



# Administrativo

## La figura del agente urbanizador en las legislaciones autonómicas Legislación valenciana, madrileña, catalana, navarra y andaluza



José Luis Alonso Iglesias • *Abogado y Economista*  
María Fernanda Pardo Fanjul • *Abogado*  
*Alonso&Asociados-ABOGADOS, miembros de Hispajuris A.I.E.*

El artículo 4 de la Ley 6/98 de 13 de abril, relativo a la ejecución del planeamiento, es el punto de partida de la figura del agente urbanizador, en el bien entendido de que la ejecución del planeamiento consiste en poner en obra las determinaciones del Plan, y con ello una pluralidad de actuaciones que van desde la urbanización a la edificación. El desarrollo de la ejecución de los planes, esto es, la gestión urbanística, puede desarrollarse a través de diferentes fórmulas organizativas: la gestión pública directa; fórmulas mixtas tales como la constitución de sociedades anónimas o empresas de economía mixta; o la iniciativa privada, esto es, la gestión por particulares. En este ámbito es donde aparece la figura del Agente Urbanizador, figura que es introducida en las legislaciones autonómicas con el objeto de agilizar la urbanización del suelo frecuentemente retenido en manos de los propietarios, quienes no pueden o no quieren hacer frente a las tareas de urbanización, ya sea por motivos económicos o especulativos.

### 1 LA INICIATIVA PRIVADA EN LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

Con el objetivo de potenciar la intervención privada en la ejecución del planeamiento, 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.

Es esta previsión la que posibilita la creación de la 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 y, que aparece en la legislación autonómica de Valencia para posteriormente extenderse al resto de las Comunidades Autónomas

El artículo 4 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones 6/98 de 13 de abril constituye el marco normativo que posibilita dicha iniciativa privada. (ver cuadro 1 en página 50).

De la exégesis de este precepto se deducen las premisas básicas sobre las que se asientan las

relaciones entre los entes públicos competentes y la iniciativa privada en el marco jurídico que la Ley estatal de 1998 y la elaboración del concepto de agente urbanizador

A tenor del contenido de tal precepto y a la luz de la interpretación constitucional del mismo en virtud de Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 de 11 de julio se deducen las reglas esenciales reguladoras de las relaciones entre entes públicos e iniciativa privada, tales reglas son:

- 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 detente la propiedad del suelo.**

## 2 LA LEY VALENCIANA

La primera referencia autonómica a la figura del agente urbanizador aparece 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, dada la escasez de medios económicos de las Administraciones, atribuía a los propietarios la ejecución del urbanismo.

## Sumario

- 1.- La Iniciativa privada en la ejecución el Planeamiento
- 2.- La Ley Valenciana
- 3.- La ley del Suelo en la Comunidad de Madrid
- 4.- La Ley Catalana de Urbanismo
- 5.- La Ley Foral de Navarra
- 6.- La Ley Andaluza
- 7.- Consideraciones finales

### >>> La figura del agente urbanizador aparece en la legislación autonómica de Valencia para posteriormente extenderse al resto de las Comunidades Autónomas <<<

Posteriormente, 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 sin urbanizar así como el consecuente encarecimiento del suelo urbanizado y el incremento de la densidad en el suelo urbanizado.**

Frente a ello la Ley valenciana de 1994 configura la actividad urbanizadora como una función pública de la que son responsables los poderes públicos, no los propietarios de los terrenos. Por otro lado y dado que esta función

pública requiere tanto fuertes inversiones como una constante actividad gestora, la Ley valenciana llama a la intervención de la iniciativa empresarial.

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 principales notas que definen la figura del agente urbanizador en la Ley valenciana, para muchos precursora de la regulación del urbanizador en la legislación autonómica, 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. (artículo 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 gas-

## >>> ARTÍCULO 4 DE LA LEY SOBRE EL RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES

**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"*

tos de urbanización que podrá repercutir en los propietarios de los solares (artículo 29.7 y 9 de la Ley valenciana).

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**, (al igual que ocurre en la legislación foral Navarra que posteriormente estudiaremos) 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. 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 (artículo 29.10 de la Ley valenciana).

De todo ello se deduce que el agente urbanizador es el agente responsable

de ejecutar la actuación integrada o urbanizadora, tal como la Exposición de Motivos de la Ley valenciana de 1994 manifiesta, el agente es **la persona que voluntariamente asume la responsabilidad pública de promover la ejecución de una actuación urbanística, se compromete a realizar y gestionar las inversiones necesarias, no siendo necesario que sea el propietario civil de los terrenos ni que se convierta en propietario final de los solares resultantes, sustituyendo a los sistemas tradicionales de actuación.**

### **3** LA LEY DEL SUELO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

El artículo 80 de la derogada Ley 9/1995 de 28 de marzo de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, señalaba que la Administración actuante optaría por cualquiera de los cuatro tradicionales sistemas de actuación que establecía la Ley, esto es, el de **compensación, cooperación, ejecución forzosa y expropiación**, debiendo atenderse a la adecuada ponderación de todas las circunstancias concurrentes en cada caso y, en concreto los medios económicos disponibles, las necesidades colectivas necesitadas de atención y la capacidad de gestión de la Administración, como criterios determinantes de la aplicación de uno u otro sistema en el desarrollo y ejecución de la actuación urbanística.

Posteriormente la Ley 20/1997 de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de suelo y urbanismo, no modificó este planteamiento siendo el mismo que se mantiene en la **actual Ley 9/2001 de 17 de julio del Suelo.**

La actual Ley 9/2001 del Suelo de la **Comunidad de Madrid**, en los artículos 71 y siguientes, establece los siguientes sistemas de ejecución, sistemas cuya elección discrecional compete a la Administración: **compensación cuando se trate de ejecución privada; cooperación, cuando se elija una modalidad mixta de ejecución, pública-privada; expropiación cuando se trate de ejecución pública.** La Ley madrileña también preve la ejecución forzosa aplicable en aquellos casos en que existan incumplimientos por parte de los propietarios o promotores. Evidentemente la elección discrecional de estos sistemas de cualquiera de estos sistemas de ejecución no significa arbitrariedad, sino que dicha decisión debe motivarse y justificarse en atención a los objetivos, la capacidad económica de la administración o de los propietarios, la capacidad de gestión y las necesidades que se pretendan cubrir con ese desarrollo.

El Título III Capítulo IV, Sección III de la Ley 9/2001 de 17 de julio regula el **sistema de compensación que es el sistema ejecución privada.** Mediante el sistema de compensación la ejecución del planeamiento se lleva a cabo íntegramente por personas privadas, que **no tienen que ser necesariamente los propietarios de los terrenos.**

El papel de la Administración en esta modalidad de ejecución se limita a funciones de supervisión y control, y en aquellos casos de no adhesión de los propietarios al sistema, la Administración ejercerá el ius expropiandi.

Precisamente, es en este sistema donde se produce la novedosa introducción de la figura de lo que se conoce como *agente urbanizador*, esto es, la posibilidad de que este sistema, el de compensación de gestión **no sólo por los propietarios del suelo, como ocurría en el Derecho tradicional, sino también por cualquier persona privada aunque no sea la propietaria del suelo.**

Consecuentemente, **al contrario de lo que ocurre en el sistema valenciano**, en el que el agente urbanizador es el **ejecutor material** que sustituye a los tradicionales sistemas de actuación, **en el modelo madrileño la iniciativa privada en la ejecución tiene cabida a través de uno de los modelos tradicionales de ejecución, el de compensación, constituyéndose como una modalidad especial de ejecución por compensación.**

La Ley del Suelo Madrileña regula dos modalidades de ejecución privada: la ejecución directa por el propietario, artículos 106 a 109; y la ejecución del sistema de compensación por adjudicatario por concurso.

La ejecución del sistema de compensación por adjudicatario en concurso se regula en los artículos 109 a 113 de la Ley del Suelo Madrileña, y permite, como novedad que, una vez **transcurridos los plazos legales** para que se aplique el sistema a propietarios, plazos de uno o dos años, sin que éstos presenten ninguna iniciativa, **cualquier persona privada aunque no sea propietaria, formalice una iniciativa de desarrollo.** En estos casos de iniciativa privada por los no propietarios, no será exigible la presentación de la totalidad de los documentos exigidos en el artículo 106 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, en concreto y lógicamente, no será necesaria la presentación de ninguna acreditación de la propiedad del suelo ni la presentación de bases de actuación ni estatutos.

#### 4 LA LEY CATALANA DE URBANISMO

La Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo, disposición final undécima deroga expresamente el texto refundido de la legislación catalana en materia de urbanismo aprobado por Decreto Legislativo 1/1990 de 12 de julio, en el que se mantenían los tradicionales sistemas de actuación, esto es, el de compensación, cooperación y expropiación, texto que fue confirmado por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 20 de marzo de 1997, por la que se acota el alcance la de

competencia estatal en lo concerniente a régimen del suelo, valoraciones y expropiaciones en base a la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia urbanística.

Frente a la regulación del texto de 12 de julio de 1990, el nuevo texto de 14 de marzo de 2002 de la Comunidad Autónoma de Cataluña, aboga en la Exposición de Motivos por la participación de los propietarios y de los demás operadores públicos y privados en el desarrollo del modelo urbanístico de la ciudad.

La actual situación, como consecuencia de este propósito, se manifiesta por un lado en un mayor ejercicio de competencias por parte de los Ayuntamientos y por otro, **en la introducción de mecanismos que facilitan la actuación de agentes urbanizadores, como figura novedosa, así como promotores y propietarios a los que se concede un papel prioritario.**

Mediante dichos instrumentos así como mediante la modificación, actualización y simplificación de procedimientos previstos, se pretende como último objetivo disponer en todo momento de suelo debidamente urbanizado como único método efectivo para luchar contra la especulación.

La iniciativa privada en los sistemas de actuación descritos en la Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo, debe completarse con lo manifestado en el Decreto 287/2003 de 4 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento parcial de la Ley 2/2002 de 14 de marzo, pudiendo indicar, en atención a ambos textos, que los principales instrumentos de iniciativa privada en la legislación urbanística catalana son:

- El artículo 8 de la Ley 2/2002 declara que *"en materia de planeamiento y de gestión urbanísticos, los poderes públicos han de respetar la iniciativa privada, promoverla en la medida más amplia*

*posible y sustituirla en los casos de insuficiencia o de incumplimiento, sin perjuicio de los supuestos de actuación pública directa."* Consecuentemente con dicha afirmación la Ley 2/2002 introduce la posibilidad de que la gestión urbanística puede encomendarse a la iniciativa privada, a cuyos efectos el Reglamento crea la figura de los Programas de Participación Ciudadana.

- El artículo 96 de la Ley 2/2002 regula la iniciativa privada en la formulación de planes urbanísticos, reconociéndose a los **promotores privados el Derecho a ser beneficiarios de las ocupaciones temporales necesarias para la ejecución del plan.**
- Las actuaciones de iniciativa privada deben cumplir con los requisitos de publicidad exigidos en los artículos 98 y siguientes de la Ley 2/2002, estableciéndose como garantía la obligación de que se asegure la obligación de urbanizar mediante la constitución de una **garantía por importe del 12% del valor de las obras de urbanización por parte del promotor.**
- La actuación de los particulares en el proceso de ejecución de los planes de ordenación urbanística se realiza a través de las modalidades de gestión reguladas en la Ley 2/2002. La Ley 2/2002 de 14 de marzo se refiere a la gestión urbanística en el título IV, configurando dos sistemas de actuación: el de **reparcelación y el de expropiación.** El sistema de reparcación, a su vez, cuenta con las siguientes modalidades según el artículo 115 de la Ley 2/2002: **compensación básica; compensación por concertación; cooperación; sectores de urbanización prioritaria.**
- En las modalidades de compensación básica y de compensación por concertación, el pro-

>>> **La función urbanizadora se atribuye a una tercera persona, el agente urbanizador, que no es el propietario del suelo** <<<

## &gt;&gt;&gt; DEFINICIÓN DE AGENTE URBANIZADOR

Podemos definir al **Agente Urbanizador** como aquella **iniciativa empresarial de carácter privado que interviene en la ejecución del planeamiento en un determinado ámbito, ejerciendo facultades de dirección y urbanización del proceso sobre los propietarios del suelo, y que actúa por delegación de la Administración actuante.**

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

Resumiendo, la figura del agente urbanizador descansa en la separación que la administración realiza de acuerdo con la legalidad, de la función urbanizadora de entre todos deberes que corresponden a los propietarios de los terrenos y, en su atribución a una tercera persona, el agente urbanizador, que no es el propietario de la unidad.

yecto deberá expresar la propuesta de adjudicación de fincas a la empresa urbanizadora, artículos 124 y siguientes de la Ley 2/2002.

- El título VII de la Ley 2/2002 establece un completo sistema de protección de la legalidad urbanística aplicable a los sistemas de gestión urbanística establecidos.

cionales en nuestro Derecho urbanístico (compensación, cooperación y expropiación), sino que el modelo que dicha norma configura concede tanto a los órganos de planeamiento como a los Ayuntamientos y a los particulares la posibilidad de optar entre varios sistemas en atención al carácter público o privado de la actuación.

La Ley Foral de 20 diciembre de 2002 regula la figura del agente urbanizador en el Título IV relativo a la ejecución del planeamiento, capítulo II, Sección II. La norma navarra prevé tres sistemas de actuación privada: el de compensación, el de reparcelación voluntaria y el del agente urbanizador.

El artículo 170.1 de la Ley Foral introduce la definición del agente urbanizador como el *"responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración actuante y según el convenio estipulado."*

Consecuentemente se trata de aquella persona física o jurídica que *"asume voluntariamente al responsabilidad pública de promover la*

*ejecución de una actuación urbanística"* y que se compromete a realizar y gestionar las inversiones necesarias, manifestando expresamente la Ley 35/2002 que no es necesario que dicho agente sea el propietario civil de los terrenos ni que se convierta posteriormente en propietario de los solares resultantes, observemos que estos son los mismos términos empleados en la legislación valenciana, precursora de esta figura.

Como consecuencia de la regulación contenida en la Ley 35/2002 la principal relación entre los propietarios y el agente urbanizador, en atención a la especialidad de la intervención de particulares no propietarios del suelo en la ejecución del planeamiento, será de naturaleza económica, toda vez que tal como manifiestan don Luciano Parejo y don Francisco Blac, el agente urbanizador opera *"como un auténtico promotor inmobiliario, no como un simple constructor"*.

A estos efectos la Ley 35/2002 en el artículo 172 establece **dos mecanismos de interrelación entre el agente urbanizador y los propietarios de los terrenos según cuál sea la postura de los propietarios del suelo:**

- en caso de **cooperación de los propietarios con el Agente Urbanizador** en cuyo caso los propietarios tienen el deber de aportar sus fincas originarias para que en ellas se ejecute la urbanización así como la **obligación de compensar al Agente** mediante uno de los dos mecanismos previstos en la Ley foral, esto es, bien el **pago en metálico** mediante cuotas de urbanización (siempre que se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 172.2 de la Ley 35/2000), o bien el **pago mediante parcelas edificables** en cuyo caso

## 5 LA LEY FORAL DE NAVARRA

La principal característica de la regulación de la figura del agente urbanizador en la legislación de la Comunidad Foral de Navarra, que a su vez constituye el elemento diferenciador de la normativa de otras comunidades autónomas, es que al contrario que las legislaciones valenciana o castellano-manchega, en la navarra no se ha pretendido establecer un único sistema de actuación o sustituir éste por una regulación del procedimiento de gestión de las actuaciones integradas, tampoco y en el otro extremo, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, ha optado por la conservación de los sistemas tradi-

>>> **En la ley valenciana, mediante convenio con la Administración, el agente urbanizador gestionará las inversiones necesarias para la ejecución, haciendo frente a los gastos de urbanización que podrá repercutir en los propietarios de los solares <<<**

los propietarios ceden al Agente terrenos edificables que compensen los gastos de urbanización y que se adjudicarán la urbanizador en el proyecto de reparcelación, en este caso se adjudica a los propietarios menor superficie de solares que las que por superficie aportada les correspondería, pero este sistema ofrece la ventaja de que las parcelas adjudicadas están libres de cargas de urbanización.

- si por el contrario se produjera una reacción de no cooperación o de exclusión del sistema, se acude a la expropiación de los terrenos de conformidad con lo dispuesto en el número 3 del artículo 172 de la Ley 35/2002.

La conclusión es que la figura del Agente Urbanizador en la legislación foral navarra se configura como un elemento muy importante para favorecer el planeamiento y conseguir la transformación de suelo clasificado en suelo urbanizado, esto es, para producir suelo apto para la edificación de forma empresarial, y ello porque el legislador navarro entiende que la producción de la ciudad no puede quedar en las exclusivas manos de los propietarios históricos del suelo, sino que como tal función pública, este complejo proceso de transformación del suelo y producción de la ciudad debe facilitar la gestión privada, abriendo el proceso de producción a la concurrencia empresarial.

**6 LA LEY ANDALUZA**

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía **no regula directamente la figura del Agente Urbanizador**, sino que tal figura aparece como una técnica o instrumento más y no como un sistema de actuación, como ocurre en la caso de la Comunidad Valenciana donde el Agente Urbanizador sustituye a los tradicionales sistemas de actuación.

El apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, introduce la figura del Agente Urbanizador, incidiendo en su naturaleza independiente del propietario del suelo

en las funciones de ejecución del planeamiento, así declara: **"se introduce la figura del Agente Urbanizador diferenciado del propietario del suelo en los tres sistemas de ejecución, con diferentes procedimientos de incorporación, según los casos"**.

El objetivo de la introducción de tal figura dentro de la ejecución del planeamiento aparece descrito en la Exposición de Motivos, objetivo que por otro lado es común a todas las normas autonómicas, la simplificación y agilización de los procesos de planificación y ejecución del planeamiento, mediante la introducción de la figura del Agente Urbanizador en todos los sistemas de ejecución, consecuentemente **al igual que ocurre en la normativa madrileña, el Agente Urbanizador se incardina en los tradicionales sistemas de ejecución del planeamiento.**

**¿Qué papel juega la novedosa figura del Agente Urbanizador en cada uno de los sistemas de actuación previstos en el artículo 107 de la Ley 7/2002?**

Empezando por el **sistema de compensación**, conviene recordar que en esta modalidad de ejecución son los propietarios quienes asumen la cargas de la ejecución del planeamiento, encargándose de urbanizar los terrenos, realizar las cesiones y repartir los beneficios inherentes al planeamiento todo ello bajo el control de la Administración. Consecuentemente, **el Agente Urbanizador tendrá un papel de mero complemento de la actuación de los propietarios de los terrenos.**

El artículo 130.1.b) autoriza la iniciativa del Agente Urbanizador para el establecimiento del sistema de actuación por compensación, regulando dicha intervención junto a la de los propietarios (ya sea un propietario único, la totalidad de los propietarios o los que representen más del 50% de la superficie de la unidad de ejecución), deduciéndose su naturaleza subsidiaria de los términos de la Ley: **"cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo que, interesada en asumir la actuación urbanizadora como Agente Urbani-**

**zador, inste el establecimiento del sistema ante el municipio, mientras no se haya establecido el mismo en virtud de alguna de las iniciativas de las letras anteriores"** (las letras anteriores son las relativas a la iniciativa de los propietarios).

Los artículos 123 a 128 de la Ley 7/2002 regulan la intervención del Agente Urbanizador en el **sistema de cooperación**. El artículo 123 de la Ley 7/2002 se refiere al **concesionario, figura** prevista tanto para la gestión directa como, sobre todo para la indirecta, y que resulta plenamente **intercambiable con el Agente Urbanizador**, faltando tan sólo que la Ley le hubiera adjudicado tal denominación, y ello porque las previsiones que la Ley contiene para ambas figuras son prácticamente iguales. De igual modo parece que los términos de empresa urbanizadora y entidad gestora contenidos en los artículos 127 y 128 son predicables respecto del Agente Urbanizador.

Por último, y en cuanto al **sistema de expropiación**, es en este sistema donde la Ley 7/2002 configura con más precisión la figura del Agente Urbanizador. El artículo 117 de la Ley regula la gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa del Agente Urbanizador. Los artículos 109 y 110 de la Ley 7/2002 regulan el procedimiento para optar al ejercicio de la iniciativa en la adjudicación de la acción urbanizadora, siendo imprescindible que el Agente Urbanizador potencial no haya perdido su condición como consecuencia del incumplimiento de los deberes urbanísticos, **procedimiento que concluye con la resolución adjudicataria de la concesión de la acción urbanizadora en la unidad de ejecución**, y se formaliza mediante la firma de convenio urbanístico entre la Administración actuante y el Agente Urbanizador resultante.

**7 CONSIDERACIONES FINALES**

La incorporación de esta nueva institución jurídica, el **Agente Urbanizador**, en la normativa urbanística autonómica importa trascendentes y positivas innovaciones, tales como la profesionali-

## &gt;&gt;&gt; EL AGENTE URBANIZADOR EN LAS LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES AUTONOMAS	LEGISLACION APLICABLE	PRECEPTOS	NOTAS CARACTERÍSTICAS
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA DE VALENCIA</b>	Ley 6/1994 de 15 de noviembre de actividad urbanística	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exposición de motivos.</li> <li>Artículo 29.7</li> <li>Artículo 29.7</li> <li>Artículo 29.9</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compromiso del Agente Urbanizador de gestionar las inversiones públicas o privadas necesarias para la ejecución.</li> <li>El Agente Urbanizador NO tiene que ser el PROPIETARIO CIVIL de los terrenos</li> <li>Régimen sancionador al Agente Urbanizador en casos de incumplimiento.</li> </ul>
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID</b>	Ley del Suelo 9/2001 de 17 de julio de la Comunidad de Madrid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artículo 106.</li> <li>Artículo 109-110.</li> <li>Artículo 111-113</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas de ejecución: compensación, cooperación y expropiación.</li> <li>El Agente Urbanizador NO tiene que ser PROPIETARIO del suelo.</li> <li>Actuación del Agente Urbanizador dentro del sistema de ejecución de COMPENSACIÓN.</li> </ul>
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA</b>	Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo. Decreto 287/2003 de 4 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento parcial de la Ley 2/2002 de 14 de marzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exposición de motivos.</li> <li>Título IV</li> <li>Artículo 8.</li> <li>Artículo 96.</li> <li>Artículo 115</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La figura del Agente Urbanizador y del promotor como mecanismo de agilización.</li> <li>Papel protagonista de los propietarios de los terrenos.</li> <li>Intervención de la iniciativa privada en la gestión urbanística a través de los sistemas legales: reparcelación y expropiación.</li> </ul>
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA FORAL DE NAVARRA</b>	Ley Foral de Navarra 35/2002 de 20 de diciembre de ordenación del territorio y urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artículo 170.1.</li> <li>Artículo 172.2 y artículo 172.3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facultades de opción según naturaleza pública o privada de la actuación.</li> <li>El Agente Urbanizador asume la responsabilidad de promover la ejecución de una actuación urbanística.</li> <li>El Agente Urbanizador NO necesita ser el PROPIETARIO CIVIL de los terrenos.</li> <li>Diferentes consecuencias en atención a la cooperación o no de los propietarios de los terrenos.</li> </ul>
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA</b>	Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía de 17 de diciembre	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exposición de Motivos.</li> <li>Artículo 107, 109 y 110.</li> <li>Artículo 117.</li> <li>Artículo 123-128.</li> <li>Artículo 130.1.b)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulación de la figura del Agente Urbanizador dentro de los sistemas de actuación</li> <li>El Agente Urbanizador se define como persona física o jurídica sea o no propietaria del suelo.</li> </ul>

zación de la gestión y ejecución de las determinaciones del planeamiento, que puede resultar especialmente importante dado lo complejo de la actividad urbanizadora. Igualmente importante resulta la quiebra con el monopolio de la producción de la ciudad que históricamente se encontraba en manos del propietario mayoritario del suelo, siendo precisamente la Ley valenciana que vislumbra una nueva visión del urbanismo que es seguida por el resto de las Comunidades Autónomas, a través de la cual la facultad y la decisión de transformar el suelo urbanizable en urbano en los supuestos de iniciativa privada, no descansa en el titular del terreno sino en la voluntad de las autoridades municipales de que la función pública del urbanismo descansa en un tercero, que no es otro que el Agente Urbanizador.

Las consecuencias prácticas de esta nueva tendencia se han manifestado con especial claridad en la Comunidad Autónoma de Valencia, primera de ellas en que se ha instaurado esta modalidad de iniciativa privada así, como consecuencia de la transformación de los suelos urbanizables previstos en los planes en suelo urbanizado, la oferta de suelo urbanizado ha aumentado considerablemente y con ello, el incremento del precio

medio de la vivienda en dicha comunidad ha sido un 15% inferior al de la media española (Sociedad Española de Tasación S.A.); por otro lado los costes de la producción del suelo se han reducido considerablemente.

No obstante, tampoco puede afirmarse que la introducción del Agente Urbanizador sea la panacea todos los problemas derivados de la ejecución del planeamiento, así numerosas voces se han alzado contra la competencias encomendadas a esta nueva figura alegando, entre otras razones, que se está produciendo un incremento de las actuaciones discrecionales por parte de las entidades actuantes, como consecuencia de la ausencia de reglamentos de gestión en la mayoría de las Comunidades Autónomas, por lo que se producen lagunas legales que cuando menos crean situaciones de inseguridad jurídica.

Igualmente se ha acusado al Agente Urbanizador de ser la llave para la programación de grandes cantidades de suelo y como consecuencia que numerosos propietarios de suelo que no desean ser urbanizados, se encuentren involucrados en procesos de urbanización en contra de su voluntad, llegando incluso a manifestar la posibilidad de que el Agente Urbanizador sea la

puerta de entrada de oligopolios de empresas urbanizadoras.

De todo lo expuesto se deduce que para una valoración adecuada de Agente Urbanizador en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas que permita sopesar sus puntos débiles así como las reformas que deberían acometerse, es preciso el transcurso del tiempo, si bien entendemos que son dos los aspectos que deberían asegurarse:

- El escrupuloso cumplimiento por parte de la Administración de los preceptos relativos a equidistribución de cargas y beneficios, y de la programación de obras a realizar, con un control exhaustivo de la normativa de contratación administrativa con los agentes urbanizadores.
- La aprobación de un adecuado desarrollo reglamentario en las diversas legislaciones autonómicas que regule detallada y pormenorizadamente la expansión urbanística.

En cualquier caso entendemos que la valoración de la figura del Agente Urbanizador como sistema y su paulatina incorporación a la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas puede ser positiva en la medida en que solvente los clásicos problemas estructurales y las rigideces del urbanismo español y que se erija en un garante de una mayor cercanía a las necesidades urbanísticas de los demandantes de vivienda, permitiendo la urbanización de terrenos retenidos en manos de los propietarios del suelo ■

>>> **La Ley del Suelo Madrileña permite, como novedad que, una vez transcurridos los plazos legales sin que los propietarios presenten ninguna iniciativa, cualquier persona privada aunque no sea propietaria, formalice una iniciativa de desarrollo urbanístico** <<<

>>> **RESOLUCIONES JUDICIALES DE INTERÉS**



- Ley 6/1994 de 15 de noviembre de actividad urbanística. Valencia. Consulte su texto en **Base de Datos Economist & Jurist Legislación, Marginal 4775.**
- Ley del Suelo 9/2001 de 17 de julio de la Comunidad de Madrid. **BD E&J, Marginal 10618.**
- Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo. Cataluña. **BD E&J, Marginal 12454.**
- Ley Foral de Navarra 35/2002 de 20 de diciembre de ordenación del territorio y urbanismo. **BD E&J, Marginal 23337.**
- Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía de 17 de diciembre. **BD E&J, Marginal 23327.**