



BORRADOR DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VALENCIANA

1. EL PROBLEMA GENERAL DEL URBANISMO VALENCIANO

Antes de valorar la propuesta de reforma hecha pública conviene realizar un pequeño análisis sobre las causas de los problemas actuales. Se trata de un problema complejo, pero se pueden identificar al menos tres causas de fondo o estructurales:

- *La práctica especulativa sobre el suelo como ideal de la sociedad y del mercado*

Ello ha hecho que la inversión se derive, en muchos casos, no hacia la economía productiva sino hacia el cambio del estatus administrativo del suelo. El interés no ha estado en generar un producto inmobiliario y de urbanización que compita en el mercado por diseño, calidad y precio sino en la transacción de suelos para la reclasificación y para la obtención de préstamos avalados en la nueva valoración especulativa basada en expectativas. Esta práctica sustentada en la burbuja inmobiliaria generada por la banca a nivel internacional quiebra en 2007 cuando cesan los préstamos sin garantías y los préstamos interbancarios. Ello supone el inicio de la actual crisis económica que en España presenta, en general, el doble de paro que en el resto de Europa. Sin embargo, muchos de los agentes sociales públicos y privados siguen teniendo la expectativa de que se repita nuevamente un ciclo inmobiliario expansivo semejante al pasado, lo cual es improbable, y retienen inversiones en otros sectores a la espera de dicho ciclo.

- *Todas las Administraciones han hecho dejadez en sus funciones de defensa de los intereses públicos*

En la situación del ciclo inmobiliario expansivo, muchos Ayuntamientos han basado su financiación en los ingresos directos o indirectos derivados de la expansión urbanística. En muchos casos estos ingresos coyunturales se han utilizado en generar gastos fijos que, al cambiar el ciclo, no han podido o

no podrán mantener en un futuro inmediato. El fenómeno ha producido que muchos Ayuntamientos utilicen el urbanismo no para solucionar problemas actuales y planificar un futuro urbano mejor para toda la sociedad sino para producir ingresos a corto plazo. Se sustituye así, de hecho, el objetivo de defensa de intereses públicos generales por el objetivo de maximización de ingresos para el Ayuntamiento derivados de la actividad urbanística legal.

- *La crisis ambiental*

Por aplicación de la *Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, se aprueba en España la *Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*. Esta ley establece la evaluación estratégica ambiental de planes y programas, entre ellos los urbanísticos. Las comunidades autónomas han de legislar complementariamente, particularmente para su aplicación al planeamiento urbanístico, pero no ha sido así hasta la fecha en el caso valenciano. Los planes siguen sometidos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental y adicionalmente también a evaluación estratégica ambiental. Con ello se doblan y superponen procedimientos con objetivos similares.

Pero además los informes ambientales de la administración autonómica no se generan por organismos independientes lo que a veces produce informes sesgados a favor de intereses particulares de cada caso. Difícilmente se podrá conseguir un territorio de calidad y atractivo para el turismo con poder adquisitivo, si persiste esta dinámica.

2. LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VIGENTE

La actual legislación vigente forma un cuerpo complejo, no sistematizado y difícil de aplicar. Surgido con el objetivo de corregir las críticas realizadas desde las instituciones europeas hacia el urbanismo valenciano, no ha conseguido resolver dichas críticas, ni afrontar con eficacia los problemas ambientales, ni generar una situación de seguridad jurídica, ni tampoco regular con garantías los procedimientos administrativos establecidos.

Ante esta situación se plantea una reforma de la legislación, que ahora se somete a un período de sugerencias.

3. LA REFORMA DE LA LUV

La reforma que se propone plantea algunos cambios importantes demandados que mejoran la situación actual, no obstante, muchos de los temas necesitados de reforma quedan pendientes.

Así, la separación clara entre planeamiento y gestión dejando la figura del agente urbanizador exclusivamente al ámbito de la gestión debemos reconocer que se trata de un importante acierto muy demandado desde los profesionales del urbanismo. Ello significa que sólo el planeamiento general puede reclasificar suelo.

También resulta un importante avance reconocer un límite temporal al valor de los suelos reclasificados al margen del plan general.

No obstante muchos otros aspectos permanecen sin resolver. En primer lugar la reforma implica un listado de validaciones y derogaciones de partes de la legislación vigente (deslegalización de parte de la LUV, derogación del ROGTU con excepciones, derogación de partes de la LUV y de la LOTPP) remitiendo a un futuro texto refundido la redacción de un texto sistematizado. Ello va a generar una mayor confusión en la aplicación de la legislación vigente ya que va a obligar a trabajar simultáneamente con un gran número de textos parcialmente en vigor. No se resuelven las incoherencias cuando no contradicciones existentes, especialmente en lo que se refiere al cálculo del aprovechamiento tipo. La reforma por tanto no va a generar a corto plazo un contexto jurídico claro y sistematizado.

Por otro lado, cuando la LUV se aprobó en 31 de diciembre de 2005, también se dio un plazo de un año para generar un texto refundido. Dicho plazo nunca se cumplió.

Respecto de otros aspectos, llama la atención que la reforma incluye en la ordenación pormenorizada el cálculo detallado de los costes de urbanización lo cual es técnicamente inviable.

También la reforma elimina el Documento de Concierto Previo pero no resuelve la coherencia entre la tramitación administrativa del plan y su evaluación ambiental estratégica. Sigue existiendo una versión preliminar del plan de contenidos muy indefinidos que en la práctica es como si de dicho Documento de Concierto Previo se tratara (el antiguo Avance del Plan). No desarrolla un procedimiento eficaz de evaluación ambiental y mantiene el proceso de producir un Documento Consultivo previo al Documento de Referencia para fijar los contenidos del Informe de Sostenibilidad Ambiental. Este proceso corresponde a una interpretación de la ley estatal que genera una burocracia innecesaria ya que es posible fijar el contenido de dicho informe de manera normativa para el planeamiento urbanístico.

4. ASPECTOS CONCRETOS DE LA REFORMA DE LA LUV

4.1. EL PAPEL DEL PLAN GENERAL

La reforma consagra el papel del Plan General como instrumento para la ordenación del territorio municipal, impidiendo las reclasificaciones de suelo al margen de este documento.

Esta modificación, que supone la eliminación de los Planes Modificativos, ha sido largamente reivindicada a los largo de los últimos tiempos, e impide cualquier alteración del modelo territorial sin pasar por el procedimiento de reflexión que supone una revisión de este documento.

Sin embargo, esta reforma establece una excepción para las reclasificaciones de suelo, estableciendo como límite del 20 % del suelo urbanizado del municipio, que entendemos que no es procedente, sino que debería añadirse que además no supongan la alteración del modelo territorial establecido por el Plan General vigente en ese momento.

4.2. LAS RECLASIFICACIONES DE SUELO POR MOTIVOS DE INTERÉS PÚBLICO

En la actual Ley Urbanística Valenciana, determinadas actuaciones, amparadas por razones de interés público o social, están sujetas a un procedimiento de tramitación que no implica la revisión del planeamiento general. Es el caso, por ejemplo, de las áreas residenciales o industriales prioritarias.

En esta modificación de la Ley, donde se restringen e incluso se impiden las reclasificaciones al margen del Plan General, no se especifica con claridad si se van a permitir los procedimientos amparados por razones de interés público o social.

Entendemos que deben permitirse procedimientos de gestión de suelo de iniciativa pública, amparados por el interés público o social, que permitan la implantación de dotaciones de gran repercusión territorial, sin necesidad de iniciar la Revisión del planeamiento, para el caso de hospitales o centros educativos de ámbito supramunicipal, e incluso actuaciones más específicas, como parques logísticos y tecnológicos.

4.3. EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS

Otro de los aspectos de la reforma, a nuestro modo de entender de difícil encaje en la práctica, es el procedimiento de tramitación de los Programas de Actuación Integrada.

En concreto nos referimos al artículo 3, que establece el concepto de ordenación urbanística pormenorizada, que debe:

- Establecer los concretos usos y tipologías de la edificación en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, garantizando, como mínimo, la reserva legal para el uso de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública.
- Definir las obras de urbanización en términos que permitan predeterminar el coste total de todos sus elementos.

Además de lo ya comentado anteriormente sobre la inviabilidad técnica del cálculo detallado de los costes de urbanización en este estadio, que implica la materialización completa del proyecto de urbanización, supone en la práctica una modificación muy sustancial del procedimiento de tramitación de los Programas establecido en la LRAU y en la LUV.

En la actualidad, la LUV establece mecanismos por los cuales los Ayuntamientos pueden establecer las condiciones y criterios que regirán la programación de una actuación, con la aprobación de las Bases. En estas se pueden regular las condiciones específicas que rigen el procedimiento de programación, desde los criterios de ordenación hasta el precio máximo de la actuación, aunque este se establezca de forma provisional.

No se entiende un cambio tan radical, a nuestro juicio innecesario y poco práctico, cuando los problemas generados por la actual legislación en lo que respecta a tramitación de programas han sido otros, y principalmente el incumplimiento sistemático de la legislación básica del estado en materia de contratación.

En efecto, entendemos que el actual procedimiento de tramitación de Programas establecido por la LUV es suficientemente garantista, sólo con la salvedad del procedimiento de contratación de las obras de urbanización, que debe regirse por la legislación de contratos del estado, con un procedimiento abierto de contratación de las obras de urbanización, en la que sea exigible la clasificación adecuada a cada obra del Contratista, y se garantice el principio de publicidad y libre concurrencia.

4.4. LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR

Al hilo de lo comentado en el apartado anterior, uno de los aspectos que más llama la atención de la reforma, es la eliminación de la figura del Agente Urbanizador tal y como la entendemos actualmente y con la regulación vigente.

En efecto, el Agente Urbanizador pasa a ser directamente un Contratista de obras, y de hecho, en el artículo 27, se define que el licitador habrá de reunir los requisitos de capacidad y solvencia necesarios para ser contratista de obras conforme a la legislación estatal.

Esto elimina a todos los Agentes Urbanizadores existentes en el mercado, algunos de los cuales tienen una longeva experiencia en gestión de suelos, lo que nos parece una medida innecesaria e injustificable.

Otra cuestión, como se ha comentado anteriormente, es la exigencia de que las obras de urbanización, deban regirse por la legislación de contratos del estado, con un procedimiento abierto de contratación de las obras de urbanización, en la que sea exigible la clasificación adecuada a cada obra del Contratista, y se garantice el principio de publicidad y libre concurrencia.

También podría exigirse, en aras a una transparencia del procedimiento, que el Agente Urbanizador acredite la propiedad de un porcentaje determinado de suelo, o al menos el acuerdo con ese porcentaje de propietarios para legitimar el procedimiento, de forma que el Urbanizador tenga un interés legítimo por transformar suelo de su propiedad, y no depender de la capacidad o solvencia de los Ayuntamientos. En este caso también entrarían las Agrupaciones de Interés Urbanístico, con un interés obvio por gestionar el suelo de su propiedad, siempre con las condiciones de programación que establezcan las bases que redacte el Ayuntamiento.

En definitiva, entendemos que no se debería eliminar la figura del Agente Urbanizador, como concesionario público de la gestión de una actuación, ni entregar esta función exclusivamente a empresas Contratistas.

Proponemos que se exijan condiciones al Agente Urbanizador, que garanticen su solvencia técnica, su solvencia financiera, la existencia de acuerdos con un porcentaje de la propiedad para iniciar la actuación, y la licitación de las obras de acuerdo con la Ley de Contratos vigente.

4.5. LA SIMULTANEIDAD DE PROCEDIMIENTOS

Las Disposiciones Transitorias, tal y como están redactadas van a producir una situación muy curiosa, con simultaneidad de procedimientos que actualmente todavía se rigen por la LRAU, procedimientos que se regirán por la LUV, y nuevos procedimientos al amparo de esta reforma.

En definitiva, tres legislaciones diferentes en procedimientos territorialmente análogos, con el agravante de que esta reforma supone un cambio muy sustancial en el procedimiento de gestión.

Entendemos que no es una buena situación la que se puede generar, y que sin duda producirá agravios comparativos entre actuaciones análogas.

4.6. LA CADUCIDAD DE LOS PROGRAMAS RECLASIFICATORIOS

Uno de los aspectos más polémicos de esta reforma se refiere a la desclasificación de terrenos por finalización del plazo previsto para la urbanización, recogidos en la Disposición transitoria tercera.

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

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

Sin duda esta disposición es polémica por lo que puede suponer su aplicación respecto a las valoraciones de suelo realizadas por las entidades financieras que han prestado la financiación necesaria para tantas operaciones de este tipo, que se han realizado de forma generalizada a lo largo de todo el territorio de la Comunidad Valenciana. Además, de la inseguridad jurídica que supondría a los propietarios del suelo incluido en los planes, que se verían inmersos en actuaciones irreversibles (reparcelaciones y posibles gastos de urbanización) ya incurridas e incluso abonadas, sin obtener una justa compensación por un incumplimiento que en la mayoría de los casos no depende de su gestión y/o voluntad.

Pero a su vez, pone de manifiesto la debilidad del modelo desarrollista del planeamiento, basado únicamente en la venta de expectativas que al final se ha demostrado que no eran reales.