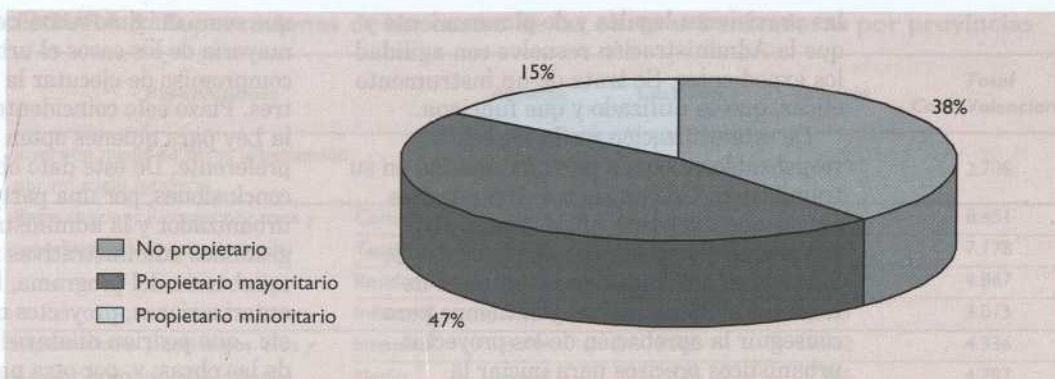


FIGURA 3. Porcentaje de propiedad del aspirante a urbanizador (en número de actuaciones = 100%)

actuación o que no alcance esta representación: de los 454 programas en que el urbanizador tiene algo de propiedad, en el 75% de los casos (343 programas) tiene más de la mitad de los terrenos. Apenas se produce la circunstancia de que los propietarios sin este porcentaje de propiedad tengan iniciativa urbanística.

Conforme con lo señalado podemos concluir que los propietarios siguen teniendo un peso importante en la actividad urbanística valenciana, en su doble papel: actuando directamente como urbanizadores, en términos similares a la legislación estatal, aunque mediante la utilización de unas técnicas, procedimientos e instrumentos más flexibles, ágiles y eficaces o colaborando con el urbanizador, dándole su respaldo a través de las Agrupaciones de Interés Urbanístico y retribuyéndole por su trabajo, ya sea en metálico o en terrenos. De hecho, en toda la Comunidad el urbanizador tiene el 52% de la propiedad del suelo programado. Es decir, en una gran parte de los casos la propiedad sigue siendo un elemento importante de las iniciativas urbanísticas (FIGURA 4).

Debemos tener en cuenta dos consideraciones al respecto: que la presencia de la propiedad se da en mayor medida en supuestos derivados de la legislación anterior, ya sea en unidades de ejecución en suelo urbano, ya sea en terrenos adquiridos por las empresas urbanizadoras con anterioridad a la aparición de la figura del urbanizador y, en segundo lugar, que existen en la actualidad dos clases de urbanizadores que consolidan su posición en la actividad urbanística valenciana, los urbanizadores

puros, que responden al tipo de urbanizadores no propietarios, aunque no descarten posibles promociones de viviendas en caso de retribución en terrenos; y los urbanizadores promotores, que responden al tipo de urbanizadores propietarios, a los que sólo les interesa urbanizar en cuanto a la creación de suelo urbanizado para desarrollar sus auténticas promociones de edificación.

3.2. Los programas son un instrumento flexible que ha conseguido mayor eficacia en la ejecución de la obra urbanizadora

La figura del agente urbanizador a la que venimos refiriéndonos va unida a los programas para el desarrollo de actuaciones integradas. El buen funcionamiento de este instrumento es fundamental en la actividad urbanística desarrollada por el urbanizador. La experiencia ha demostrado que el programa tiene un comportamiento eficaz, según los datos obtenidos en referencia a la cantidad de planes tramitados y aprobados, el tiempo que supone la tramitación de un programa y su ejecución, el coste de la urbanización y la calidad de la urbanización.

Ya hemos analizado la creciente utilización del instrumento legalmente previsto para los desarrollos urbanísticos y su aceptación por los agentes que tienen que llevarlo a cabo. Los 736 programas tramitados son un claro exponente de ello. Programas que no sólo son tramitados sino que en su mayor parte son aprobados, lo que supone que los urbanizadores se ajustan a

las previsiones legales y de planeamiento y que la Administración resuelve con agilidad los expedientes. Se trata de un instrumento eficaz, que es utilizado y que funciona.

De esta utilización y eficacia es responsable en buena parte la agilidad en su tramitación. Una de las más importantes cargas que tenía que sufrir la iniciativa privada en los proyectos empresariales de urbanización del suelo era el número de trámites administrativos y el tiempo para conseguir la aprobación de los proyectos urbanísticos precisos para iniciar la actuación. Esta circunstancia hacía muchas veces insostenible la iniciativa privada por la inseguridad jurídica y la carga financiera que la demora en el inicio de las obras suponía.

La aplicación de la LRAU ha supuesto menos trámites, pues en un solo documento y procedimiento se tramita lo que antes necesitaba 5 documentos y 5 procedimientos. Lo que supone una doble reducción en la tramitación. El incremento de la eficacia también se ha conseguido mediante la ampliación de las competencias y responsabilidades municipales en la materia. Una consecuencia de ello es que se prefiere la vía ordinaria, empleada en el 75% de las actuaciones, a la vía notarial, utilizada sólo en el 25 % de los casos, dada la mayor agilidad de la primera frente a la segunda como veremos posteriormente. La conclusión es que frente a los años que se tardaba en tramitar los documentos de gestión con la legislación estatal (de 3 a 5) ahora podemos hablar de días (220) (FIGURA 4).

El tercer criterio de eficacia de la programación es el resultante del plazo de ejecución de la obra de urbanización. Los compromisos asumidos en los programas indican la celeridad de los urbanizadores en la ejecución de las obras. De los cinco años

que como máximo reconoce la Ley en la mayoría de los casos el urbanizador asume el compromiso de ejecutar la urbanización en tres. Plazo este coincidente con el exigido por la Ley para quienes opten por la adjudicación preferente. De este dato obtenemos dos conclusiones, por una parte, la eficacia del urbanizador y la administración en las gestiones administrativas posteriores a la aprobación del programa, licencias, autorizaciones, proyectos complementarios etc., que podrían dilatar el plazo de ejecución de las obras; y, por otra parte, el plazo más breve que establece la Ley para urbanizar, tres años en caso de adjudicación preferente, es un plazo factible (FIGURA 4).

Por último, la eficacia de la gestión urbanística se demuestra en el precio del producto, en este caso en la repercusión de la obra urbanizadora. ¿Cuánto cuesta urbanizar? ¿Son asequibles los precios de urbanización para los propietarios? De los datos obtenidos podemos concluir que los precios de la obra de urbanización entran dentro de las previsiones razonables derivadas de las condiciones de mercado. La inversión en obra de urbanización por superficie de actuación, en pta/m² de suelo, es de 2.708 pta/m² para el total de la Comunidad Valenciana. Sin perjuicio de volver sobre esta cuestión con mayor grado de detalle podemos adelantar como datos más significativos que el precio de la obra de urbanización por m² de techo edificable en el uso residencial es de 4.867 pta/m²t (en las actuaciones residenciales extensivas es de 7.486 pta/m²t, en las actuaciones residenciales intensivas es de 4.336 pta/m²t y en las actuaciones residenciales medias es de 4.787 pta/m²t) y el precio de la obra de urbanización por m² de techo edificable en el uso industrial es de 3.000 pta/m²t (FIGURA 5).

FIGURA 4. Algunas características de las promociones aprobadas: propiedad del urbanizador y plazos de tramitación y ejecución

	Alicante	Castellón	Valencia	Total Com. Valenciana
Promedio de superficie promovida de propiedad del aspirante a urbanizador	59,94%	37,84%	53,83%	52,35%
Plazo medio real de tramitación de los programas aprobados	226 días	210 días	224 días	220 días
Plazo medio previsto para ejecutar la urbanización en los programas aprobados	35,94 meses	32,22 meses	32,99 meses	33,46 meses

FIGURA 5. Repercusiones de los costes de las obras urbanizadoras por provincias

Repercusiones		Alicante	Castellón	Valencia	Total Com. Valenciana
Inversión media de obras urbanización por m ² suelo (pta/m ² s)		2.112	2.654	3.619	2.708
Repercusiones y costes por usos y superficies construidas (pta/m ² t)	Comercial	—	—	8.451	8.451
	Terciario	6.753	—	6.950	7.178
	Residencial	4.173	4.476	6.176	4.867
	Industrial	3.002	2.234	4.091	3.013
Repercusiones y costes por usos y superficies construidas (pta/m ² t)	Intensivo	3.744	3.900	5.382	4.336
	Medio	3.630	7.375	7.466	4.787
	Extensivo	6.178	9.530	9.126	7.486

De los trabajos de campo realizados y de la experiencia de estos 40 meses de aplicación del modelo urbanístico valenciano no tenemos constancia de que la aplicación de las técnicas de gestión de la LRAU y la presencia del urbanizador y de los programas haya tenido incidencia en la calidad de la urbanización. Los procesos de urbanización se desarrollan con normalidad y así se desprende de las comprobaciones realizadas sobre el terreno por la Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial.

4. REFLEXIONES

De lo dicho hasta ahora hemos de concluir el excelente comportamiento de la actividad urbanística valenciana en los primeros 40 meses de vigencia de la Ley reguladora. Existe compromiso de ejecución de suelo urbanizado, principalmente por la promoción privada, con capacidad para 162 mil viviendas y a finales del presente año el suelo con urbanización comprometida permitirá la construcción de 300.000 viviendas.

Este proceso de urbanización se ha producido mediante la normal aplicación y puesta en funcionamiento de dos nuevas figuras, el urbanizador y el programa.

El urbanizador con plena aceptación por los agentes urbanísticos tradicionales, administración y propietarios, desarrollando su papel en los términos establecidos por la Ley. Existiendo una distinción entre el urbanizador puro, cuyas expectativas se centran en urbanizar exclusivamente y el

urbanizador promotor de actuaciones edificatorias, cuyo interés está más en el producto edificado que en la mera urbanización.

Por otra parte, los programas han permitido dotar de agilidad y eficacia tanto a los procedimientos de aprobación de los proyectos de gestión urbanística como a la ejecución de la obra de urbanización, así como establecer una repercusión razonable en la obra de urbanización.

Un paso más en el análisis de la actividad urbanística valenciana nos lleva a descender a cuestiones más concretas que a la vista de los resultados del trabajo merecen ser objeto de reflexión y consideración:

- 1.º Incidencia de los procesos urbanizadores en las clases de suelo. Con especial referencia a los desarrollos en suelo urbano.
- 2.º La utilización por los urbanizadores del denominado procedimiento notarial o simplificado y de la competencia entre urbanizadores en el procedimiento de adjudicación.
- 3.º El grado de utilización por los propietarios de los mecanismos establecidos por la Ley para su participación en el proceso urbanizador tanto de las Agrupaciones de Interés Urbanístico como de la adjudicación preferente.
- 4.º Pormenorización de la repercusión de precios de urbanización (por clases de suelo, usos, provincias, etc.)
- 5.º LRAU como referente de las legislaciones urbanística más recientes.

4.1. Los programas en las distintas clases de suelo

4.1.1. Los PAI en suelo urbano

Una de las características de los programas es su flexibilidad, en cuanto instrumentos que se adaptan a las distintas situaciones urbanizadoras, tanto a pequeñas actuaciones en suelo urbano integrado en la ciudad, como a las grandes actuaciones del suelo urbanizable, en que debe realizarse la totalidad de la urbanización.

La LRAU establece, como criterio general, que será suelo urbano aquel que el Plan prevea desarrollar preferentemente mediante actuaciones aisladas y suelo urbanizable el que se desarrolle por actuaciones integradas. Esta previsión legal nos llevaría a la práctica inexistencia de programas para el desarrollo de actuaciones integradas en suelo urbano. Sin embargo la novedosa regulación de la transitoriedad establecida en la LRAU ha permitido la aplicación del régimen de actuaciones integradas a las unidades de ejecución delimitadas en suelo urbano.

Esta peculiar circunstancia ha determinado la aplicación del Programa a un suelo para el que inicialmente no estaba previsto, el suelo urbano. La flexibilidad de esta figura ha permitido su perfecto funcionamiento en esta clase de suelo, de modo que el 58% de los programas recaen sobre suelo urbano y sólo el 40% sobre el suelo urbanizable (FIGURA 6).

Esta circunstancia es explicable por varias razones:

1.º El suelo urbano delimitado en

unidades de ejecución reviste las mismas características de urbanización que el suelo urbanizable.

- 2.º El suelo urbano contiene unas mayores previsiones de ordenación, simplificando la elaboración y tramitación del programa correspondiente.
- 3.º Se trata de suelos integrados en la ciudad, permitiendo su «terminación». Ello supone una menor carga urbanizadora en un doble aspecto, un menor coste de implantación de los servicios y un menor compromiso inversor, por lo reducido de las dimensiones de esta clase de suelo. Si la superficie media de las actuaciones en suelo urbano es de 42 mil m², en suelo urbanizable es de 164 mil m², cuatro veces más grandes (FIGURA 6).

Estas conclusiones tienen su reflejo en el planeamiento: por una parte, la aplicación de los programas en esta clase de suelo y la aceptación de la ordenación establecida desde el plan han llevado a la no tramitación de Planes de Reforma Interior cuyo objeto sea terminar la ciudad; por otra, lo acertado del desarrollo en el Reglamento de Planeamiento de los supuestos excepcionales en que procede terminar la ciudad mediante actuaciones integradas en suelo urbano.

En orden a la consideración del programa como un eficaz instrumento de gestión, incluso del suelo urbano, basta constatar que ha sido capaz de sacar adelante la urbanización de unidades de ejecución en esta clase de suelo cuya gestión no había sido realizada por los instrumentos anteriores a la LRAU.

FIGURA 6. Distribución de los PAI por clases de suelo

		Suelo urbano	Suelo urbanizable	Suelo no urbanizable (con modif. PG)	Total Com. Valenciana
Número total de PAI promovidos	n.º	429	295	12	736
y porcentajes	%	58	40	2	100
Superficie total de los PAI promovidos y porcentajes	m ² s	18.108.758	48.519.438	3.978.593	70.606.789
	%	26	68	6	100
Superficies medias de las actuaciones (m ² s)		42.212	164.473	331.549	95.933
Repercusión de la inversión en obras de urbanización de las actuaciones residenciales		3.420 pta/m ² t	5.848 pta/m ² t	5.652 pta/m ² t	

4.1.2. Los PAI en suelo urbanizable

Frente al suelo urbano, el supuesto característico de actuaciones integradas en la LRAU son los programas sobre suelo urbanizable. De acuerdo con ello, se manifiesta una tendencia a la disminución del número de actuaciones en suelo urbano y un incremento de los programas en el suelo urbanizable.

A pesar de que se desarrollan más actuaciones en suelo urbano (58 %) que en el urbanizable (40%), de los 70 millones de m² programados, 18 millones (26%) están en suelo urbano y 48 millones (68%) en suelo urbanizable (FIGURA 6).

Ello se debe a la circunstancia ya advertida anteriormente de la diferencia de superficies entre las actuaciones de una y otra clase de suelo. Frente a los 42 mil m² del suelo urbano, las actuaciones en suelo urbanizable tienen una superficie de 164 mil m².

4.1.3. Los PAI en suelo no urbanizable

El ejercicio de la facultad de introducir modificaciones desde las propuestas de planeamiento de las iniciativas urbanizadoras, puede dar lugar a que suelos que en el planeamiento general estaban clasificados como no urbanizable se clasifiquen como suelo urbanizable y se incorporen al proceso urbanizador.

Esta posibilidad, que supone un cambio de la ordenación estructural de los terrenos, se produce en escasos supuestos: tan sólo en el 2% de los casos (12 de los 736 programas tramitados) se da esta circunstancia. Con la particularidad de que estos programas no se promueven sino para la implantación de grandes actuaciones con una media de 331.549 m²s, más del doble de la media de las actuaciones en suelo urbanizable (164 mil m²). Se trata de casos en que el planeamiento no tiene previsto suelo para albergar los usos y actividades con las dimensiones requeridas por la actuación proyectada. Son casos de carácter excepcional que no tienen apenas incidencia en el global de los programas tramitados y cuyas particularidades los justifican plenamente.

4.2. Escasa utilización de algunas previsiones de la LRAU para la adjudicación de los programas

Una segunda reflexión nos la debemos plantear en orden a la escasa utilización de algunos de los mecanismos previstos por la Ley para la adjudicación de programas, tanto para los urbanizadores en general como para los propietarios: competencia entre alternativas, tramitación del procedimiento vía notarial, Agrupaciones de Interés Urbanístico y adjudicación preferente.

4.2.1. Falta de competencia entre alternativas en la tramitación de programas

La competencia entre alternativas, es la forma de garantizar que el aspirante a urbanizador elaborará su proyecto en las mejores condiciones para optar a la aprobación y adjudicación de su propuesta. Sin embargo, lo cierto es que la mayoría de los programas (628, el 85%) se tramita sin competencia, tan sólo un 15% (108) de los Programas tramitados en la Comunidad lo son con presencia efectiva de competencia.

Si profundizamos un poco más en el análisis observamos que la competencia se suscita en las actuaciones promovidas en los grandes municipios. De manera que en los municipios con más de 25.000 habitantes se tramitan el 62% de los casos en que surge la competencia entre las actuaciones, frente al 7% que corresponde a los municipios de menos de 5.000 habitantes, con el 30% restante en municipios entre 5.000 y 25.000 habitantes.

Por clases de suelo es en suelo urbanizable, con más del 54% de los supuestos, donde mayor competencia se suscita, correspondiendo a las grandes actuaciones que se desarrollan en esta clase de suelo: así en el 29% de la superficie total de suelo programado por un urbanizador ha habido una competencia entre los programas. Mientras que en suelo urbano es el 44% y en el no urbanizable el 2% marginal.

Por último, en función del tipo de gestión, en el 90% de los programas con competencia la gestión ha sido indirecta mientras que existe un 10% de supuestos de competencia en la forma gestión directa. Correspondiendo

estos últimos a tramitaciones de programas realizadas de oficio por el Ayuntamiento para provocar la iniciativa alternativa de los particulares.

La mera posibilidad de que se puedan presentar varias alternativas para el desarrollo de una actuación integrada obliga a quien presenta alguna a hacerlo con alto grado de competitividad para ser el adjudicatario. Sin embargo, la ausencia de alternativas en un concurso, priva a la ciudad de la posibilidad de optar entre varios proyectos y seleccionar el más idóneo para la zona. Es en estos casos de falta de competencia donde el Ayuntamiento debe ejercitar con el mayor de los sentidos su función de dirección de la actividad urbanística; estudiando el programa, el desarrollo que se pretende realizar y decidiendo sobre la procedencia de su ejecución o la conveniencia de declarar desierto el concurso.

La conveniencia de que se produzca la competencia entre alternativas debe llevarnos a una doble reflexión, cuáles son las causas y cuáles los remedios. Sin perjuicio de profundizar más en la materia en otra ocasión, podemos avanzar que uno de los motivos de la falta de competencia se encuentra, sin duda, en la escasez del tiempo otorgado para formalizar nuevas propuestas frente a la inicial. El plazo de 40 días que como máximo se establece para llevar a cabo la propuesta alternativa es excesivamente reducido para permitir su efectiva formalización. La solución debe venir dada, entre otras medidas, en la ampliación del plazo para la redacción de los proyectos alternativos. La fase de presentación de alternativas es la más laboriosa de todo el procedimiento, la elaboración del proyecto o anteproyecto de urbanización y de la proposición jurídico económica requiere más tiempo que la decisión sobre su aprobación y adjudicación. Sin embargo de los 220 días en que tarda en tramitarse un programa sólo 40 se destinan a la elaboración y presentación de nuevas alternativas. Se aprecia la desproporción existente entre ambas cifras, siendo por el contrario esta fase la que más tiempo requeriría. Es lógico por lo tanto que se produzca una mejor distribución del tiempo de elaboración, tramitación y aprobación.

4.2.2. Escasa utilización de la vía notarial

Un aspecto curioso de la tramitación de los programas es que, frente a los planteamientos tradicionales de lentitud de la tramitación administrativa, se utiliza la vía ordinaria (municipal) en el 75% (549) de las actuaciones frente a la vía de la notaría o procedimiento simplificado en el que sólo se emplea en el 25 % de los casos (187).

Este hecho tiene su explicación en que, además de la mayor seguridad de la vía del Ayuntamiento, al contar con una admisión inicial de la propuesta por el Alcalde y del ahorro económico en las publicaciones y avisos, la tramitación se realiza en un tiempo menor, es decir, los Programas tramitados en vía notaría tardan una media de 308 días en ser aprobados, mientras que en los tramitados por el Ayuntamiento la media se reduce a 220 días.

Otra de las circunstancias a destacar en la utilización de la vía de notaría es que esta se produce fundamentalmente en los grandes municipios de tal manera que más del 50% de los procedimientos que han utilizado esta tramitación se han dado en municipios de más de 25.000 habitantes. En este sentido es significativo el Ayuntamiento de Castellón de la Plana en el que de los 36 programas tramitados 32 lo han sido vía notaría. En los municipios de 10.000 a 25.000 hab es el 29 %, en los de 5.000 a 10.000 el 12% y en los menores de 5.000 es el 7% los tramitados notarialmente.

4.2.3. Falta de utilización de las medidas dadas a los propietarios para favorecer su participación en la actividad urbanística mediante la adjudicación de programas

Las Agrupaciones de Interés Urbanístico son el instrumento que prevé la Ley para que los propietarios puedan constituirse como urbanizadores en términos muy similares a las antiguas juntas de compensación y participar en el desarrollo de suelo en un régimen de adjudicación preferente. Sin embargo tan sólo en el 13% de los programas tramitados el urbanizador es una Agrupación de Interés Urbanístico.

La escasa regulación de esta figura, las dudas sobre su régimen fiscal y la falta de

comprensión de la misma, unido a que en la mayoría de los casos el urbanizador es propietario mayoritario, ha llevado a la escasa utilización de esta figura. Deberá ser el Reglamento de Gestión y Programación el que mediante el desarrollo de la regulación de esta figura la dote de mayor seguridad y fomento su utilización.

El segundo de los mecanismos tendentes a garantizar el derecho a la iniciativa urbanizadora de los propietarios es la denominada adjudicación preferente. Cuando al concurso concurre alguna iniciativa apoyada por los propietarios, la adjudicación de la condición de urbanizador debe realizarse conforme al régimen de adjudicación preferente previsto en la Ley, es decir, atribuyéndole la condición de urbanizador de modo ventajoso frente a los demás aspirantes. Tampoco en este caso ha sido utilizada la posibilidad empleada, es decir, sólo el 31 % de los programas adjudicados (155 de 496) lo han sido en virtud de la adjudicación preferente, siendo adjudicación puramente competitiva en la mayoría (341 actuaciones o el 69%).

Una de las causas de la escasa utilización de esta posibilidad es que no es necesaria en la actualidad pues sólo en el 15% de los programas se ha suscitado competencia entre

dos o más alternativas. Con el aumento de las proposiciones alternativas en los procedimientos existirá también un incremento de la utilización de este mecanismo.

4.3. Detalles sobre la repercusión de la obra urbanizadora

La parte que más interés suscita del estudio realizado es la relativa a las consecuencias de la programación del suelo. La brevedad del tiempo de vigencia de la Ley y el menor número de datos sobre este aspecto hicieron que el tratamiento de esta materia en el trabajo anterior fuera de una menor profundidad.

En la ejecución de los Programas hoy es posible valorar los resultados de la repercusión del coste de la obra urbanizadora. El estudio realiza un análisis en profundidad de cuáles están siendo estas repercusiones. Para ello se han elaborado cuadros completos en que se establece la relación del coste de la obra por m² de suelo y de techo en función de distintas variables: provincias, clases de suelo, usos del suelo, superficie urbanizada, superficie construida, edificabilidad (Figs. 7, 8, 9 y 10).

FIGURA 7. Cuadro de resultados globales de los programas de uso residencial aprobados

Provincia	Nº de PAI	Clase de suelo	Nº de PAI	m ² s	m ² t	Coste pta 10 ³	Edificabilidad (m ² t/m ² s)	Repercusión por m ² s	Repercusión por m ² t
Alicante	144	SU	76	1.897.237	1.572.460	4.184.515	0,83	2.538	3.062
		Suble	67	13.690.364	6.162.285	27.278.442	0,45	1.993	4.427
		SNU	1	256.387	139.789	652.599	0,55	2.545	4.668
		TOTAL	144	15.843.988	7.847.534	32.745.556	0,50	2.067	4.173
Castellón	88	SU	73	1.548.931	2.125.529	6.102.595	1,37	3.940	2.871
		Suble	15	1.974.320	1.144.105	8.533.500	0,58	4.322	7.459
		SNU	—	—	—	—	—	—	—
		TOTAL	88	3.523.251	3.269.634	14.636.095	0,93	4.154	4.476
Valencia	159	SU	114	3.296.113	2.884.324	11.501.123	0,88	3.489	3.987
		Suble	44	4.463.406	2.238.995	20.011.626	0,50	4.483	8.938
		SNU	1	99.836	18.434	241.614	0,18	2.420	13.107
		TOTAL	159	7.858.355	5.141.753	31.754.363	0,65	4.041	6.176
Comunidad Valenciana	391	SU	263	6.742.281	6.555.313	22.418.233	0,97	3.325	3.420
		Suble	126	20.128.090	9.545.385	55.823.568	0,47	2.773	5.848
		SNU	2	356.223	158.223	894.213	0,44	2.510	5.652
		TOTAL	391	27.226.594	16.258.921	79.136.014	0,60	2.907	4.867

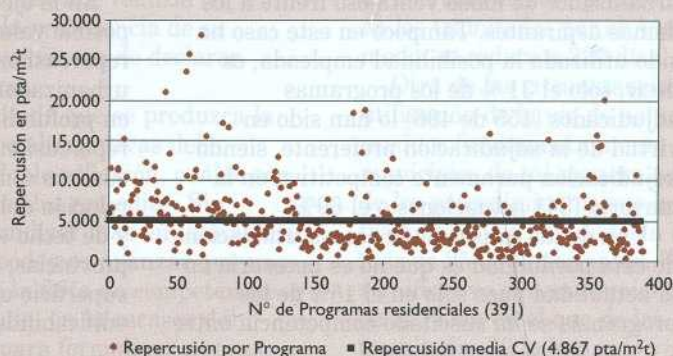
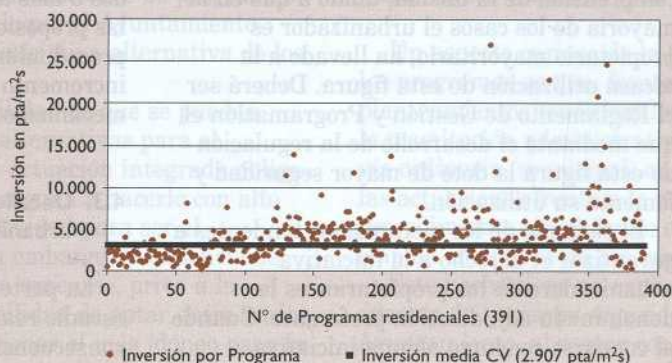
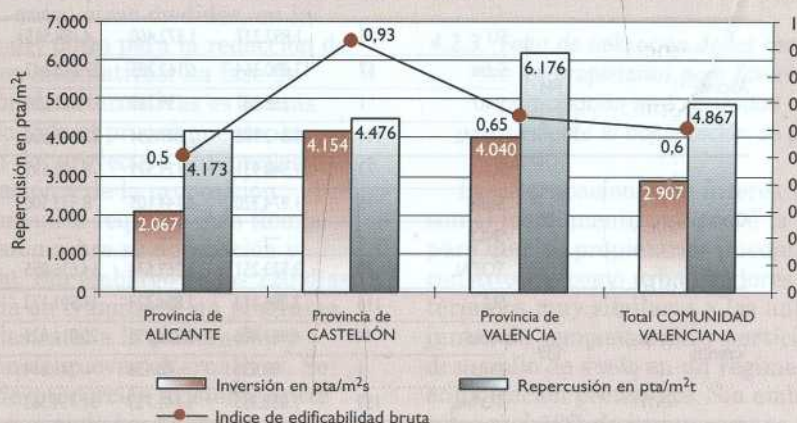


FIGURA 10. Comparación de las repercusiones de la inversión urbanizadora por m² de suelo bruto y por m² de techo edificable y edificabilidades medias residenciales por provincias



Las conclusiones se pueden resumir en los siguientes enunciados:

- 1.º En Alicante se urbaniza mucho más barato que en Valencia y Castellón.
- 2.º En suelo urbano la repercusión de la obra urbanizadora es menor que en el urbanizable y no urbanizable.
- 3.º En Castellón se da un mayor índice de edificabilidad en las distintas tipologías residenciales.
- 4.º Las dos terceras partes del uso residencial extensivo se dan en la provincia de Alicante, tanto por número de Programas como por superficie programada.
- 5.º Castellón es la provincia que más suelo industrial ha puesto en marcha, más que en Valencia, aunque con menos programas, y más del doble que en Alicante.

Los resultados extraídos sobre las repercusiones en el trabajo realizado son un importante instrumento de orientación para una futura ponencia de valores sobre precios y costes de urbanización.

4.4. Dimensión nacional de la actividad urbanística valenciana: el modelo valenciano referencia para los nuevos desarrollos legislativos autonómicos

La principal innovación de la legislación valenciana frente a los ordenamientos urbanísticos de las mencionadas comunidades autónomas es la presencia del urbanizador privado no propietario de los terrenos y la previsión de un programa separado del planeamiento territorial.

La incorporación del sector empresarial al proceso de urbanización mediante el otorgamiento de la facultad de llevar adelante un programa para el desarrollo de una actuación urbanística ha supuesto un hito en la evolución histórica del urbanismo español.

En la actualidad, cuando estas figuras no sólo ya se hallan consolidadas en la Comunidad Valenciana, sino que han sido en gran medida las causantes de su explosión urbanizadora, se empiezan a incorporar al resto de los ordenamientos urbanísticos

autonómicos, con sus propias particularidades.

- La Ley 6/98 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, cuyo artículo 4.3 es un reconocimiento expreso de la figura del urbanizador.
- La Ley 2/98 de 4 de junio de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, que supone una réplica del modelo urbanístico Valenciano.
- La Ley 10/98 de 2 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de La Rioja, que incorpora la figura del urbanizador a través del sistema de actuación de la Concesión de Obra Pública de Urbanización.
- La Ley 5/99, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, que incorpora la figura del urbanizador, propietario o no de suelo —aunque éste goza de una amplia preferencia en el caso de que decida ejecutar por sí mismo la urbanización— mediante concesión de obra urbanizadora.
- La Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, conforme a la que se puede alcanzar la condición de urbanizador (no necesariamente propietario de suelo) en el sistema de concurrencia, en el que la empresa privada puede sustituir a una eventualmente renuente propiedad.
- Ley 9/99, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, que, entre otras opciones de ejecución incorpora el sistema de ejecución empresarial.
- O los borradores de Anteproyectos de Ley de Andalucía y Extremadura, en los que en diversa medida se regula la presencia de la iniciativa privada no propietaria en la actividad urbanística de esta Comunidades Autónomas.

4. CONCLUSIONES

Del estudio realizado derivan claramente unas conclusiones respecto del buen funcionamiento de la actividad urbanística en la Comunidad Valenciana que ratifican y completan los resultados obtenidos del análisis de los dos primeros años de

vigencia de la Ley (ver *CyTET 112*, verano 1997). Asimismo aparecen los indicios de cuáles deben ser los compromisos públicos en el desarrollo urbanístico de los próximos años.

La actividad urbanística valenciana y el modelo valenciano funcionan y así lo reflejan los resultados del trabajo realizado cuyas principales conclusiones son:

- 1.º Se mantiene el incremento de la actividad urbanística. El número de programas tramitados y aprobados, la inversión comprometida y la superficie urbanizada en estos cuatro años ponen de manifiesto la excelente salud de la actividad urbanística en nuestra Comunidad.
- 2.º Se produce un crecimiento ordenado de las ciudades. Esta apreciación se basa en dos hechos: el importante número de actuaciones que se desarrollan en unidades de ejecución de suelo urbano, integradas en gran medida en la ciudad existente está llevando a cabo un objetivo importante en los desarrollos, la finalización de la ciudad; la segunda nota fundamental que acredita el adecuado desarrollo de las ciudades es que este se está produciendo de acuerdo con el planeamiento aprobado y por lo tanto conforme al modelo urbano establecido desde la decisión pública contenida en el planeamiento.
- 3.º Los Programas se confirman como instrumentos flexibles de ordenación y gestión. Clara prueba de ello es la homogeneidad con que se han producido las actuaciones urbanizadoras en la Comunidad Valenciana, en los distintos aspectos que la conforman, clases y usos del suelo, forma de gestión, localización, etc. El programa es un instrumento eficaz para los desarrollos urbanísticos de distintas escalas, situaciones geográficas, usos, intensidades, etc.
- 4.º Se consolida el proceso de liberalización de la gestión del suelo. El urbanizador es el protagonista de la actividad urbanística; cada vez es mayor la presencia del urbanizador no propietario, tanto mediante la presentación de alternativas como en

la posterior ejecución de sus previsiones. La incorporación de esta figura a los procesos de urbanización y su aceptación por los agentes sociales ha contribuido al incremento de la obra urbanización que se ha producido. A su vez, los propietarios tienden a adaptarse a su nuevo papel, colaborar con el urbanizador y obtener un suelo urbanizado a cambio de la correspondiente retribución. La iniciativa pública también ha incrementado su actividad urbanizadora, aunque en menor grado que la privada.

- 5.º Eficacia y agilidad de la administración avalada por datos significativos, habiéndose aprobado más de los dos tercios de los programas que iniciaron su tramitación y quedando constatado que el tiempo de tramitación de los expedientes por la Administración es sensiblemente inferior a los tramitados por la iniciativa privada.
- 6.º Existe poca competencia entre los programas. La poca competencia entre los programas se localiza en el suelo urbanizable donde radican las actuaciones de gran superficie y en las grandes ciudades, más de 25 mil habitantes.

Debemos seguir avanzando y perfeccionando este modelo, aspirando a nuevos logros. La gestión del suelo ya no es el problema del urbanismo en la Comunidad Valenciana. En nuestro territorio se produce suelo urbanizado en cantidad suficiente para atender las demandas. Ahora se plantean nuevos retos:

- 1.º La mejora de los planes como instrumentos en que se recogen las decisiones públicas sobre la ordenación del territorio y de la ciudad.
- 2.º La mejora de la calidad urbana, tratando que los programas en suelo urbano procuren la terminación de la ciudad, la mayor accesibilidad a los servicios y la vuelta al concepto de ciudad tradicional.
- 3.º Mantener la producción de suelo urbanizado ofertando la cantidad

- necesaria para satisfacer las necesidades de vivienda y demás usos demandados por la sociedad.
- 4.° Procurar crecimientos ordenados de los núcleos urbanos, desde la racional utilización del territorio en su consideración de recurso natural limitado.
 - 5.° Ajustar el régimen urbanístico del propietario a su nuevo papel.

- 6.° Revisar la figura del urbanizador en orden a asegurar un equilibrio entre las partes de los procesos urbanísticos, y
- 7.° Facilitar a la Administración local el ejercicio de su función directora y de control de la gestión urbanística con la finalidad de posibilitar el cumplimiento de los retos anteriores.

M.ª Casilda LASSO DE LA VEGA MARTÍNEZ
& Ana Marta URRUTIA RABELO

Investigadora Principal de Investigación del Departamento de Urbanismo, Universidad de Sevilla, España

RESUMEN. El artículo de este número de *Estudios Territoriales* se centra en el análisis de los diferentes aspectos de la gestión urbanística, desde la actividad de planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos.

En el presente artículo se analiza el desarrollo de la gestión urbanística en España, desde la Ley de Urbanismo de 1960 hasta la Ley de Urbanismo de 1994, pasando por la Ley de Urbanismo de 1976 y la Ley de Urbanismo de 1980. Se analiza el papel de la Administración local en la gestión urbanística, desde la planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos. Se analiza el papel de la Administración local en la gestión urbanística, desde la planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos. Se analiza el papel de la Administración local en la gestión urbanística, desde la planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos.

Palabras clave: Gestión urbanística, Planificación, Ejecución, Recursos urbanos.

Este artículo se centra en el análisis de los diferentes aspectos de la gestión urbanística, desde la actividad de planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos. Se analiza el papel de la Administración local en la gestión urbanística, desde la planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos. Se analiza el papel de la Administración local en la gestión urbanística, desde la planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos.

El artículo de este número de *Estudios Territoriales* se centra en el análisis de los diferentes aspectos de la gestión urbanística, desde la actividad de planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos. Se analiza el papel de la Administración local en la gestión urbanística, desde la planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos.

Se analiza el papel de la Administración local en la gestión urbanística, desde la planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos. Se analiza el papel de la Administración local en la gestión urbanística, desde la planificación hasta la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano, pasando por la gestión de los recursos urbanos.