

## INCIDENCIA DEL BORRADOR DE REFORMA DE LA LEGISLACION URBANÍSTICA VALENCIANA:

I.- EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE  
ACTUACIÓN INTEGRADA.

II. EN LA VIGENCIA DE LOS PLANES Y PROGRAMAS  
DE ACTUACIÓN INTEGRADA.

# I.- INCIDENCIA DE LA REFORMA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA.

## I.1.- El borrador propone la completa separación entre el planeamiento y la gestión urbanística.

El artículo 4 define los programas de actuación integrada como:

*“ instrumentos de ejecución del planeamiento urbanístico que organizan el proceso de gestión, urbanización y en su caso, edificación, concretando las condiciones y cargas de urbanización, fijando los plazos, especificando su alcance y modalidad, designando el urbanizador y concretando sus compromisos y garantías.”*

- El punto segundo del artículo 4 establece que:

***“2. La iniciativa, tramitación y aprobación de los programas sólo pueden ser posteriores a la entrada en vigor de la ordenación pormenorizada a cuya ejecución se refieran.”***

**El artículo 3 del Borrador exige que la ordenación urbanística pormenorizada:**

- **Establezca los concretos usos y tipologías de la edificación en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable.**
- **Defina las obras de urbanización en términos que permitan predeterminar el coste total de todos sus elementos.**

# I. INCIDENCIA DE LA REFORMA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

## I.1 Separación entre planeamiento y gestión.

**El borrador propone una separación completa del planeamiento y la gestión, exigiendo que primero se concrete el planeamiento, incluida la ordenación pormenorizada, que según el artículo 3 exigirá la concreción de las obras de urbanización a ejecutar, para que posteriormente pueda tramitarse la gestión, con el programa de actuación integrada.**

- El borrador **impide la simultaneidad del planeamiento y gestión de las obras de urbanización que la normativa vigente permite**, lo que en la práctica va a suponer un retraso innecesario e injustificado en la tramitación de los programas.
- El borrador **no permite al aspirante a agente urbanizador la posibilidad de proponer el planeamiento**. Se considera que esto debe ser una actuación pública, con lo que la actuación del sector privado en la urbanización va a ser menos participativa.

# I. INCIDENCIA DE LA REFORMA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

## I.1 Separación entre planeamiento y gestión.

- **En mi opinión es lógico, que los programas desarrollen el planeamiento previamente aprobado, pero me parece excesivo que se exija la concreción de la ordenación pormenorizada.**
- **Una postura intermedia a lo propuesto por el borrador sería exigir que para la presentación de un programa de actuación integrada, esté previamente definida y aprobada la ordenación estructural pero no la pormenorizada, y mucho menos exigir, como hace el borrador, la concreta definición de las obras de urbanización.**

I. INCIDENCIA DE LA REFORMA EN LA TRAMITACIÓN DE  
LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA  
I.1 Separación entre planeamiento y gestión.

- En mi opinión el artículo 4.2 del borrador podría quedar redactado de la siguiente manera:

**“La iniciación, tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión urbanística sólo pueden ser posteriores a la entrada en vigor de la ordenación estructural a cuya ejecución se refieran.”**

■ **Consecuencias:**

**1º.- La primera consecuencia que tendría la separación que propone el borrador entre el planeamiento y la gestión, es que se hará mucho más larga la tramitación de los programas.**

**2º.- La elaboración del planeamiento debe realizarse basada en la idea de que la Administración ha tener la iniciativa de las decisiones más importantes.  
ORDENACIÓN ESTRUCTURAL.**

**3º.- Pero ello, no debería suponer, como propone el borrador, la simple participación testimonial del sector privado.**

## I.2.- El borrador no introduce ningún sistema de gestión urbanístico nuevo, pero la iniciativa privada pierde protagonismo.

El borrador en materia de gestión urbanística propone tres procedimientos de gestión urbanística:

- 1º.- El procedimiento de cooperación, actual gestión directa.
- 2º.- El Agente Urbanizador, gestión indirecta.
- 3º.- El procedimiento de expropiación forzosa.

# I. INCIDENCIA DE LA REFORMA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

## I.2 La gestión privada pierde protagonismo frente a la gestión pública.

El texto que se analiza, **potencia sobremanera el papel de la Administración pública en los procesos de gestión, siendo excesivamente intervencionista, pues se relega el papel de la iniciativa privada en la gestión urbanística, ya que:**

- Como hemos visto, no se permite la presentación de planeamiento de desarrollo de la ordenación pormenorizada junto con los instrumentos de gestión urbanística.
- Y como veremos, se hace más rígido el procedimiento para la adjudicación de la condición de Agente Urbanizador.

**La separación entre el planeamiento y la gestión urbanística es un claro ejemplo de la relegación de la iniciativa privada. El artículo 17 del borrador dice:**

*“La ejecución urbanística sólo podrá llevarse a cabo cuando concurren las circunstancias siguientes:*

*1ª. Que se refiera a un suelo que pueda ser objeto de actuación integrada.*

*2ª. Que **se encuentre aprobada definitivamente la ordenación pormenorizada del ámbito al que se refiera la actuación.**”*

I. INCIDENCIA DE LA REFORMA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA  
I.2 La gestión privada pierde protagonismo frente a la gestión pública.

Otro ejemplo de la reducción del papel de la iniciativa privada es la reducción del papel de las Agrupaciones de Interés Urbanístico, que con el borrador no podrán optar a la condición de agente urbanizador, ni aunque esté de acuerdo el 100% de la propiedad, lo que debería modificarse, pues no se entiende el porqué de no permitir a los propietarios de terrenos que puedan desarrollar sin necesidad de ir en cooperación con la administración, un determinado ámbito de gestión, y ostentar como permite la normativa vigente, la condición de Agente Urbanizador.

■ **EN EL PLANEAMIENTO:**

- La reforma debería dar a la administración la iniciativa de las decisiones más importantes a la hora de aprobar el planeamiento (ordenación estructural) sin disminuir la colaboración del sector privado en el desarrollo de esa ordenación, que en cualquier caso deberá aprobar cada Ayuntamiento.

■ **EN LA GESTIÓN:**

- La legislación urbanística no debería decantarse por la gestión pública o privada, sino que esta debería elegirse según convenga al interés público.

# I. INCIDENCIA DE LA REFORMA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

## I.2 La gestión privada pierde protagonismo frente a la gestión pública.

- El borrador, dispone que será la administración, en cada caso, la encargada de elegir si la gestión debe acometerse por el sistema de cooperación, agente urbanizador, o expropiación.
- Pero la realidad es que, el borrador potencia el papel de la Administración en el planeamiento y en la gestión urbanística.

## I.3.- El sistema de cooperación.

- El artículo 19 establece que podrán constituirse Agrupaciones de Interés Urbanístico para cooperar con la administración, pero no se exige este requisito para que se pueda acudir al sistema de cooperación, lo que en la práctica puede suponer que se desarrolle un ámbito por el sistema de cooperación sin que la administración cuente con la participación de los propietarios.

- El artículo 20 dispone que en el procedimiento de cooperación la Administración, gestionará la actuación, incluida la aprobación del proyecto de reparcelación, **y ejecutará las obras de urbanización** a cargo de los propietarios afectados, **las cuales deberá licitar sea cual sea el importe de las mismas.**

- Conforme al artículo 20.6 y 21 del borrador, la administración en el sistema de cooperación podrá licitar el proyecto de urbanización conjuntamente con la obras, o incluso, podrá utilizar el contrato de servicios para gestionar el sistema de cooperación, constituyendo su precio un coste de urbanización.

- Es decir, el sistema de cooperación prevé la posibilidad de que la administración pueda utilizar diferentes fórmulas de contratación, que son las mismas que ahora prevé el sistema de gestión directa:
  - Contrato de gestión de servicios para ayudar a la administración en el desarrollo de estas funciones.
  - Contrato de obras para el desarrollo de las obras de urbanización.
  - Contrato de proyectos para la elaboración de los instrumentos de gestión y planeamiento urbanísticos y que deberán ser aprobados por la Administración.

- Por tanto, este sistema de gestión es en mi opinión la actual gestión directa, que pasa a llamarse COOPERACIÓN, La terminología es engañosa porque pudiera pensarse que con una fórmula de COOPERACIÓN se incrementan las posibilidades de actuación de los propietarios, sin embargo, no es así dado que, con independencia de si colaboran o no los propietarios el sistema tiene los mismos procedimientos.

- En la práctica, el sistema de cooperación no traerá a los propietarios mayores ventajas que la gestión indirecta puesto que la administración podrá exigir el pago en metálico, y además podrá subcontratar con empresas especializadas, utilizando la fórmula del contrato de servicios, la gestión del sistema de cooperación, pudiendo repercutirse su coste a los propietarios.

## I.4 El sistema de Agente Urbanizador.

### A) LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO.

La naturaleza jurídica del contrato que une a la administración con el Agente Urbanizador ha sido una cuestión muy discutida, en la que la jurisprudencia a día de hoy no se ha decantado de manera unívoca por una figura específica.

El borrador, se decanta por definirlo como un contrato administrativo especial, dándole más importancia a la parte de obra pública del contrato frente al resto de objetos que también forman parte del contrato.

## El artículo 27 en relación con los requisitos para devenir agente urbanizador establece:

*“ Para tomar parte en la licitación, los concursantes habrán de acreditar el cumplimiento de los requisitos de capacidad y solvencia que determine el Pliego de cláusulas administrativas particulares, de conformidad con la legalidad aplicable, atendido el objeto del contrato. En todo caso, **y teniendo en cuenta que la prestación que tiene más importancia desde el punto de vista económico es la relativa a la ejecución de obra,** el licitador habrá de reunir los requisitos de capacidad y solvencia necesarios para ser contratista de obras conforme a la legislación estatal.”*

El artículo 33.1 establece:

*“La cesión, subcontratación, penalidades por incumplimiento y extinción del contrato se regirán por lo dispuesto en la Ley de Contratos del Sector Público **para el contrato de obras...**”*

## **B) PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR.**

El artículo 23 establece que:

La administración de oficio o a instancia de parte promoverá la licitación de un programa de actuación integrada, previa aprobación del **PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES**.

- El artículo 24 dice que:

La SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO se efectuará **de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal de contratos del sector público**, con una serie de peculiaridades, entre las que destaca que **EN EL PRECIO MÁXIMO NO PODRÁ INCLUIRSE MEJORA ALGUNA A COSTA DE LOS PROPIETARIOS SIN EL CONSENTIMIENTO DE ESTOS. ESTO YA LO PROHIBE LA NORMATIVA ACTUAL PERO EL BORRADOR LO DEJA MÁS CLARO.**

Conforme al artículo 25.3 en el pliego de cláusulas administrativas deberá constar:

- a) El ámbito de la Actuación Integrada con expresión de las obras que se han de ejecutar.
- b) Plazos para la ejecución.
- c) Bases técnicas necesarias para redactar el proyecto de urbanización.
- d) Las obligaciones relativas a la financiación de las actuaciones que ha de llevar a cabo el Agente Urbanizador.
- e) Tipo máximo de la licitación por todos los conceptos.

- f) Las cargas de la urbanización que habrán de soportar los propietarios, incluida la retribución del Agente Urbanizador, y cuantificadas en relación a cada m<sup>2</sup> de terreno.
- g) El derecho de los propietarios a abonar las cuotas de urbanización en metálico.
- h) El coeficiente de canje que habrá de aplicarse en relación a los propietarios que renuncien a su derecho a pagar las cuotas de urbanización en metálico. **El coeficiente de canje habrá de calcularse valorando los terrenos de acuerdo con la legislación estatal de suelo, partiendo del valor que les correspondería si estuviera terminada la actuación.**

- i) Los supuestos excepcionales en que podrá modificarse el coeficiente de canje, en sentido favorable o desfavorable para el Agente y para los propietarios. Dice el borrador que **una nueva valoración de las cargas obliga a efectuar una nueva valoración de los terrenos, y ha de dar lugar, en caso de disconformidad de los propietarios, a que éstos puedan optar por el pago de las cargas en metálico.**
- j) Garantías del cumplimiento del contrato.

## **C) EN LA GESTIÓN INDIRECTA: LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN LAS VA A PODER REALIZAR DIRECTAMENTE EL AGENTE URBANIZADOR, SE ELIMINA LA SELECCIÓN DE EMPRESARIO CONSTRUCTOR.**

El borrador propone la desaparición de una de las grandes novedades introducidas en la LUV, como consecuencia de la jurisprudencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, como es la separación entre agente urbanizador y empresario constructor.

- Esta separación entre URBANIZADOR Y CONSTRUCTOR es eliminada por el borrador de Ley que ya no obliga al agente urbanizador a licitar las obras de urbanización. De esta manera, se elimina una institución que había dado mal resultado y es la configuración del urbanizador como una cuasi-administración.

Ahora ya sólo hay una licitación, la que se pone en marcha para la selección del agente urbanizador. El agente urbanizador, posteriormente, va a tener tres opciones a su disposición:

- Ejecutar directamente las obras.
- Contratar sin procedimiento alguno las obras con un contratista de obras.
- Abrir un procedimiento privado sin ninguna intervención pública para conseguir el mejor precio y las mejores condiciones.

**D).- PARA PODER DEVENIR AGENTE URBANIZADOR ES NECESARIO TENER LA CLASIFICACIÓN SUFICIENTE PARA PODER REALIZAR DIRECTAMENTE LA OBRA.**

Puesto que el agente urbanizador podrá directamente ejecutar la obra, el artículo 27 del borrador dispone que:

*“En todo caso, y teniendo en cuenta que la prestación que tiene más importancia, desde el punto de vista económico, es la relativa a la ejecución de las obras, el licitador habrá de reunir los requisitos de capacidad y solvencia necesarios para ser contratista de obras conforme a la legislación estatal.”*

Se cambia el criterio, con la legislación anterior, la clasificación para realizar la obra se le exigía al contratista de obras que seleccionaba el agente urbanizador. Con la LUV se establecían pocos requisitos para obtener la condición de agente urbanizador, sin embargo, sí que se exigían importantes requisitos de clasificación que debía tener el aspirante a contratista.

## I.5.- El sistema de expropiación.

El artículo 37 del borrador dispone que podrá utilizarse la expropiación para la transformación urbanística, **cuando el fin público perseguido no sea posible alcanzarlo mediante la utilización de los demás procedimientos.**

- El borrador establece el procedimiento de expropiación forzosa como un procedimiento de gestión residual, al que acudir, si no es posible el de cooperación o Agente Urbanizador, y en este punto entiendo necesario señalar de nuevo, que el borrador no exige la colaboración de los propietarios para poder acometer el sistema de cooperación.
- Ahora bien, dado que está en manos de la administración la elección en cada caso del sistema de gestión, el borrador debería concretar más que debería hacer la administración para poder acudir al sistema de expropiación, por ejemplo, la previa licitación de la condición de agente urbanizador y la declaración del desierto del concurso etc...

- El sistema de expropiación ya viene previsto en la normativa urbanística vigente como un sistema de gestión dentro de la gestión directa, artículo 432.1 a) del ROGTU, derogado por el borrador.
- En relación con el procedimiento y las valoraciones en el sistema de expropiación, el borrador se remite a lo regulado en la normativa estatal de aplicación como no puede ser de otro modo.

## I.6.- Consecuencias de las novedades que el borrador introduce en la tramitación y gestión de los programas.

- En primer lugar, dada la separación entre planeamiento y gestión, **se demorará mucho más la tramitación de los programas de actuación integrada.**
- En segundo lugar, **los ayuntamientos tendrán mucho más trabajo pues deberán concretar la ordenación pormenorizada antes de sacar a licitación un programa.**

- En tercer lugar, **se limitan las propuestas de ordenación a los licitadores, pues esta vendrá determinada e impuesta en el pliego de licitación.**
- En cuarto lugar, el borrador le da más importancia al sector público, con lo que es posible que si el borrador se aprueba **se vea un incremento de la contratación pública en detrimento de la contratación privada.**

- En quinto lugar, puesto que el borrador aboga más por la gestión pública y hace más rígido el procedimiento para la gestión urbanística por el sector privado, esto **traerá consecuencias prácticas que serán muy importantes en la configuración de las empresas promotoras, ya que deberán cambiar o gestionar sus medios y sus propias estructuras para poder aspirar a obtener la condición de agente urbanizador.**
  - Las empresas constructoras del sector que no querían mezclarse con las tareas propias de la gestión urbanística tendrán que hacerlo.

## I. INCIDENCIA DE LA REFORMA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

### I.6 Consecuencias de las novedades en los sistemas de gestión.

- ❑ Se elimina la figura del urbanizador, tal y como se le conoce ahora, como operador interpuesto encargado únicamente de la gestión urbanística, que luego subcontrata la obra de urbanización, ya que al exigirse clasificación para devenir Agente Urbanizador, ello puede suponer la desaparición de pequeñas empresas.
- ❑ Se producirán fusiones de empresas del sector de la urbanización y de la construcción que quieran aspirar a ser urbanizadores, o el desarrollo en las empresas constructoras de gabinetes de gestión de suelo.

## **II.- INCIDENCIA DE LA REFORMA EN LA VIGENCIA DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA.**

## II.1.- La caducidad de los planes.

El borrador propone en su artículo 15.2 que **los planes de desarrollo del planeamiento general caduquen por ministerio de ley, sin en el plazo de un año desde su entrada en vigor, que se producirá a los 15 días de la publicación de su aprobación, no se ha dado inicio por la administración de actuación alguna para su ejecución o no se ha instado por los particulares la iniciación del procedimiento de gestión correspondiente.**

- El borrador exige que para poder iniciar la tramitación de un programa de actuación integrada, el planeamiento que recoja la ordenación pormenorizada a cuya ejecución se refiera, deba estar previamente aprobada.
- En la práctica, esto supondrá que los Ayuntamientos para desarrollar un determinado ámbito de actuación, deberán en primer lugar proceder a la aprobación del instrumento del planeamiento que recoja la ordenación pormenorizada, el cual si transcurrido un año desde su aprobación no se inicia su gestión caducará por ministerio de ley, debiendo volver a tramitarse y aprobarse en el momento en que pretenda desarrollarse.

Entiendo que este artículo no puede generar más que problemas por diferentes motivos:

Primero: el borrador de ley no otorga ya a los particulares oportunidad alguna de gestionar su suelo, sin embargo les penaliza sino instan la iniciación del procedimiento de gestión correspondiente. Esto es una gran contradicción.

Segundo: Por otra parte, ¿bastaría con la presentación de una instancia solicitando la gestión del suelo para que no operase nunca este precepto? ¿Bastaría la aprobación del pliego para la licitación aunque finalmente no se licitara o que, aun licitándose, quedara desierto, para paralizar la aplicación del precepto?

Tercero: **No tiene sentido someter a unos plazos tan breves a la Administración municipal a la hora de gestionar el suelo.** *¿Dónde está el interés que proteger con esta medida?* No se aprecia ningún interés público relevante, más bien puede producirse un efecto contrario al interés público como son las prisas o incluso la necesidad de que la Administración tenga que ir ofreciéndose a los promotores para que se presenten a su licitación porque, de otra manera, puede perder la validez de su plan.

- Por último, en mi opinión, el artículo 15 del borrador fuerza sin necesidad las categorías propias del Derecho administrativo, dado que las disposiciones de carácter general, como son los instrumentos de planeamiento, suelen ser derogadas o abrogadas, pero es impropio de estas disposiciones su caducidad después de aprobadas y haber desplegado efectos jurídicos.

## II.2.- Extinción de los programas de actuación integrada. Disposición Transitoria Tercera del borrador.

La Disposición transitoria tercera del borrador establece:

*"La entrada en vigor de la presente ley producirá las siguientes consecuencias en relación con los Programas de Actuación Integrada de Planes Parciales Reclasificatorios aprobados en los que se hayan incumplido los plazos de ejecución, y con los correspondientes contratos celebrados con el Agente Urbanizador:*

- 1. El contrato con el Agente Urbanizador quedará extinguido, así como todos los contratos vinculados al mismo.*
- 2. El Ayuntamiento podrá optar, motivadamente, por llevar a cabo la actuación mediante cooperación de conformidad con esta ley o declarar extinguido el Programa.*
- 3. En este último supuesto el Ayuntamiento propondrá a la Conselleria competente en materia de Urbanismo la pérdida de vigencia del Plan Parcial y de la modificación reclasificatoria del planeamiento general."*

Tal como está redactada la transitoria, parece que si no se cumplen los plazos de ejecución de un programa de actuación integrada, lo cual es bastante habitual, el contrato con el Agente Urbanizador quedaría automáticamente resuelto.

No obstante, para quedar resuelto el contrato con el Agente Urbanizador debería iniciarse por el Ayuntamiento un procedimiento de resolución contractual con la práctica de una liquidación del contrato, pues es posible que las obras de urbanización se encuentren en estado avanzado de ejecución. De esto el anteproyecto no menciona absolutamente nada, agravando más la situación la manifestación relativa a la desclasificación del suelo.

El borrador establece que si se incumplen los plazos de ejecución sin detallar las causas del incumplimiento queda facultada la Administración para extinguir el contrato con el Agente Urbanizador. **Esto puede generar obligaciones pecuniarias para la Administración ante cualquier reclamación por responsabilidad patrimonial que pueda generarse, al verse alterada la clasificación del suelo de los propietarios por un presunto incumplimiento de los plazos de ejecución del Agente Urbanizador.**

El Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal establece en su artículo 35 los supuestos indemnizatorios y menciona:

*“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:*

***a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración...”***

Esto podría suponer, que la actuación urbanística iniciada y que a los propietarios del ámbito les ha traído como consecuencia el pago de una serie de cuotas de urbanización, quede extinguida, con lo que nada se menciona sobre qué pasaría con esos pagos satisfechos por parte de los titulares del suelo en la actuación de referencia. **No se menciona absolutamente nada sobre las consecuencias que tendría, tanto para el Agente Urbanizador como para los propietarios, la extinción del programa de actuación integrada, evidenciando posiblemente la formulación por ambos de acciones de responsabilidad patrimonial contra la actuación municipal.**

Por todo ello, entiendo que la regulación que viene establecida en la Disposición Transitoria tercera del Borrador, debería desaparecer por cuanto:

- 1<sup>o</sup>.- No regula de forma detallada las consecuencias que podría generar la extinción del programa, tanto para el Agente Urbanizador como para los propietarios.
- 2<sup>o</sup>.- Tampoco prevé las consecuencias que podría suponer para las arcas públicas, por las múltiples acciones por responsabilidad patrimonial a las que podrían tener que enfrentarse.