

MÁSTER EN GESTIÓN URBANÍSTICA FPC/UPC  
CENTRO DE POLÍTICA DEL SUELO Y VALORACIONES  
CURSO 2004-2005

ALUMNO: Carles Gascó Verdier

TUTOR: Javier García-Bellido García de Diego

RESUMEN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN (Tesina):

---

Competencia en la ejecución del planeamiento.  
La experiencia aplicativa de la LRAU en el municipio de Alicante.

---

## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS</b> .....	3
<b>1. OBJETO DEL ESTUDIO</b> .....	4
<i>Descripción del modelo concurrencial de la LRAU.</i> .....	5
<b>3. METODOLOGÍA</b> .....	8
<b>3.1 DEFINICIONES PREVIAS</b> .....	8
<b>3.2 ESTRATEGIA METODOLÓGICA</b> .....	8
<b>4. ANÁLISIS</b> .....	9
4.1 CUESTIÓN PRIMERA [C1] .....	9
4.2 CUESTIÓN SEGUNDA [C2] .....	9
4.2.1 <i>Pregunta primera [C2P1]:</i> .....	10
4.2.1 <i>Pregunta segunda [C2P2]:</i> .....	11
4.2.1 <i>Pregunta tercera [C2P3]:</i> .....	11
<b>5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES</b> .....	14
<b>ANEJO</b> .....	16

### **Abreviaturas utilizadas**

**AIU**, Agrupación de Interés Urbanístico.

**AT**, Alternativa Técnica de Programa.

**AU**, Agente urbanizador.

**LRAU**, Ley 6/1994, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística.

**LS'76**, Texto Refundido estatal de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

**P.J-E**, Proposición Jurídico-Económica.

**PAI**, Programa de Actuación Integrada.

**PG**, Plan General.

**UE**, Unidad de Ejecución.

**SU**, Suelo Urbano.

**SUP**, Suelo Urbanizable Programado.

Ámbitos de planeamiento del Plan General de Alicante:

**UA**, Unidad de actuación en suelo urbano.

**APD**, Área de planeamiento diferido.

**PE/APA**, Plan especial, Área de planeamiento anterior.

**PAU**, Programa de actuación.

## 1. OBJETO DEL ESTUDIO

El siguiente trabajo versa sobre la competencia en la fase ejecutiva del planeamiento. A través del mismo se pretende analizar las consecuencias que se desprenden de la posibilidad de competencia en la gestión urbanística, fomentada a través de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana. El estudio realizado es de carácter empírico y se centra en la aplicación de la LRAU en la ejecución del Plan General de Ordenación de Alicante, aprobado en 1987.

Nota preliminar: Aclaración sobre la polisemia de la palabra **competencia**.

Al emplear este término nos referiremos a la contrastación o conflicto de intereses de dos o más partes sobre la misma cosa o materia que pugnan u ofertan por hacerla suya. Empleamos competencia en este sentido, el de la concurrencia, en vez del que designa a la materia o actividad o práctica que pertenece en exclusiva (derivada o compartida) a una sola persona o ente en el ejercicio de sus funciones, diferenciándose en ello de otras análogas para ese ejercicio funcional.

### **Oportunidad de este trabajo**

El pasado 15 de noviembre se cumplieron once años de la promulgación por las Cortes Valencianas de la Ley 6/94, Reguladora de la Actividad Urbanística (en adelante, LRAU). La aplicación de esta norma a lo largo de más de una década en la Comunidad Valenciana ha supuesto un cambio radical de la gestión del urbanismo respecto al modelo tradicional español implantado con la ley del suelo de 1956, y sucesivas refundiciones. La LRAU, que no obtuvo en todo el tiempo de su vigencia el oportuno desarrollo reglamentario en los aspectos concernientes a la gestión urbanística, fue derogada con la aprobación, en diciembre de 2005, de la nueva Ley 16/2005 Urbanística Valenciana (LUV). En líneas generales la LUV mantiene los dos aspectos que constituyeron lo que podríamos reconocer como apuestas esenciales de la LRAU:

competencia en la gestión urbanística y flexibilidad en la estructura del sistema de planeamiento.

Otro aspecto que apunta hacia la oportunidad de realizar en estos momentos una síntesis sobre la gestión urbanística a escala municipal, reside en que encontramos en un momento de revisión de gran parte del planeamiento municipal. En esta fase de revisión se encuentra también el soporte de nuestro estudio, el Plan General Municipal de Ordenación de Alicante, aprobado en marzo de 1987.

## **Descripción del modelo concurrencial de la LRAU.**

### Principales características del modelo.

El objetivo de la tramitación de Programas a través de procesos concurrenciales es facilitar la puesta en el mercado de suelo urbanizado, dinamizando su producción y abaratando los costes del proceso. El modelo valenciano de la LRAU pretendió agilizar los mecanismos de producción de ciudad a través de la pública competencia en la actividad urbanizadora, reconocida por la ley como una típica actividad empresarial.

Veamos cuál es el papel de los distintos agentes urbanos participantes en el proceso:

- El **poder público municipal** conserva y consolida su posición de control y dirección del desarrollo urbano. Compete al Ayuntamiento-Pleno la aprobación de una Alternativa Técnica (una ordenación detallada y las calidades de su obra) y la adjudicación de la urbanización al particular que presente la proposición jurídico-económica más competitiva (plazos, garantías, coste obras y beneficio empresarial).
- El agente designado como **urbanizador** (público o privado, propietario o no) asume el compromiso de gestionar la operación que concluirá con la transformación urbanística del suelo, ejecutando la misma en los plazos y condiciones fijadas en el Programa. Debe asumir los costes de urbanización y la financiación de la operación, y recibe una compensación a cambio por parte de

Competencia en la ejecución del planeamiento: aplicación de la LRAU en Alicante.

los propietarios que podrá ser económica o mediante la parte equivalente de terrenos urbanizados.

- La posición de los **propietarios** de suelo urbanizable se reduce dos supuestos. Bien sea que se transformen voluntariamente en Agentes Urbanizadores o que se incorporen al proceso a remolque de un tercero, ya sea propietario o no de terrenos, en cuyo caso se producirá una colaboración pactada con el Urbanizador, al final de la cual recibirán parcelas edificables. La participación de los propietarios en el proceso se fomenta a través de un régimen de adjudicación preferente, primándose el mayor grado de consenso posible.

### El Programa en la LRAU.

La incorporación del suelo urbanizable al efectivo proceso urbanizador comporta la previa aprobación un documento específico: el Programa, que es un elemento clave en la aplicación de la ley. Se trata de un instrumento que planifica la transformación urbanística del suelo englobando el planeamiento, la gestión y la ejecución, es decir, todas las funciones que hacen posible la urbanización.

La documentación que un aspirante a Urbanizador privado debe presentar se divide básicamente en dos partes. La primera (**alternativa técnica**) se presenta abierta o “a la vista”, y comporta una propuesta de planeamiento detallado (en el caso de no estar previamente definida la ordenación pormenorizada) y de un anteproyecto de urbanización con descripción de calidades, conexiones y características de las redes urbanas, fuentes de abastecimiento y su modo de obtención. La segunda parte (**proposición jurídico-económica**) se presenta en plica cerrada y está compuesta, a su vez de dos partes. Por un lado contendrá una propuesta de convenio urbanístico con la Administración, donde deberá especificarse los plazos de ejecución, las garantías que ofrece para su cumplimiento, y las responsabilidades a modo de compromisos y penalizaciones. Por otro lado deberá aportar una proposición económico-financiera que dará muestra de los costes de la actividad urbanizadora, de las negociaciones y

posibles convenios con los propietarios, debiendo especificar si los propietarios quieren o no cooperar, y el modo de retribución al Urbanizador, ya sea en metálico o con parcelas edificables.

### El procedimiento.

Con la LRAU la ejecución del planeamiento, aún manteniendo la facultad de la Administración para llevar a cabo la urbanización, ha supuesto sobre todo la incorporación de la figura del agente urbanizador a dicho proceso. Quiere esto decir que cualquier persona, sin necesidad de ser propietaria de terreno, puede presentar al Ayuntamiento una oferta Programa a través del cual se llevará a cabo la transformación del suelo mediante las obras de urbanización.

La apertura del proceso urbanizador a iniciativa de un particular se produce al someter éste al Alcalde (caso general) o ante Notario (caso simplificado) una oferta elaborada mediante un Programa, y finaliza con su adjudicación a un Urbanizador en concurso público. Una vez estimada la propuesta se abre una fase de información pública en la que se recogen las posibles alegaciones o, en su caso, otras proposiciones económico-financieras presentadas por otros candidatos. La “alternativa técnica” del Programa admitido a tramitación se convierte en la base, a modo de Pliego de condiciones, para la elección del Urbanizador. Se trata de una base sólo orientativa, puesto que queda abierta la posibilidad para que se presenten otras variantes o “alternativas técnicas”. La elección del Urbanizador se hace a través del concurso público, dándose preferencia a las propuestas que cuenten con el acuerdo de los propietarios mayoritarios. Con la aprobación del PAI por el Ayuntamiento-Pleno se definen las obligaciones y compromisos entre los distintos agentes, existiendo un plazo máximo (5 años) para ejecutar las obras.

### 3. METODOLOGÍA

#### 3.1 Definiciones previas

En nuestro análisis de la competencia en el marco del modelo valenciano de la LRAU, distinguimos dos categorías: la competencia explícita y la competencia latente.

Al referirnos a la **competencia explícita** designaremos aquella que se produce efectivamente cuando, en la pugna por la adjudicación de un Programa y por la consecuente obtención de la condición de Agente Urbanizador, surgen dos o más proposiciones formuladas por agentes diferenciados y de intereses contrapuestos, en los plazos y condiciones establecidas legalmente para la presentación de ofertas.

Por otro lado, al hablar de **competencia latente** nos referiremos a la amenaza potencial, es decir, a la mera posibilidad de que, al acometer un proceso de adjudicación de Programa, surjan diversas propuestas distintas optando por ser seleccionadas. Esta circunstancia surge con la posibilidad, favorecida en el modelo de la LRAU, de que existan iniciativas distintas a las de la propiedad para llevar a cabo la ejecución del planeamiento.

#### 3.2 Estrategia metodológica

Nuestro análisis consta de dos partes: a través de la **cuestión primera** analizaremos la incidencia que pueda haber generado la LRAU en el volumen de urbanización gestionado en el marco del planeamiento alicantino. Para ello realizaremos una comparación entre la proporción de viviendas ejecutadas en ámbitos gestionados por medio de la LRAU o a través de los instrumentos de la LS'76.

La **cuestión segunda** consiste en una evaluación de los hipotéticos resultados cualitativos (medido fundamentalmente en términos de tiempo y costes) obtenidos como consecuencia del grado de *competencia explícita* existente durante la fase de adjudicación de Programas, en el marco de los procesos concurrenciales de la LRAU.



## 4. ANÁLISIS

### 4.1 Cuestión primera [C1]

Definición de la pregunta general:

**¿Cómo repercute la existencia de competencia latente introducida por la LRAU en los niveles de producción de suelo urbanizado?**

Intentamos conocer si existen diferencias significativas en la cantidad de suelo gestionado antes de la aprobación de la LRAU, y tras su entrada en vigor en 1994, teniendo en cuenta que el Plan General de Alicante fue aprobado en marzo de 1987. Tengamos en cuenta que, de acuerdo con lo establecido por el sistema de gestión de la LS'76, los sectores del PG de Alicante correspondientes al primer y segundo cuatrienio debían, en principio, encontrarse en fase de ejecución con un compromiso real en el momento de entrada en vigor de la LRAU.

Conclusiones sobre los resultados de la gestión urbanística del Plan General, en relación a la aplicación de los sistemas de la LS'76 y de la LRAU:

El cambio de modelo efectuado con la aprobación de la LRAU, supuso una evidente influencia en la ejecución del planeamiento. Los cambios introducidos dieron lugar a un aumento del volumen de suelo gestionado desde la entrada en vigor de la ley. Este hecho, referido en nuestro caso al municipio de Alicante, coincide con la tendencia experimentada en el resto del territorio valenciano como viene recogido en los trabajos de BLANC (1997) y GAJA(2000).

### 4.2 Cuestión segunda [C2]

Definición de la pregunta general:

En el sistema LRAU, que establece la existencia de competencia latente, **¿podemos apreciar algún efecto en el proceso de ejecución del planeamiento en función de la existencia de competencia explícita en el momento de adjudicación del Programa?**

#### **4.2.1 Pregunta primera [C2P1]:**

Definición de la pregunta específica:

**¿Cuál ha sido el grado de competencia explícita en los procesos de aprobación y de adjudicación de Programas?**

Para completar el estudio del grado de competencia hemos diferenciado tres campos de concurrencia:

- Totalidad de Alternativas Técnicas (AT) presentadas.
- Totalidad de Proposiciones Jurídico-Económicas (P.J-E) presentadas, sin distinguir qué Alternativa Técnica aspiraba a ejecutar cada agente.
- Selección de únicamente aquellas Proposiciones Jurídico-Económicas que fueron formuladas para ejecutar la Alternativa Técnica que resultó efectivamente aprobada.

De estos tres niveles sólo puede existir competencia en sentido estricto (sometidas al acuerdo municipal) en el primer campo (entre Alternativas Técnicas) y en el último (Proposiciones J-E presentadas a la Alternativa Técnica escogida). Es decir, la competencia explícita se produce en los dos concursos en los que, con carácter cronológicamente sucesivo, se aprueba la Alternativa Técnica y se adjudica el Programa a quién presentó la mejor Proposición Jurídico-Económica de las formuladas a la Alternativa Técnica escogida.

#### **Resultados y discusión**

Los resultados ponen de manifiesto la **escasez de casos en los que las adjudicaciones de Programas se produjeron como resultado de un concurso entre diversas candidaturas, pujando por ejecutar un mismo ámbito**. Este hecho resulta del todo evidente cuando analizamos la relación de actuaciones en las que se hubiesen presentado más de una Proposición tendente a ejecutar la Alternativa Técnica que resultó elegida por el Ayuntamiento. En estos supuestos, que a fin de cuentas constituyen el verdadero concurso de gestión (una vez conocida la ordenación), las

Competencia en la ejecución del planeamiento: aplicación de la LRAU en Alicante.

adjudicaciones en competencia tan solo rondaron el 10% del total (48) de las actuaciones analizadas.

En todo caso, se comprueba que **la competencia explícita es mayor en las unidades de ejecución en suelo clasificado como urbanizable**. Y contrariamente a lo que cabría suponer, la existencia de planeamiento detallado aprobado con anterioridad a la formulación de los Programas (como ocurre en el caso de las “Unidades de Actuación” en suelo urbano), no se convirtió en un incentivo adicional para la presentación de Proposiciones, pese a conocerse de antemano un factor fundamental como es la ordenación, para definir con cierta fiabilidad la urbanización y sus costes.

#### 4.2.1 Pregunta segunda [C2P2]:

Pregunta específica:

**Resultados globales de la ejecución con la LRAU** expresados en tiempo y en coste, desde diciembre de 1994 hasta agosto de 2005 (ambos inclusive).

Resultados:

Tabla 9.

	UA	APD	PE/APA	PP	PAU	TOTAL
<b>Plazos medios (meses)</b>					Sin PAU-4	<i>Promedio</i>
Inf. Pública-Aprobación	20	20	17	34	35	<b>25</b>
Aprobación-Inicio obras	16	22	23	21	32	<b>23</b>
<b>Promedio cargas actualizado (€) a septiembre de 2005</b>						<i>Promedio</i>
Programa	932.401 €	2.223.895 €	5.012.388 €	6.119.589 €	41.343.249 €	<b>11.126.304 €</b>
Coste obras	-	1.552.000 €	3.219.278 €	3.452.262 €	21.931.098 €	<b>7.538.660 €</b>

#### 4.2.1 Pregunta tercera [C2P3]:

**¿Qué efectos genera la competencia explícita en los resultados de la gestión?**

Para llevar a cabo este análisis hemos recurrido a parámetros que corresponden a situaciones distintas con relación al acuerdo municipal de adjudicación, que se convierte a su vez en el momento de la programación efectiva de la urbanización.

### **Variable dependiente 1ª: COSTES DE URBANIZACIÓN**

#### Contenido:

Analizamos la incidencia de los costes de la obra de urbanización por superficie de ámbito urbanizado. Teniendo en cuenta la singularidad de las actuaciones que pretendemos comparar, hemos de procurar limitar el grado de heterogeneidad entre los casos que comparamos y los parámetros de comparación. Para ello recurrimos a una doble estrategia:

- Extraer las partidas que introducen más variabilidad en el precio final de obra por factores no atribuibles a la propia calidad de la obra
- Tomar como unidad de medida la superficie estrictamente urbanizable en cada actuación

#### Resultado:

Escasa incidencia de la competencia explícita en los costes de urbanización.

### **Variable dependiente 2ª: BENEFICIO DEL URBANIZADOR y GASTOS DE GESTIÓN**

#### Significado:

El concepto de beneficio del urbanizador puede llevar a confusión, que es lo que ocurre cuando se identifica con el beneficio del agente urbanizador, que forma parte de los costes de producción de suelo urbanizado. En realidad, al analizar el beneficio del urbanizador nos referimos al concepto establecido por la LRAU en el Art. 67.1.D donde se define como una carga de urbanización derivada de la actividad promotora de la urbanización. Se trata por tanto, de la rentabilidad empresarial de la inversión (FERNÁNDEZ *et al.*, 2003).

#### Resultados:

De nuevo se comprueban unas diferencias poco relevantes o insignificantes, entre actuaciones con competencia explícita o sin ella, atendiendo al orden de magnitud de las cargas de urbanización.

### **Variables dependientes 3ª y 4ª: GARANTÍAS y VIVIENDA PROTEGIDA**

Los resultados son todavía más claros puesto que en el 90% de los casos las garantías prestadas por el urbanizador se limitaron a los mínimos establecidos por la ley.

En lo referente a la oportunidad de proponer la realización de vivienda con algún régimen de protección pública, aspecto que no presenta mínimos en la LRAU, los agentes no optaron por acudir a esta posibilidad como compromiso adicional con el que mejorar sus propuestas.

### **Variable dependiente 5ª: PLAZOS**

#### **Resultados:**

Los plazos de tramitación, una vez comprometida la programación, son similares en los casos donde se presentaron diversas plicas y en los que sólo hubo una candidatura para llevar a cabo la urbanización. Hemos realizado este análisis tomando como muestra el total de unidades de las que disponíamos de datos, sin hacer distinciones.

Analizando las actuaciones con producción mayor a 100 viviendas, sí resulta apreciable una diferencia de los plazos totales de tramitación de las operaciones tramitadas con competencia y sin ella.

En todo caso, prestando atención únicamente a los períodos con carácter legalmente vinculante comprendidos entre la aprobación definitiva del Programa y el inicio de las obras, cuyos plazos vienen garantizados en el momento de la adjudicación, también resulta llamativa la diferencia entre los supuestos con competencia y sin ella, resultando más lenta la urbanización llevada a cabo tras una adjudicación entre diversas plicas concurrentes.

Por lo tanto, los resultados nos llevan a concluir que la existencia de competencia explícita en los procesos de adjudicación de Programas **no se traduce en una reducción de los plazos de ejecución del planeamiento.**

## 5. DISCUSIÓN y CONCLUSIONES

### **¿Por qué los resultados no reflejan diferencias entre actuaciones adjudicadas con competencia explícita y sin ella?**

1) Porque la competencia entre propuestas de proyecto es escasa, lo que adicionalmente se traduce en una muy reducida competencia por la gestión.

En el 84% de los casos, la alternativa técnica que sirve para abrir el procedimiento es la que finalmente resulta aprobada. Pero, además, comparando las tablas NN y NN del Anejo verificamos que la titularidad de la propuesta elegida para la gestión coincide en el misma proporción con la de quien presentó de la primera propuesta de Programa presentada en cada actuación, es decir, la que abrió el procedimiento de información pública. En otras palabras, el primer agente en presentar un PAI para urbanizar una unidad de ejecución bajo el sistema de gestión indirecta, suele ser el que finalmente recibe su adjudicación, convirtiéndose en el urbanizador de la actuación.

2) Porque existe falta de competencia entre las propuestas de gestión:

Se demuestra que, **en todos los casos**, el agente que obtuvo la condición de urbanizador (por tanto cuya propuesta jurídico-económica resultó elegida) también es el titular de la alternativa técnica aprobada.

Esto explica porque no ha existido mucha competencia explícita, y especialmente en lo que se refiere al apartado de la gestión. Por regla general, la competencia, de producirse, ha sido entre alternativas técnicas, o sea entre propuestas de planeamiento y/o proyectos de urbanización. Sin embargo, las proposiciones para su gestión no han presentado diferencias significativas porque en pocas ocasiones han debido competir ya que optaban por adjudicar opciones técnicas distintas. El estudio realizado prueba que únicamente en un 11% de los casos llegó a existir competencia explícita para la ejecución de una determinada alternativa técnica. Pero sobretodo, y he aquí a nuestro entender la clave que permite explicar estos resultados, **en todas las actuaciones cuya gestión fue adjudicada a particulares resultó elegido el mismo agente que presentó la alternativa técnica aprobada.** Por lo tanto podríamos decir que, con la actual

configuración de las *reglas del juego*, la competencia, de existir, se produce entre opciones de proyecto pero no se compite por la gestión.

**¿A qué factores podemos atribuir la falta de competencia?**

1. Podemos interpretar la escasa competencia entre alternativas técnicas como una consecuencia de la estrechez de los plazos (40 días) para la presentación de alternativas a la propuesta inicial.
2. En lo relativo a la falta de competencia entre propuestas de gestión, identificamos este hecho con la particularidad normativa que lleva a aprobar en un mismo acto plenario la alternativa técnica y la proposición jurídico-económica, hecho que limita definitivamente, a la luz de lo visto, la posibilidad de obtener mejoras entre las candidaturas a llevar a cabo la ejecución dado que los aspirantes a urbanizador desconocen, en el momento de presentar sus plicas, el producto sobre el que presentan sus ofertas.

## ANEJO

Comportamiento de agentes en los procesos concursales para la obtención de la condición de agente urbanizador, y resultados de las adjudicaciones.

- Nº 1. Alternativas Técnicas, presentadas y aprobadas.
- Nº 2. Propositiones Jurídico-Económicas, presentadas y aprobadas.
- Nº 3. Propositiones Jurídico-Económicas que licitaron a la Alternativa Técnica que resultó finalmente aprobada.

Resultados en la ejecución urbanística referidos a la existencia o ausencia de competencia explícita en los concursos de adjudicación de Programas, en términos de:

- Nº 4. Plazos de tramitación.
- Nº 5. Repercusión de costes de urbanización.
- Nº 6. Beneficio del urbanizador y Gastos de gestión.