

El modelo urbanístico valenciano: un sistema alternativo a la tradición urbanística española.

David Lahiguera Arenillas

(IberForo Castellón)

I. INTRODUCCION

A finales del año 1994, la Generalitat Valenciana aprobó la Ley 6/1994, de 15 noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (L.R.A.U.). La aparición de dicha ley supuso una verdadera ruptura con la tradición urbanística estatal, al menos en aspectos sustantivos de la gestión urbanística.

Además, fue quizá la primera vez en que una comunidad autónoma pretendió ser verdaderamente independiente respecto del sistema urbanístico estatal, desmarcándose claramente de aquél.

Con anterioridad tan solo Cataluña se había atrevido a contradecir, tímidamente, la inercia del legislador estatal en materia de urbanismo pero sin construir un sistema urbanístico propio. El legislador catalán vetó la aplicación en su territorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 pero asumió el modelo urbanístico plasmado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

Transcurridos más de cinco años desde la aparición de la nueva ley valenciana, pretendemos afrontar la tarea de realizar un somero estudio valorativo destacando sus virtudes, pero también sus posibles defectos.

La idea del sistema urbanístico valenciano como un modelo urbanístico alternativo al estatal y autosuficiente puede alcanzarse, igualmente, atendiendo a las restantes normas emanadas del legislador valenciano que acompañan a la L.R.A.U.

Fundamentalmente se trata de las siguientes:

La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana; la Ley 4/1992, de 5 de Junio, del suelo no urbanizable y el Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana. Se encuentra en avanzada fase de estudio el Reglamento de Gestión urbanística de la Comunidad Valenciana.

II. ASPECTOS DESTACABLES DEL SISTEMA URBANISTICO VALENCIANO

A) El protagonismo de la iniciativa privada

Pese a que la LRAU se apresura a aclarar en su artículo primero que la actividad urbanística es una función pública lo cierto es que, sin que suponga en ningún caso una contradicción, se afana en otorgar un destacado protagonismo en dicha función a la iniciativa privada a través de la gestión indirecta.

Es cierto que la tradición urbanística estatal siempre ha contemplado la vía privada en la gestión urbanística, fundamentalmente a través de los Planes Parciales de iniciativa privada o particular. Sin embargo, la gestión privada de verdaderas actuaciones urbanizadoras en el marco de la legislación estatal siempre ha sido escasa y dificultosa. Nunca se ha asumido con plena normalidad como una verdadera alternativa a la obra pública urbanizadora.

Con la legislación valenciana se produce un verdadero vuelco en la situación. Ahora ocurre justamente lo contrario, es decir, la iniciativa privada se ha convertido en la principal protagonista de la actuación urbanizadora.

Ello se debe, fundamentalmente, a la aparición de las dos figuras jurídicas que se van a analizar a continuación; el Urbanizador y los Programas para el desarrollo de actuaciones integradas, así como a la adopción de una nueva filosofía; la configuración de la gestión urbanística tendente a la creación de solares como verdadero objeto de una actividad empresarial propia y no como simple instrumento para poder desarrollar la actividad edificatoria.

B) La figura del Urbanizador privado

En el caso de que se considere procedente desarrollar una determinada actuación urbanizadora mediante gestión indirecta, surge la figura del Urbanizador privado. La doctrina lo ha colocado en una situación muy similar a la del concesionario y la L.R.A.U. lo califica, entiendo que acertadamente, como agente público.

Para alcanzar dicha condición no se requiere ostentar la propiedad sobre terrenos afectados por la actuación por lo que se facilita la iniciativa empresarial al no tener que asumir, necesariamente, fuertes inversiones en la compra de terrenos. El Urbanizador centra, pues, todos sus esfuerzos económicos en la propia actuación urbanística sin sufrir forzosamente un desgaste previo en la compra de terrenos, lo que mejora su solvencia.

Lleva a cabo una actividad empresarial que consiste en la creación de solares y a cambio percibe una retribución que puede ser en terrenos, en metálico, o una fórmula mixta de las anteriores opciones, a cargo de los propietarios afectados.

Pese a las dudas de inconstitucionalidad que en ciertos sectores ha suscitado la figura del Urbanizador, considero que difícilmente puede entenderse que se encuentra amenazada. La doctrina contenida en la S.T.C 61/1997, de 20 de marzo, en cuanto a la posibilidad de que las legislaciones urbanísticas autonómicas puedan afectar al estatuto jurídico de la propiedad del suelo, siempre y cuando respeten las condiciones básicas de igualdad, supone un importante respaldo a la nota diferencial del legislador valenciano.

C) Los Programas para el desarrollo de una actuación integrada (P.A.I.)

Los P.A.I constituyen el instrumento jurídico que encauza la adecuada gestión de las actuaciones urbanísticas, destacando tanto por su contenido documental como por la tramitación de que le dota la L.R.A.U. Se trata de un elemento básico en el camino del legislador valenciano hacia la agilidad de la gestión urbanística.

Es un instrumento complejo que contiene tanto aspectos de planeamiento como de gestión y presenta una doble dimensión técnica y jurídico-económica.

Desde el punto de vista técnico puede contener desde un Plan Parcial hasta un Estudio de Detalle, cuando el suelo que pretende desarrollar no cuenta con una ordenación pormenorizada desde el Plan General, aparte del correspondiente proyecto de urbanización. Cuando el Plan General si confiere esa ordenación urbanística suficientemente detallada bastará con un proyecto de urbanización sin necesidad de incluir instrumentos de planeamiento.

Desde un punto de vista jurídico-económico deben regularse las relaciones del urbanizador con los propietarios afectados así como del urbanizador con el Ayuntamiento (mediante el correspondiente convenio urbanístico).

Efectivamente, la L.R.A.U. exige para poder desarrollar una determinada actuación urbanística la concurrencia de varias circunstancias que, en términos amplios, son las siguientes: un suelo clasificado como urbano o urbanizable, que cuente con ordenación pormenorizada (con suficiente grado de detalle) y con P.A.I. en vigor, es decir, debidamente aprobado y publicado.

Ordenación pormenorizada

La denominada ordenación pormenorizada puede venir dada directamente por el Plan General o introducirse por el P.A.I. a través del correspondiente instrumento de planeamiento que se integra en aquel como uno de sus elementos. También a través de un Plan parcial contenido en un PAI puede modificarse la clasificación del suelo (principalmente de no urbanizable común a urbanizable) a fin de acometer una determinada actuación urbanizadora.

Otra nota destacable de los P.A.I es el procedimiento que prevé la L.R.A.U. para su aprobación y entrada en vigor, es decir, el procedimiento necesario para emprender una actuación urbanística. La relativa sencillez y celeridad del procedimiento referido han supuesto una auténtica revolución para las actuaciones urbanísticas que, desde la aprobación de la L.R.A.U., han proliferado en la Comunidad Valenciana. El empresario urbanizador veía diluido otro de sus principales temores: la considerable demora en la aprobación de los instrumentos urbanísticos que legitimaban sus actuaciones.

Los P.A.I., que tienen como objeto básico instrumentalizar las actuaciones urbanísticas que pretenden la creación de dos o más solares y que suponen el ejercicio de una función pública, se encuentran sometidos a dos principios básicos de la contratación administrativa: la concurrencia y publicidad.

De ese modo, quien formula ante la Administración competente una determinada iniciativa urbanística para una zona está sometido a la información pública de su propuesta y a la posible presentación, dentro del mismo procedimiento, de otras alternativas en competencia con la suya.

D) Los tres protagonistas de la actuación urbanística: Administración competente, urbanizador y propietario

La Administración competente tiene la principal función de controlar que las propuestas de actuación urbanística que le presentan los aspirantes a Urbanizador son correctas técnicamente y adecuadas para el interés público. Vela, igualmente, por la buena marcha de la tramitación del PAI y lleva a cabo, como es obvio, los actos de autoridad que son necesarios para la realización de la actuación urbanística (expropiaciones, ocupación temporal de terrenos ...) previa la aprobación de los instrumentos correspondientes.

Los propietarios, cuando no se constituyan ellos mismos en Urbanizador, quedan relegados a un segundo plano en la actuación urbanística pudiendo condicionar en escasa medida la actuación del urbanizador (en el supuesto de que la propuesta de este último esté refrendada por la Administración competente).

III. ASPECTOS CRITICADOS

- Situación del propietario

Se ha censurado que la L.R.A.U. coloca al propietario en una situación de clara desventaja con respecto al urbanizador. Puede que sea así, efectivamente, pero no se debe olvidar que la actividad urbanística es una función pública que no puede quedar supeditada a los intereses particulares de los propietarios, siempre y cuando se respeten sus garantías jurídicas básicas.

Además, por otro lado, la L.R.A.U. concede preferencia en la adjudicación de un determinado P.A.I. a los propietarios que, representando más del cincuenta por ciento de la superficie afectada por la actuación, se constituyan en una asociación denominada Agrupación de Interés Urbanístico.

- Oligopolio

Otra de las principales críticas efectuadas a la L.R.A.U. es que pese a procurar la diversificación de las actuaciones urbanísticas propiciando la entrada de la pequeña y mediana empresa lo cierto es que, en la práctica, unas pocas empresas realizan la gran mayoría de las actuaciones urbanísticas. No es del todo cierto pero, en caso de que lo fuera, parece más bien un problema metajurídico.

IV. CONCLUSION

La L.R.A.U., junto con las restantes normas que la acompañan y complementan, ha configurado un modelo urbanístico con notas diferenciales sustantivas respecto al que tradicionalmente ha regido en el conjunto del Estado.

El resultado, con independencia de las críticas que el sistema pueda suscitar, ha sido una notable mejora de la gestión urbanística. Se ha facilitado enormemente la creación de suelo urbanizado, de suelo que habiendo alcanzado la condición de solar es apto para la edificación.

Por su parte la doctrina sustentada por la S.T.C 61/1997, de 20 de marzo, ha reforzado la legitimidad de los rasgos diferenciales del modelo valenciano y sus notas características han empezado a ser asumidas por otras Comunidades Autónomas, como por ejemplo, la de Castilla la Mancha.

La virtud más destacable del sistema valenciano es el realismo con el que afronta la regulación de la actividad urbanística. ■