

## **URBANISMO VALENCIANO DE TERCERA GENERACIÓN: LA CONSTATAción DEL AGENTE MENGUANTE**

1. INTRODUCCIÓN.
2. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR EN EL URBANISMO VALENCIANO.
3. EL FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO DEL AGENTE URBANIZADOR.
4. NOVEDADES EN LA REGULACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR EN LA LEY VALENCIANA DE JULIO DE 2014.
5. CONCLUSIONES.

### **1. INTRODUCCIÓN**

El nacimiento del Agente Urbanizador tuvo lugar en el ordenamiento jurídico español en 1994 con la aprobación de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística. La figura, aunque no nueva, puesto que el Reglamento de Gestión Urbanística de 1976 ya hacía alguna alusión tímida a la gestión urbanística indirecta, sí presentaba aspectos novedosos y supuso un importante cambio en la forma de llevar a cabo el desarrollo urbanístico.

Se puede afirmar que la regulación del Agente Urbanizador no dejó indiferente a nadie. La defensa del mismo que se preconizaba por parte de sus creadores, especial referencia en este sentido cabe hacer a Luciano Parejo Alfonso y Gerardo Roger Fernández, aludiendo a la necesaria profesionalización de la gestión urbanística y el freno a la especulación de terrenos por parte de los propietarios, obligados a la transformación del suelo por las buenas o por las malas, era contrarrestada por sus detractores afirmando que con dicha regulación se atacaba de manera indubitada la propiedad privada, lo que suponía incluso una tacha de inconstitucionalidad por contravenir el artículo 33, apartado 1, de la Constitución española de 1978. De hecho, el asunto llegó hasta el propio Tribunal Constitucional en forma de cuestión de inconstitucionalidad. El Alto Tribunal resolvió declarando la constitucionalidad de la regulación de la figura del Agente Urbanizador.

Con posterioridad a la aprobación de la Ley urbanística valenciana de 1994, otra Comunidad Autónoma recogió el guante y reguló el Agente Urbanizador en su legislación urbanística. Fue Castilla- La Mancha. De hecho, en ambas comunidades pervive hoy la figura como única alternativa de ejecución del planeamiento urbanístico.

El funcionamiento práctico del Agente Urbanizador presenta luces y sombras y ha sido objeto de modificaciones en su regulación con el objetivo de corregir algunas de las deficiencias observadas en su regulación inicial de 1994.

Primero, con la aprobación de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, que limitó las facultades tanto de la Administración urbanística actuante (Ayuntamientos, primordialmente) como del Agente a la vez que reforzó el papel de los propietarios del suelo como forma de reacción frente a los abusos de los Agentes Urbanizadores que se habían producido bajo la regulación de “primera generación” contenida en la Ley de 1994 y forzada también por las presiones internas de propietarios

privados y externas del propio Parlamento Europeo, hasta donde llegó el debate sobre esta figura.

Asimismo, en esa regulación de “segunda generación” (Ley 16/2005), y directamente relacionado con lo que se acaba de comentar en relación a la limitación del poder de la Administración actuante y del Agente, se incorpora en dicha norma la obligatoriedad de respetar la legislación sobre contratación pública a la hora de adjudicar el Programa de Actuación Integrada (PAI) que sirve de base para la posterior transformación del suelo por parte del Agente, más que por convencimiento por la necesidad de adaptar la legislación urbanística española en general y la valenciana en particular al pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de julio de 2001 sobre el Teatro Scala de Milán.

En la legislación de “tercera generación” (Ley 5/2014, de 25 de julio) se ahonda en la limitación del poder del Agente urbanizador y en la aplicación de la legislación de la contratación pública como consecuencia de la evolución que en tal sentido ha tenido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde la citada Sentencia de 12 de julio de 2001, confirmada con la Sentencia de 26 de mayo de 2011.

Consecuentemente, en este trabajo trataremos de analizar la evolución de la regulación del Agente Urbanizador en la legislación valenciana, la aplicación práctica que ha tenido durante estos años, desde 1994 hasta llegar a la reciente regulación del año pasado, que no hace otra cosa que confirmar el carácter menguante del Agente desde una posición de preeminencia inicial a otra de notable subordinación a la propiedad del suelo.

## 6. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR EN EL URBANISMO VALENCIANO.

A pesar de las diferencias observadas en la regulación que del urbanismo efectúan las Comunidades Autónomas hoy en día, podemos distinguir tres etapas en la regulación autonómica de esta materia desde que se aprobó el texto constitucional. A saber:

- Una primera etapa de inacción, que iría desde la aprobación del texto constitucional hasta el año 1994, fecha en la que se aprueba la primera norma que, de manera diferenciada, regula el urbanismo (Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística). Esta etapa está caracterizada por la inapetencia autonómica a la hora de desarrollar el mandato constitucional para el desarrollo de una verdadera política urbanística e, incluso, de ordenación del territorio.
- Una segunda etapa de regulación intensa, que se inicia con la citada norma valenciana de 1994 y la Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (urbanismo valenciano de primera generación). Esta etapa está caracterizada por la voracidad legislativa a la hora de regular ambas materias (urbanismo y ordenación del territorio), deslindándolas claramente la una de la otra para facilitar la residencia de las competencias en los distintos ámbitos territoriales mayormente afectados (urbanismo en el ámbito municipal de ejecución y ordenación del territorio en el ámbito autonómico). De

pronto, nuestras Comunidades Autónomas descubrieron lo que era el urbanismo y la ordenación del territorio y diseñaron un *kit* completo de herramientas *ad hoc* para su regulación, sin pensar muy bien en la dificultad práctica que suponía su aplicación.

- Una tercera etapa de racionalización en la regulación, que se inicia ya en el año 2005 con la promulgación de una nueva Ley valenciana (Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana) (urbanismo valenciano de segunda generación) y se arraiga con la aprobación de la Ley Estatal de Suelo de 2007 (Ley 8/2007, de 28 de mayo). Esta etapa se caracteriza por el intento de retorno a la cordura. En este sentido, las nuevas normas que se van aprobando desde las fechas citadas reducen notablemente el número de instrumentos de ordenación del territorio y tratan de simplificar la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

El nacimiento del Agente urbanizador se sitúa en la primera de esas etapas, en la Ley valenciana de 1994. Esta Ley otorgaba unas amplias potestades al Agente urbanizador en los artículos 29 y 66. En ambos preceptos quedaba clara la preeminencia del Agente urbanizador, quien podría presentar un instrumento de planeamiento con ordenación pormenorizada y un PAI a la Administración actuante para su aprobación, sin que se necesitasen más requisitos que esos para llevar a cabo la transformación del ámbito de terrenos en cuestión. Los propietarios del suelo cumplían un mero papel de comparsas puesto que se tenían que limitar a cooperar con el Agente urbanizador en el desarrollo de la actuación integrada, retribuyendo a éste en terrenos primordialmente o en metálico subsidiariamente. Podríamos calificar este modelo de Agente de primera generación como urbanismo “Juan Palomo”. El Agente lo guisaba con el Ayuntamiento de turno y el Agente se lo comía, sin que la adjudicación del Programa de Actuación Integrada pasase por ningún tipo de procedimiento de concurrencia competitiva. Los abusos a los que dio lugar la aplicación práctica de este modelo de gestión urbanística indirecta poco transparente fueron más que evidentes y las presiones para cambiar la legislación urbanística valenciana con el objetivo de modificar la precaria situación en la que se hallaban los propietarios respecto del Agente llegaron hasta las instancias europeas, dando lugar a pronunciamientos rotundos y contrarios a dicho modelo por parte del Parlamento Europeo.

La modificación de la figura del Agente urbanizador se llevó a cabo por primera vez en la Ley valenciana 6/1995, de 30 de diciembre, Esta norma, en sus artículos 118 y siguientes, establece unos requisitos mayores para otorgar la calidad de Agente urbanizador a los sujetos interesados en la transformación de los terrenos a través de un PAI y exige, en consonancia con la doctrina del TJUE expresada en la citada Sentencia de 12 de julio de 2001 y matizada posteriormente en la de 26 de mayo de 2011, la aplicación de los principios de la contratación pública a la hora de poder participar en los procedimientos de adjudicación de los PAIs a través del cumplimiento de los principios de solvencia económica y de solvencia técnica que requiere la Ley de Contratos del Sector Público a los contratistas de la Administración, y la utilización de procedimientos de concurrencia competitiva a la hora de adjudicar dichos PAIs, que se llevarían a cabo mediante concurso público, al que podrán optar incluso, como un licitador más, los

propietarios del suelo objeto de transformación. En este sentido, las prerrogativas del Agente urbanizador disminuyen notablemente respecto a la legislación anterior de 1994, pues ya no es el único que tiene capacidad para presentar la iniciativa de desarrollo del suelo a la Administración actuante a través de un PAI y ya no es posible que le caiga siempre el premio gordo de su adjudicación por el mero hecho de su presentación. Correlativamente, los propietarios ven mejorada su situación respecto del Agente, pues ellos pueden convertirse en promotores de la transformación de los terrenos a través de la presentación de la iniciativa y pueden incluso concurrir como un licitador más en los concursos públicos que tengan lugar como consecuencia de la presentación de una iniciativa ajena a la propiedad del suelo.

La confirmación de las prerrogativas menguantes del Agente urbanizador tienen lugar con la aprobación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, como veremos en un apartado posterior de este trabajo.

Sintetizando mucho y sin entrar en cuestiones tan prolijas como la naturaleza jurídica del contrato celebrado entre el agente urbanizador y la administración<sup>1</sup> o en otras cuestiones cuyo análisis desborda el objetivo de este trabajo, la evolución en la transformación de la figura del Agente urbanizador valenciana obedece esencialmente a los cambios solicitados por Bruselas y Luxemburgo<sup>2</sup> hacen referencia a dos aspectos muy concretos: primero, la necesidad de incorporar los principios básicos de la contratación pública, esencialmente la publicidad y la libre concurrencia, al ámbito urbanístico con el objetivo de favorecer dicha concurrencia en un mercado *quasi* monopolístico; segundo, fortalecer la posición del propietario privado frente al agente urbanizador para tratar de evitar, en la medida de lo posible, los abusos de posición dominante de este sobre aquellos que se producían en el funcionamiento cotidiano del sistema en la Comunidad Valenciana<sup>3</sup>. Desde Bruselas y Luxemburgo parece haberse criticado más la forma que el fondo del modelo, que no es intrínsecamente malo, pero que ha fallado en aspectos importantes en su aplicación práctica.

En consecuencia, la evolución de la figura del Agente urbanizador ha tratado de ir hacia una mayor apertura del mercado y de un favorecimiento de la competencia a la hora de adjudicar los distintos desarrollos urbanísticos entre los diferentes promotores interesados, que es la forma de garantizar el ejercicio de las importantes libertades comunitarias recogidas en la normativa europea (libre circulación de personas, mercancías, bienes y capitales y libertad de prestación de servicios y de establecimiento). Esta es la esencia de lo que hemos venido llamando a lo largo de este trabajo urbanismo de segunda generación”, influenciando, sin duda, como ya se ha reiterado

---

<sup>1</sup> Calificado como contrato de obras por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la citada Sentencia del *Teatro alla Scalla*, en Doctrina que está en revisión dentro del propio Tribunal, como ya se ha comentado en otro apartado de este libro.

<sup>2</sup> Ambas leyes, la Ley 16/2005 y la Ley 5/2014, recogen fielmente la evolución de la jurisprudencia del TJUE en la materia objeto de regulación y responden a las presiones que tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo ejercieron sobre el Gobierno autonómico de la Generalitat Valenciana, por no hablar hasta de las propias embajadas en España de algunos de los países miembros de la Unión en defensa de las propiedades que sus respectivos nacionales tienen en la Comunidad Valenciana.

<sup>3</sup> Este segundo objetivo ha sido perseguido por distintos informes del Parlamento Europeo, quien ha llamado reiteradamente la atención a la Comunidad Valenciana para que modifique algunos aspectos de su normativa urbanística por ser contrarios, según él, al Derecho Comunitario.

suficientemente, por la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de julio de 2001 sobre la reforma del *Teatro alla Scala de Milano* citada anteriormente.

El problema de la naturaleza jurídica del contrato celebrado para la ejecución de un PAI en Valencia ha estado presente en el trasfondo de toda la regulación y consecuente evolución de la figura del Agente. Inicialmente, en la ya tantas veces aludida Sentencia de julio de 2001 del *Teatro alla Scalla*, el Tribunal de Justicia sostuvo que dicho contrato debía tener una naturaleza de contrato de obras. Sin embargo, dicha Doctrina fue revisada en el año 2010 y, especialmente, en el año 2011, cuando la Sentencia de 26 de mayo de 2011 declaró la legalidad de la legislación valenciana por no ser contraria a las Directivas comunitarias en materia de contratación pública al no tener los PAIs naturaleza de contrato público<sup>4</sup>.

El sistema, en esencia, funciona de la siguiente manera. El instrumento de gestión que sustenta la operación de ejecución del planeamiento recibe distintas denominaciones en las legislaciones autonómicas: en Valencia es el PAI (Programa de Actuación Integrada), en Castilla-La Mancha es el PAU (Programa de Actuación Urbanística), en otras Comunidades recibe otro nombre, como se verá. La iniciativa de transformación del terreno parte de la Administración actuante, que será la que tenga que elegir este sistema de actuación, salvo en la Comunidad Valenciana y en Castilla-La Mancha, donde, como ha quedado dicho, la gestión urbanística siempre tiene lugar por este sistema. Una vez elegido el sistema, la mayoría de las leyes urbanísticas autonómicas exigen sacar a concurso la adjudicación del sector, ámbito o unidad de actuación a transformar y elegir en dicho concurso al agente que

### 3. EL FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO DEL AGENTE URBANIZADOR.

El sistema de ejecución urbanística de manera indirecta a través de Agente Urbanizador, en esencia, funciona de la siguiente manera. El instrumento de gestión que sustenta la operación de ejecución del planeamiento recibe la denominación en la Comunidad Valenciana, como ya hemos indicado, de PAI (Programa de Actuación Integrada)<sup>5</sup>. La iniciativa de transformación del terreno puede partir parte del propio Agente ajeno a la propiedad del suelo, como ocurría en el aquí denominado “urbanismo de primera generación” bajo la vigencia de la Ley valenciana 6/1994 o de la Administración actuante. En la actualidad, desde la aprobación de la Ley valenciana 16/2005 y ahora bajo la vigencia de la Ley 5/2014, la iniciativa para la transformación del suelo puede partir también de los propios propietarios del suelo (artículo 120). Una vez presentada la iniciativa ante la Administración actuante por cualquiera de los sujetos con legitimidad para hacerlo, la Administración actuante aprobará en el plazo de un mes las bases de programación y una vez aprobadas éstas, se iniciará el procedimiento para la selección de la alternativa técnica a través de un procedimiento concurrencial. La alternativa técnica elegida por la Administración actuante (Ayuntamiento) deberá contener, en todo caso, el instrumento de ordenación pormenorizada que desarrolle la ordenación estructurante del

---

<sup>4</sup> La Sentencia resuelve el asunto C 306/08 relativo a los recursos por incumplimiento planteados frente a la legislación valenciana de 1994 y de 2005 por la Comisión Europea y por el Parlamento Europeo.

<sup>5</sup> Los Programas de Actuación también pueden ser aislados y no integrados cuando su objetivo sea la rehabilitación o edificación en ámbitos de planes de reforma interior o solares en régimen de edificación forzosa (artículo 109, apartado 4, de la Ley valenciana 5/2014).

ámbito sobre el que se proyecta el Programa de Actuación Integrada. Es decir, la iniciativa de transformación del suelo, ya sea promovida por los propietarios o por alguien ajeno a la propiedad (Agente), debe ir acompañada, como se indica, en su alternativa técnica por el instrumento de planeamiento de desarrollo de la ordenación estructural (Plan Parcial, normalmente) y del propio Programa de Actuación Integrada (PAI) en sí mismo, que se compone de esa misma alternativa técnica en la que hay que incluir el instrumento de planeamiento de desarrollo al que se hace alusión y de una proposición jurídico-económica (artículo 111, apartado 1, de la Ley 5/2014).

Respecto del procedimiento de concurrencia competitiva, el Ayuntamiento elaborará un Pliego similar al que se utiliza en los procedimientos de contratación pública en el que se establecen una serie de exigencias al futuro agente transformador de los terrenos que tratan de asegurar el buen fin de dicha transformación, como por ejemplo la obligación de que el agente acredite su solvencia económica y técnica o preste una garantía provisional o definitiva, lo cual es una muestra más de la aplicación de los principios esenciales de la contratación pública al ámbito urbanístico como forma de acabar con los abusos que en esta materia se venían produciendo en los últimos años tanto por parte del Agente urbanizador como por parte de la propia Administración actuante (Ayuntamientos). Los requisitos de publicidad (hay que publicar la iniciativa de transformación de los terrenos tanto en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana como en el propio Diario Oficial de la Unión Europea) y de concurrencia otorgan un plus de transparencia al procedimiento de selección de la alternativa técnica a la hora de promover la transformación del suelo.

Una vez adjudicada la alternativa técnica, si ésta recae en el Agente no propietario del suelo, que es lo que ha venido ocurriendo de ordinario hasta la aprobación de la Ley 5/2014, a los propietarios del mismo no les quedaba más remedio que aceptar la propuesta que éste les hacía para que fueran remunerados en metálico o en solares resultantes de la operación o soportar la expropiación a manos del Ayuntamiento actuante. Con este panorama se comprenderá que la situación del propietario no era la mejor de las posibles sino que era manifiestamente mejorable. Por ello, ya la Ley 16/2005, urbanística valenciana, optó por regular una especie de opción preferencial para que la transformación de los terrenos pudiese ser llevada a cabo por los propietarios de los mismos si presentaban una iniciativa en tal sentido dentro del plazo del concurso, siempre que estuviese suscrita por, al menos, un 30 % de los mismos. De esta forma se pretendía mejorar la situación de los propietarios de terrenos respecto del agente y se reconocía, por primera vez, la posibilidad de que los propietarios del suelo se convirtiesen en los propios agentes promotores de la transformación.

En la mayoría de los casos, como demuestra la experiencia valenciana, el agente urbanizador está compuesto de tres patas: una constructora que urbaniza, una promotora que edifica y un banco que financia. Asimismo, la experiencia valenciana nos muestra la preferencia de los propietarios privados de suelo por ser remunerados en metálico y no en solares.

Asimismo, se puede afirmar que la experiencia práctica vivida en la Comunidad Valenciana respecto a su política urbanística y de ordenación del territorio nos indica que

poco o nada de lo contenido en los idílicos principios regulados en sus Leyes urbanísticas y de ordenación del territorio se han cumplido.

#### 4. NOVEDADES EN LA REGULACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR EN LA LEY VALENCIANA DE JULIO DE 2014.

Esta norma contempla en sus artículos 113, 114 y 115 tres posibilidades de atribución de la gestión para la transformación del suelo a través de un PAI: la gestión directa a través de la propia Administración actuante o alguno de sus entes instrumentales, la gestión indirecta a través de un Agente urbanizador externo a la propiedad o la gestión a través de los propietarios del suelo.

En el caso de gestión directa por la Administración actuante o sus entes instrumentales y, especialmente, en el supuesto contemplado en el apartado 1 del artículo 114 de gestión por los propietarios del suelo, no se utilizará el procedimiento de concurrencia competitiva sino que la transformación de los terrenos se lleva a cabo directamente a través de la celebración de un Convenio de gestión urbanística con dichos propietarios.

También es posible que se utilice este procedimiento cuando el urbanizador sea una sociedad mercantil, siempre que cuenten con más de la mitad de la propiedad del suelo.

Ese es el dato clave para poder excluir el procedimiento de la concurrencia competitiva: la posesión de la totalidad del suelo, en el caso de que se trate de un propietario único o de que todos los propietarios del ámbito de actuación se hayan puesto de acuerdo para llevar a cabo la transformación del suelo y así lo hayan plasmado en la reparcelación, o de más de la mitad del mismo, lo que asegura el no estancamiento en la ejecución del PAI, en el caso de una sociedad mercantil.

En el segundo supuesto, cuando la administración actuante opte por la gestión indirecta, el urbanizador será designado por la administración en pública concurrencia, respetando las reglas de transparencia, trato igualitario y no discriminación, de acuerdo con el procedimiento establecido en esta ley y, supletoriamente, en la legislación de contratos del sector público (artículo 115, apartado 2). Su designación se acuerda, una vez resuelto el concurso y al igual que en el supuesto anterior, al aprobar el programa de actuación integrada y según los términos del mismo expresados en su correspondiente convenio urbanístico.

No obstante, ya en el artículo 113 encontramos alguna pista importante acerca de la subordinación del Agente a la propiedad del suelo en la nueva regulación, puesto que el apartado 2 de dicho precepto indica literalmente *“en ausencia de gestión directa por la Administración y de gestión por los propietarios, la condición de urbanizador podrá atribuirse, en régimen de gestión indirecta, a un particular o empresa mixta”*. Parece diluirse dicha subordinación si nos atenemos a la dicción literal del artículo 115, apartado 1, cuando afirma que *corresponde a la administración actuante elegir razonadamente la modalidad de gestión pública, directa o indirecta, al programar cada actuación*. Sin embargo, inmediatamente después, el apartado 2 de ese mismo precepto vuelve a insistir, indicando que *en ausencia de gestión por los propietarios, cuando la administración actuante opte por la gestión indirecta, el urbanizador será designado por la administración en pública concurrencia, respetando las reglas de transparencia, trato igualitario y no discriminación*.

Desde mi punto de vista, encontramos aquí la manifestación clara de la vuelta de tuerca adicional que la legislación valenciana ha querido llevar a cabo en relación a las opciones principales y primordiales en cuanto a las prioridades para la transformación urbanística en el sentido de dejar la figura del Agente urbanizador como supletoria *en ausencia* de interés por parte de los propietarios del suelo en dicha transformación. Por consiguiente, de acuerdo con la regulación actual contenida en los citados preceptos 113 a 115 de la Ley valenciana 5/2014, la primera opción para la transformación de los terrenos incluidos en un ámbito de actuación urbanística sujeto a la aprobación de un PAI es de los propietarios de dicho suelo y, sólo en el caso en que dichos propietarios no se pongan de acuerdo o no muestren interés por asumir el protagonismo en dicha transformación del suelo, entrará en juego la figura del Agente urbanizador para llevarla a cabo en régimen de libre concurrencia.

De este modo, se culmina en el denominado aquí urbanismo valenciano de “tercera generación” el triunfo de la propiedad sobre la ajenidad. En efecto, si, como se ha indicado, lo que caracterizaba al urbanismo valenciano de “primera generación” contenido en la Ley 6/1994 era el “juan palomo”, yo me lo guiso yo me lo como, en que el Agente presentaba un PAI al Ayuntamiento y sin que fuese necesaria la participación de los propietarios del suelo en modo alguno dicho PAI se aprobaba y, consecuentemente, la posición del Agente respecto de los propietarios era de una preeminencia y de una prepotencia absoluta, la situación se pretende remediar de algún modo en el urbanismo valenciano de “segunda generación”, representado por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, que daba entrada a la participación de los propietarios de los terrenos mediante la posibilidad de presentación de una alternativa técnica al PAI presentado por un agente o, incluso, la de promover ellos mismos la propia transformación de los terrenos mediante la presentación del oportuno programa, pero sin que tuviera la posición privilegiada que, desde mi punto de vista, les otorga ahora la norma valenciana de “tercera generación” (Ley 5/2014), que apuesta porque, si bien la Administración actuante tiene cierto margen de libertad a la hora de decidir el modelo de gestión al programar cada actuación, directa o indirecta, sean los propietarios los que tengan la primera opción para poder llevar a cabo la misma siempre que se den los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 114, es decir, que quede asegurada la no paralización de la actuación con enredos entre unos y otros y, sólo cuando no se haya podido asegurar dicha fluidez en la actuación porque no se haya conseguido el necesario acuerdo entre los propietarios del suelo, supletoriamente, se encargue la transformación de los terrenos al Agente.

Pero, por si no fuera poco lo anterior, se les reconoce a los propietarios incluso la facultad de subrogarse en la posición del interesado en presentar un programa durante la fase de consultas, lo que supone, de facto, la posibilidad de coartar la iniciativa privada en el desarrollo del planeamiento.

Como podemos fácilmente comprender, el cambio de planteamiento que supone la evolución en la regulación de la figura del Agente desde la primera norma urbanística valenciana hasta la actualmente vigente es notable y supone el reforzamiento de los propietarios privados frente a los operadores ajenos a la propiedad. Todo ello, como se ha indicado a lo largo de este trabajo, como consecuencia de las presiones internas, pero sobre todo, externas de adaptación a la legislación europea que ha tenido que soportar

desde hace ya varios años el urbanismo valenciano y, muy especialmente, el novedoso sistema de ejecución urbanística por el que apostó desde 1994.

Por lo demás, la legislación valenciana de 2014 no introduce novedades adicionales dignas de ser analizadas aquí, ya que el funcionamiento del sistema cuando se acude al modelo de gestión indirecta a través de agente, es esencialmente igual a la regulación anterior contenida en la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, salvo lo que hace referencia, de nuevo, a la adaptación a la Doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hace referencia en la aplicación de los principios esenciales de la contratación pública al ámbito urbanístico, a resultas de sus últimos pronunciamientos rectificativos de la Doctrina contenida en la Sentencia de julio de 2001 sobre el *Teatro alla Scala*.

## 5. CONCLUSIONES.

- La regulación de la figura del Agente Urbanizador en la legislación urbanística valenciana ha sufrido una evolución desde una posición hegemónica en el proceso de transformación urbanística a una de mayor limitación de su facultad de actuación en favor de los propietarios privados del suelo.
- La incidencia externa de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Parlamento Europeo e interna de asociaciones creadas ad hoc para luchar contra los “abusos” en materia de ejecución urbanística directamente relacionados con la primera regulación del Agente Urbanizador han sido muy notables y relevantes en los cambios operados en la legislación urbanística valenciana por lo que a la regulación de esta figura hace referencia.
- La aplicación, primero ilimitada y luego más comedida, al ámbito urbanístico de la legislación en materia de contratación pública opera un cambio en el modus operandi del Agente Urbanizador que tiene fiel reflejo en la legislación valenciana, primero en la Ley 16/2005 y después en la Ley 5/2014, ambas deudora en gran medida, como se ha apuntado, de los criterios jurisprudenciales que en tal sentido se recogen en Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de julio de 2001 (*Teatro alla Scala*) y de 26 de mayo de 2011.
- La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana cierra, por el momento, el círculo de presión sobre la figura del Agente Urbanizador, regulándolo prácticamente como un subalterno de la propiedad del suelo en el proceso de transformación urbanística y disminuyendo sobremanera las amplias posibilidades de actuación que el mismo tenía en la regulación urbanística valenciana de primera generación representada por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, lo que acerca, en cierto modo, el modelo de gestión urbanística valenciano al modelo de compensación seguido por la mayoría de las Comunidades Autónomas de nuestro país.