



EL AGENTE URBANIZADOR

Evolucion historica en los
sistemas de ejecuci3n



Agrupaci3n de
Abogados Espa1oles



Alonso y Asociados
abogados economistas

El autor

JOSE LUIS ALONSO IGLESIAS es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid y Abogado en ejercicio con más de veinticinco años de experiencia en el ámbito del derecho mercantil y dedicado a labores docentes dentro del campo jurídico. Es socio fundador del Despacho ALONSO & ASOCIADOS, bufete miembro de HISPAJURIS AIE, nacido hace veinticinco años y especializado fundamentalmente en Derecho Mercantil y Derecho Patrimonial.

MARIA FERNANDA PARDO FANJUL es Abogado en ejercicio y desarrolla su labor profesional en el departamento procesal y civil del Despacho Alonso & Asociados desde el año 2000.

Resumen

La figura del agente urbanizador, como instrumento para la ejecución del planeamiento y urbanización del suelo más cercana a los intereses de los ciudadanos debe explicarse en el ámbito de la evolución histórica que el derecho urbanístico ha experimentado hacia la búsqueda de respuestas a los problemas de vivienda y acumulación de suelo sin urbanizar. La Ley 6/1994 de 15 de noviembre valenciana de actividad urbanística, trastocó la normativa española sobre el régimen del suelo puesto que junto a la conservación de los sistemas tradicionales de ejecución urbanística, permite la participación de una nueva figura: el agente urbanizador. Esta figura ha sido adoptada por la normativa estrictamente urbanística de las Comunidades Autónomas y reconocida indirectamente y de forma genérica por la legislación estatal cuando el artículo 4.3 de la Ley 6/98 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones dispone: "en los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo".

SUMARIO

INTRODUCCIÓN
 ANTIGUO REGIMEN Y LEGISLACIÓN DE ENSANCHE EN EL SIGLO XIX
 UN NUEVO HITO NORMATIVO: LA LEY DEL SUELO DEL 56
 NUEVO REPARTO COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN
 LA LEY 8/1990
 DERECHO URBANISTICO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA
 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y FACULTADES NORMATIVAS
 EL ARTICULO 4.3 DE LA LEY 6/98: NUEVAS FORMAS DE INICIATIVA PRIVADA
 LA NOVEDOSA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR EN LA LEGISLACIÓN VALENCIANA
 EL AGENTE URBANIZADOR EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Introducción

El acercamiento a la figura del agente urbanizador como nuevo instrumento de ejecución urbanística, que a partir de la fórmula abierta prevista en el artículo 4.3 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998, se generaliza en la normativa de las Comunidades Autónomas como un medio de acercamiento a los problemas reales de la urbanización de los terrenos, exige el previo estudio de los antecedentes legislativos del derecho urbanístico.

Debiendo estar en cuanto a la formulación de un concepto de derecho urbanístico, y su objeto, el urbanismo, junto a don Tomás Ramón Fernández que lo define como "una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo", definición que ya existía en el derecho inglés que calificaba sus leyes urbanísticas como Town and Country Planning Acts, esto es, leyes que no sólo tenían por objeto la planificación interna de las ciudades sino de los terrenos en que la misma se localiza.

Antiguo régimen y legislación de ensanche en el siglo XIX

En un primer momento el derecho urbanístico presenta dos realidades opuestas: las normas urbanísticas de las nuevas ciudades que creaban poblaciones "planificadas" tal como ya manifestó Darwin en sus viajes alrededor del mundo en el Beagle, describiendo la ciudad de Maldonado, en el actual Uruguay, como una ciudad con calles rectilíneas y, nunca mejor dicho, en el hemisferio contrario, las normas relativas al urbanismo existentes en el Viejo Mundo, y concretamente en España, normas que se conocen como de "policía urbana", de marcado carácter intervencionista, que se limitaban a controlar la actividad edificatoria de los particulares y velar por la seguridad y salubridad, tratando de impedir actuaciones descontroladas (Libro III del Título XIX Novísima Recopilación).

No es hasta bien entrado el siglo XIX y, en concreto con los inicios de la revolución industrial, momento en que se producen grandes acumulaciones de población en las ciudades que hacen preciso buscar mayores espacios para su acomodo, que se produce la ruptura material de las antiguas fortalezas o murallas que durante toda la Edad Media constituían una auténtica limitación física al crecimiento de las ciudades, por lo que dichas normas urbanísticas son concebidas con el objetivo de "ensanchar" los límites de las ciudades de estructura medieval.

"La legislación de ensanche es una de los primeros intentos legislativos de búsqueda de soluciones al problema de la vivienda más allá de la normativa fundamentalmente intervencionista".

Estas iniciativas en Madrid y Barcelona, cuyas murallas se derriban en 1854, culminan con la aprobación de la Ley de 29 de junio de 1864, que según Bas-

sols Coma, inaugura formalmente nuestro Derecho Urbanístico histórico.

La otra gran línea de intervención de finales del siglo XIX fue la de reforma de la estructura interna de las poblaciones contando para ello como instrumento básico con la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 que declara de utilidad pública "las obras de policía urbana y en particular las de ensanche y reforma interior de las poblaciones".

Esta norma consagra la primera técnica de confiscación parcial de las plusvalías, técnica que se intensifica con la Ley de 18 de marzo de 1895 de Saneamiento y Reforma Interior de Grandes Poblaciones (más de 30.000 habitantes). En esta nueva norma se extiende a 50 metros el fondo de las zonas laterales expropiables.

Las grandes leyes citadas, constituyen, hasta la promulgación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 el esqueleto de nuestro Derecho Urbanístico. Este esqueleto se irá rellenando mediante instrumentos normativos menores, cada uno de los cuales actuará desde su propia perspectiva en materias sectoriales.

Un nuevo hito normativo: la ley del suelo del 56

La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, siguiente hito normativo, introduce las siguientes novedades:

1.- Se atribuye a los poderes públicos, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, la entera responsabilidad en cuanto a la ordenación de la totalidad del territorio nacional, en todo lo concerniente a: planificación; régimen jurídico del suelo; ejecución de urbanizaciones

2.- Se introduce una nueva configuración del estatuto jurídico para la propiedad del suelo, desaparece la concepción de la propiedad sobre el suelo como el Derecho de gozar y disponer e incluso abusar sin más limitaciones que las establecidas en las leyes, tal como la concepción romana de la propiedad, artículo 348 del Código Civil establece, para convertirse en un Derecho limitado en su contenido por lo dispuesto en cada caso en la Ley urbanística y los correspondientes planes de ordenación.

3.- El ius aedificandi, el más importante de los derechos dominicales del Derecho de propiedad, pasa a convertirse en una atribución expresa de los planes urbanísticos subordinada al cumplimiento de dos deberes por parte del propietario: la contribución a los gastos de urbanización; y la edificación en los plazos que los planes estipulen.

Nuevo reparto competencial en la constitución

Tras las modificaciones introducidas por la Ley de 2 de mayo de 1975 en la Ley del Suelo de 1956 ya el Texto Refundido de 9 de abril de 1976, conviene reflexionar

más detenidamente sobre la trascendencia que la Constitución de 1978 tiene en el nuevo reparto de competencias en materia de urbanismo, toda vez que es precisamente en este ámbito de competencias donde se introduce y desarrolla la figura del agente urbanizador.

La piedra angular de las modificaciones introducidas por la Carta Magna es, por un lado el contenido del artículo 33 de la Constitución y, por otro el sistema de distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

El artículo 33 de la Constitución proscribía la confiscación pura del suelo, pero no impide el empleo de otras técnicas de delimitación del contenido de la propiedad, así el artículo 33.2 de la Constitución señala que la función social del Derecho de propiedad "delimitará su contenido de acuerdo con las leyes".

Por otro lado el artículo 47 de la Carta Magna obliga a los poderes públicos a regular "la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación", lo que legitima la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística pública.

La ley 8/1990

En 1983 se aprueban los estatutos de autonomía de las 17 Comunidades Autónomas. De acuerdo con dichos estatutos y dentro del marco constitucional, todas las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, competencias que comprenden tanto el poder legislativo como los de ejecución y gestión.

Consecuentemente, los órganos de las Comunidades Autónomas sustituyen a los del Estado en el ejercicio de las competencias que la Ley del Suelo de 1976 y sus normas complementarias establecían, normativa ésta que seguía en vigor en la medida en que no hubieran sido modificadas por los poderes autonómicos y que, en todo caso, constituyen Derecho supletorio de conformidad con el artículo 149.3 de la Constitución.

El problema competencial se refuerza y cobra su mayor virulencia cuando en la segunda mitad de los años 80, y ante el espectacular incremento del precio del suelo, el Gobierno se propone la reforma de la Ley del Suelo de 1976 para reforzar los instrumentos de intervención de los poderes públicos en el mercado inmobiliario.

Esta reforma se instrumentaliza a través de la Ley 8/1990 y el texto refundido de 1992.

Los objetivos de la Ley 8/1990 son básicamente los siguientes:

1.- enfatizar los deberes de los propietarios y generalizar la expropiación o venta forzosa en caso de incumplimientos imputables a los mismos, el estatuto de la propiedad como de adquisición gradual y sucesiva de facultades.

2.- refuerzo de los sistemas de equidistribución.

3.- se establecen criterios de valoración del suelo objetivos.

4.- se atribuye a los Ayuntamientos un derecho de adquisición preferente de determinadas transmisiones de suelo y vivienda mediante derechos de tanteo y retracto.

Estos preceptos junto con los de la Ley de 1976 que seguían vigentes, se incorporan al texto refundido de 1992, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio.

Simultáneamente a estas reformas algunas Comunidades Autónomas emprendieron iniciativas legislativas en la misma dirección, así la Ley Foral 7/1987 y la Ley vasca 9/1989 de valoración del suelo.

Es precisamente la actividad legislativa estatal intervencionista la que causa la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad por varias Comunidades Autónomas contra la Ley 8/1990, acumulándose dicha impugnación ante el Tribunal Constitucional del texto refundido de 26 de junio de 1992.

Frente a la competencia relativa a condiciones básicas del derecho de propiedad como denominador común normativo garantizador de igualdad sustancial de los españoles, el Tribunal Constitucional manifiesta que dicho denominador común debe ser interpretado restrictivamente como "mínimo denominador común" y como consecuencia sólo se pueden dictar normas estatales "mínimas".

Como consecuencia, las normas estatales que regulan las condiciones básicas, art.149.1.1º CE, son incompletas debiendo ser integradas por la legislación autonómica, y careciendo de efectividad en tanto no se promulgue dicha legislación.

Consecuentemente, el legislador estatal sí puede regular las condiciones básicas de ejercicio, estatuto de la propiedad urbana y criterios de valoración para la determinación del contenido económico del Derecho de propiedad. Todo lo demás corresponde a los legisladores autonómicos.

Derecho urbanístico en la legislación autonómica

Este es el marco en que se aprueba la normativa autonómica y el texto de la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, originó un vacío normativo en la mayoría de las Comunidades Autónomas, que o no habían ejercido sus poderes legislativos en materia de urbanismo o bien se habían limitado a regular aspectos muy específicos rigiéndose en lo no previsto autonómicamente por lo dispuesto en el Texto refundido de 1992.

Igualmente la citada Sentencia del Tribunal Constitucional recuperó la aplicabilidad del Texto Refundido de 1976. Por tanto la situación es: por un lado un centenar de artículos del texto refundido de 1992 continúan vigentes; por otro lado la aplicación del texto refundido de 1976.

Ante esta situación normativa y la atribución de competencias a las comunidades autónomas, éstas procedieron a la aprobación de una legislación de urgencia que básicamente consistió en la adopción de la

normativa contenida en el texto refundido estatal de 1992, con el carácter de Derecho propio, esto es, de Derecho autonómico.

Así lo hicieron la Ley Cantabria de 25 de abril de 1997, la Vasca de la misma fecha, la andaluza de 18 de junio de 1997, la de Castilla La Mancha de 10 de julio de 1997, la de Madrid de 15 de julio de 1997, Castilla León de 13 de octubre de 1997 y la de Extremadura de 23 de diciembre de 1997.

Así pues, éste es el punto de partida de la legislación autonómica cuyos vacíos de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional deberán integrarse por el Texto refundido de 1976 vigentes como Derecho supletorio.

Lo cierto es que, como consecuencia de las constantes convulsiones, modificaciones y reformas experimentadas en el Derecho urbanístico español así como la constante proliferación de normativa autonómica, es fácilmente comprensible la conclusión de que es imposible una comprensión global del sistema ya que éste parece haber desaparecido tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997.

No obstante sí podemos afirmar que el ordenamiento urbanístico español tiene una estructura si bien hay que reconocer que dicha estructura es bastante compleja, y ello como consecuencia, por un lado de la delimitación competencial derivada de la organización territorial del Estado y, por otro de la existencia de una pluralidad de legislaciones de incidencia territorial y sectorial que establece limitaciones, prohibiciones o deberes en cuanto a la utilización del suelo.

Distribución de competencias y facultades normativas

Así podemos decir que la distribución competencial en la materia se basa en el siguiente esquema:

- El Estado es competente para regular las condiciones básicas del estatuto de la propiedad, derechos y deberes básicos, ejerciendo las competencias sectoriales con incidencia territorial que le corresponden (carreteras y ferrocarriles, puertos y aeropuertos, defensa nacional etc...).
- Las Comunidades Autónomas, regulan la ordena-

ción del territorio y el urbanismo con plena competencia legislativa en materia de planeamiento, gestión, es esta la puerta de entrada a la regulación de la figura del agente urbanizador, disciplina, intervención en el mercado inmobiliario y estatuto de la propiedad con sujeción a las condiciones básicas que son competencia estatal.

- Los Municipios son competentes para aprobar con carácter definitivo el planeamiento de desarrollo y velar por el cumplimiento de la legalidad en todos los actos de edificación.

A esta distribución de competencias le corresponde el esquema de las facultades normativas atribuidas a cada una de las tres esferas territoriales existentes:

Legislación estatal- legislación de aplicación directa: 1) La Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; 2) Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, en concreto, todos aquellos preceptos no declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 ni derogados por la Ley 6/1998; 3) Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística; 4) Leyes sectoriales que tengan incidencia urbanística tales como las relativas a carreteras, costas, aguas, puertos, etc...

Legislación estatal- legislación de aplicación supletoria: se trata de un cuerpo normativo estatal preconstitucional aplicable en defecto de normativa autonómica.

La supervivencia de estas normas preconstitucionales (Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 23 de junio de 1978, EL Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978) se justifica por la indisponibilidad de dichas materias competenciales, tanto por el legislador

estatal que a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 carece de competencia en dicha materia, como del legislador autonómico que carece de poder abrogatorio del Derecho estatal.

A la vista de lo anterior, la interpretación del artículo 149.3 CE relativo a la aplicación supletoria del Derecho estatal en materia urbanística, se puede resumir en dos puntos:

1.- El Derecho estatal podrá suplir por entero el vacío normativo existente en una Comunidad Autó-

"El ordenamiento urbanístico español tiene una estructura si bien hay que reconocer que dicha estructura es bastante compleja"

"Los Municipios son competentes para aprobar con carácter definitivo el desarrollo y velar por el cumplimiento de la legalidad"

"El Derecho estatal podrá suplir por entero el vacío normativo existente en una Comunidad Autónoma en algunos casos"

noma si esta no hubiera hecho uso de su competencia legislativa. Consecuentemente, la legislación estatal podrá ser desplazada totalmente por la autonómica, así en Cataluña, Galicia, Navarra, Valencia, Castilla y León, Aragón.

2.- El Derecho estatal es aplicable para integrar las lagunas existentes en el ordenamiento urbanístico correspondiente a dicha Comunidad Autónoma y ello, aun en el caso de que éste ocupe normativamente la totalidad de la materia.

A estos efectos ¿qué se entiende por laguna? El concepto de laguna que permita esta intervención de la normativa estatal no debe entenderse simplemente como la ausencia de regla que específicamente trate un aspecto específico sino como la ausencia de regla para supuesto no contrario, esto es, admisible de acuerdo con la lógica y el sistema del ordenamiento jurídico autonómico.

Legislación autonómica. En el ejercicio de las competencias constitucionalmente otorgadas a las Comunidades Autónomas esta legislación estará integrada por las siguientes normas:

1.- Las leyes de urbanismo de las Comunidades Autónomas de aplicación preferente a la normativa estatal supletoria que como su nombre indica sólo se aplicará en defecto de ésta.

2.- Reglamentos en materia urbanística.

3.- Legislación sectorial con incidencia en materia de urbanismo.

Normativa municipal, integrada por dos elementos:

1.- Normas urbanísticas de los planes.

2.- Ordenanzas municipales sobre edificación y uso del suelo.

El artículo 4.3 de la ley 6/98: nuevas formas de iniciativa privada

El desarrollo de la ejecución de los planes, esto es, la gestión urbanística, puede desarrollarse a través de diferentes fórmulas organizativas, así: la gestión pública directa mediante la ejecución exclusiva por la entidad actuante o mediante la creación de entes instrumentales como las Mancomunidades y Agrupaciones Urbanísticas, consorcios o gerencias todo ello de conformidad con los artículos 4 y 9 a 20 del Reglamento de Gestión Urbanística; mediante fórmulas

mixtas tales como la constitución de sociedades anónimas o empresas de economía mixta; o mediante la iniciativa privada, esto es, la gestión por particulares.

Por otro lado y en cuanto a la intervención privada en la ejecución del planeamiento o gestión por los particulares en la normativa actual, la figura del agente urbanizador aparece como una innovación en los mecanismos de iniciativa privada acentuando aún más la importancia de la iniciativa de los particu-

lares, de tal importancia que se ha llegado a afirmar que el particular, en los sistemas de compensación lleva a cabo la urbanización. Precisamente, el objetivo de potenciar la intervención privada en la ejecución que inspira la Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones 6/98 de 13 de abril llega hasta el punto de posibilitar la actuación de quien no tiene la condición de propietario del suelo mediante la fórmula genérica del artículo 4.3 de la Ley de 1998. Precisamente es esta previsión la que posibilita la creación del figura del agente urbanizador y la puerta de entrada de un nuevo sistema en la ejecución del planeamiento que pretende agilizar la urbanización de terrenos disponibles.

Los primeros antecedentes de dicha figura ya se encuentran en la ejecución de los Programas de Actuación Urbanística que regularon los artículos 146 a 153 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y del Reglamento de Gestión Urbanística mediante la adjudicación por concurso a empresas privadas o la adjudicación directa a entidades locales.

El artículo 4 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones 6/98 de 13 de abril declara:

"1.- Los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en las Leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquellos.

2.- La gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscribirá, en la

medida más amplia posible, la participación privada.

3.- En los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo"

A este respecto debemos recordar que el apartado 3 del citado artículo 4 de la Ley de 1998 fue declarado conforme al artículo 149.1.1º de la Constitución relativo al reparto de competencias entre el Estado y las

" El derecho estatal es aplicable para integrar las lagunas existentes en el ordenamiento urbanístico de la comunidad autónoma "

"La figura del agente urbanizador aparece como una innovación en los mecanismos de iniciativa privada "

"La gestión pública a suscribirá en la medida más amplia posible, la participación privada "

Comunidades Autónomas, por Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2001, STC 164/2001, por los siguientes motivos:

1.- La participación de la iniciativa urbanística privada que regula se deriva del Derecho de propiedad reconocido en el artículo 33.1 de la Constitución y de la libertad de empresa que garantiza el artículo 38 de la Carta Magna.

2.- La introducción en la Ley de 1998, normativa estatal, de la iniciativa privada, no invade las competencias autonómicas porque será el legislador de cada Comunidad Autónoma el encargado de precisar el régimen de los posibles sistemas de actuación pública así como el grado de iniciativa de la figura del agente urbanizador.

Consecuentemente, las reglas esenciales a los efectos de regular las relaciones entre entes públicos e iniciativa privada son las cinco siguientes:

1.- La dirección de la acción urbanística corresponde a los entes públicos.

2.- Los entes públicos directores de la acción urbanística deben respetar la iniciativa de los propietarios inmobiliarios.

3.- Los propietarios del suelo pueden colaborar con la administración en la acción urbanística de los entes públicos.

4.- La gestión pública está obligada a suscitar en la forma más amplia posible la iniciativa privada.

5.- Debe promoverse la participación de la iniciativa privada en la actuación pública incluso en los casos de dicha iniciativa no detenida por la propiedad del suelo.

Por tanto, es un órgano, ya sea una persona física o jurídica, de carácter privado, diferente al propietario o propietarios de los terrenos, que se encarga del desempeño de las facultades de la Administración y al que corresponde la responsabilidad de urbanizar una determinada unidad de ejecución.

Consecuentemente, la figura del agente urbanizador nace de la separación por parte de la Administración, en virtud de aplicación de las disposiciones legales, de la función urbanizadora de entre los deberes de los propietarios de los terrenos, así como su atribución a una tercera persona que no es el propietario de la unidad.

La novedosa figura del agente urbanizador en la legislación valenciana

La primera referencia autonómica a la figura del agente urbanizador aparece fundamentalmente en

la Ley valenciana de actividad urbanística, Ley 6/1994 de 15 de noviembre cuya magnífica Exposición de Motivos lleva a cabo una síntesis de los principales problemas, deficiencias y deformaciones del modelo urbanístico español.

La singularidad de la fórmula valenciana radica en romper con el sistema tradicional instaurado desde la Ley del Suelo de 12 de 1956 que si bien configuraba el urbanismo como una función pública, por otro lado y debido a la escasez de medios económicos de las Administraciones, atribuía a los propietarios la ejecución del urbanismo.

Posteriormente, y tal como hemos expuesto anteriormente, tanto el Texto Refundido sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto de 1346/1976 de 9 de abril como la Ley 8/1990 de 25 de julio sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo aprobado por Real Decreto 1/1992 de 26

de junio mejoran el sistema pero mantienen al propietario como protagonista principal de la ejecución del urbanismo, si bien, y dado que en la práctica, la mayoría de los casos los propietarios eran personas ajenas al desarrollo urbanístico e inmobiliario, los mismos raramente tomaban la iniciativa o colaboraban con las empresas promotoras.

¿Cuál es la consecuencia de este teórico protagonismo de los propietarios carente de virtualidad práctica en la mayoría de los casos?

Evidentemente, la acumulación de terrenos carentes de urbanización así como el consecuente encarecimiento del suelo urbanizado y el incremento de la densidad en el suelo urbanizado.

Esto significa que, frente al binomio Administración-propietario típico del sistema estatal, la Ley de 1994 valenciana da paso al trinomio Administración-Urbanizador-propietario, en el que los tradicionales sistemas de actuación se sustituyen por las competencias del urbanizador.

Las notas que definen la figura del agente urbanizador en la legislación valenciana son:

1.- Que el agente urbanizador podrá ser una persona pública o privada que voluntariamente asuma la responsabilidad de promover la ejecución de una actuación urbanizadora en el desarrollo del Plan y de conformidad con un Programa. (art.29.6 de la Ley valenciana)

2.-Que mediante convenio con la Administración, el agente urbanizador se compromete a gestionar las inversiones públicas o privadas necesarias para la ejecución, haciendo frente a los gastos de urbanización que podrá repercutir en los propietarios de los solares (art. 29.7 y 9 de la Ley valenciana).

"La exposición de motivos de la Ley valenciana de urbanismo estudia los principales problemas, del modelo urbanístico español"

"El agente urbanizador podrá ser una persona que asuma la responsabilidad de promover la ejecución de una actuación urbanizadora"

3.- Que la intervención del agente urbanizador no requiere la concurrencia en el mismo de la condición de propietario civil de los terrenos ni que el mismo se convierta en el propietario de los solares resultantes de la ejecución, y ello con el objetivo, según el propio texto de la Exposición de Motivos de la Ley valenciana, de que no se restrinja el número de empresarios que concurren a la urbanización. Con ello se pretende garantizar el acceso a la actividad urbanizadora de empresas de todos los tamaños.

4.- La Ley valenciana establece un régimen sancionador en caso de incumplimiento por parte del agente urbanizador de los plazos de ejecución de un Programa, aplicable salvo concesión de prórroga justificada por interés público, y que determina la caducidad de la adjudicación y la posible imposición de las penas contractuales que el Programa establezca, pudiendo incluso ser privado de su condición de urbanizador. (art. 29.10 de la Ley valenciana).

El agente urbanizador en otras comunidades autónomas

El modelo de la Ley valenciana de 1994 fue posteriormente recogido por la Ley 2/1998 de 4 de junio de la Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística de Castilla La Mancha en la que al igual que ocurre en la normativa valenciana el Agente Urbanizador es la figura que voluntariamente asume las responsabilidades públicas de promover la ejecución de una actuación urbanística.

En cuanto al resto de la normativa autonómica destaca Ley 2/1998 de 4 de junio de la Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística, de la Comunidad de Castilla La Mancha en la que el agente urbanizador es el agente responsable de ejecutar la actuación integrada o urbanizadora.

Otras Comunidades Autónomas han recogido también la figura del urbanizador dentro de los sistemas de actuación así entre otras La Rioja, Aragón, Castilla y León y Canarias.

Como normativa más importante en el ámbito autonómico destacar: en La Rioja dentro del sistema de concesión de la obra urbanizadora en la Ley 10/1998 de 9 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo; dentro del sistema de concurrencia aparecía pre-

visto en la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León, modificada por Ley 10/2002 de 10 de julio; en la comunidad de Aragón se regula el agente urbanizador dentro del sistema de concesión de la obra urbanizadora en la Ley 5/1999 de 25 de marzo Urbanística de Aragón, esta Ley ha sido desarrollada pro Decreto 52/2002 de 19 de febrero; la Ley 9/1999 de 13 de mayo de Ordenación del Territorio de Canarias regula el régimen del agente urbanizador dentro del sistema de ejecución empresarial, dicha norma ha sido refundida en el Texto aprobado pro Real Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales.

Otra normativa autonómica destacable es: En la comunidad de Cantabria destaca el texto de la Ley 2/2001 de 25 de junio de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo; en la Comunidad Autónoma de Murcia, introducida por la Ley 1/2001 de 24 de abril del Suelo de Murcia y en la Ley 2/2002 de 10 de mayo de Modificación de la Ley 1/2001; Cataluña, cuenta con normativa propia la Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo de Cataluña; la Ley del suelo de Galicia 1/1997 de 24 de marzo, en materia de ordenación habrá que estar a lo dispuesto en la Ley 9/2002 de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

La conclusión de esta constante reconstrucción en el ámbito del derecho urbanístico es que, si bien la ejecución del planeamiento en la práctica es un proceso largo y complejo, el legislador ha venido introduciendo históricamente continuos retoques en el esquema inicial de la Ley del Suelo, con el objetivo de intentar agilizar el proceso de ejecución, y precisamente el texto de la actual Ley del Suelo

de 1998 pretende solucionar los problemas reales derivados de la ejecución del urbanismo, no mediante una modificación del procedimiento sino mediante la flexibilización del régimen del suelo.

Basado en el contenido de la ponencia "El agente urbanizador y sus variantes" organizada por el IFAES e impartida por don José Luis Alonso Iglesias en febrero de 2004.

Mañana: Sánchez Pintado & Núñez analiza los derechos de imagen en las retransmisiones deportivas.

" La Ley valenciana establece un régimen sancionador en caso de incumplimiento por parte del agente urbanizador de los plazos de ejecución"

"En la Ley 2/1998 de 4 de junio el agente urbanizador es el agente responsable de ejecutar la actuación integrada o urbanizadora"

"La ejecución del planeamiento en la práctica es un proceso largo y complejo y el legislador ha ido introduciendo continuos retoques"