

# LONDON DOCKLANDS: UNA EXPERIENCIA DE FINANCIACION PRIVADA DE DOTACIONES URBANAS Y DE LIBERALIZACION DE LA GESTION DEL SUELO. BREVE ANALISIS COMPARATIVO CON EL RECIENTE URBANISMO ESPAÑOL (1)

Por

ALBERTO RUIZ OJEDA

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad de Málaga

**SUMARIO:** 1. LA CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO: SU REGULACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL.—2. GESTIÓN URBANÍSTICA, FINANCIACIÓN DE DOTACIONES Y RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS EN FAVOR DE LA COMUNIDAD: LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL NUEVO DERECHO URBANÍSTICO BRITÁNICO, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA FIGURA DEL *STATUTORY UNDERTAKER* COMO EMPRESARIO QUE PROVEE, FINANCIA Y GESTIONA UNA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA.—3. LA FIGURA DEL URBANIZADOR EN LA MÁS RECIENTE LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA: LA LEY 6/1994, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE LA GENERALITAT VALENCIANA, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.—4. ORDENACIÓN TERRITORIAL, REGENERACIÓN URBANA Y FINANCIACIÓN PRIVADA DE DOTACIONES E INFRAESTRUCTURAS: LA EXPERIENCIA DE LOS *LONDON DOCKLANDS*. UNA BREVE DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS CRÍTICO: A) *La política británica para la regeneración de las grandes ciudades y el papel del sector privado: las opciones de partida y los instrumentos de articulación. Un resumen.* B) *Las «Urban Development Corporations» y las «Enterprise Zones»: noción, funcionalidad y régimen jurídico básico.* C) *«London Docklands Development Corporation»: regeneración urbana e infraestructuras públicas. Éxitos y fracasos de una política de gestión.*—5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.

El debate sobre la liberalización del mercado del suelo y, por consiguiente, de la organización y regulación de las actividades urbanísticas, está ya planteado en España con toda su crudeza. Los dos recientes Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia (2), junto con las recomen-

---

(1) El autor desea expresar su agradecimiento a los Profesores Carol Harlow y Richard Rawlings, con quienes tuvo el privilegio de trabajar en el Law Department de la London School of Economics, por las certeras orientaciones y el incondicional estímulo que le han proporcionado. También es obligado el agradecimiento, por la información de primera mano facilitada, a Mr. Peter Swordy (Planning Co-ordinator de la London Docklands Development Corporation) y a Mr. Austen Lutten (Support Unit Officer del Docklands Consultative Committee). Los errores y deficiencias de este trabajo son únicamente imputables al autor.

(2) El primero de ellos titulado *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, Madrid, 1994, el capítulo 10 viene dedicado a «Competencia en el mercado del suelo» (págs. 194-204); el segundo de ellos lleva por título *La competencia en España. Balance y nuevas propuestas*, Madrid, 1995, el apartado 7 del capítulo II («Reformas sectoriales propuestas por el Tribunal

daciones emitidas por la Comisión de Expertos sobre Urbanismo (nombrada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente) en su reciente Informe (3) han contribuido felizmente a alentarlos.

El problema tiene indudablemente un grueso calado: las implicaciones son de la máxima amplitud (el suelo es, ante todo, un *soporte*) y hondura, hasta topar de frente con el imperativo constitucional de evitación de la especulación inmobiliaria (art. 47). Es por eso que la articulación de propuestas válidas o, al menos, aceptables puede venir en parte de la mano de enfoques más puntuales. El estudio de las técnicas de provisión y financiación de infraestructuras o dotaciones urbanísticas es, por sus estrechas vinculaciones con los sistemas de gestión, uno de ellos. De hecho, el TDC reconoce expresamente haber detectado el problema con ocasión de la implantación de ciertas dotaciones.

A nadie se le oculta que la intervención urbanística de las Corporaciones locales constituye una de sus principales fuentes de ingresos. Al mismo tiempo, es también el puntal decisivo del poder que ejercen. Siguiendo las más recientes y consolidadas orientaciones de nuestra jurisprudencia, podríamos poner nombre a ese sucedáneo de la regulación que es la discrecionalidad (tal vez debamos decir arbitrariedad) administrativa: *la dictadura del lápiz del planeador* (4). El problema, como resalta el TDC, es «un problema de la forma de intervención» que, en el caso español, es el *intervencionismo extremo* (5): todo lo que no está previamente previsto y decidido por los señores del lápiz se presume prohibido. El caos está servido cuando la lentitud de quien tiene que decidir hasta el último detalle es un presupuesto del procedimiento. Una regulación transparente y válida para todos ha sido sustituida por procedimientos irregulares, opacos, donde todo —incluso lo que no debería serlo— es negociado. Es así como los milímetros de papel reparten prosperidad y desdicha.

A nivel de política hacendística, el planteamiento es inaceptable. Se dice que las Corporaciones locales atraviesan por una situación financiera crítica y es verdad. Pero también es verdad que no todo es válido con tal de

---

de Defensa de la Competencia»), viene dedicado al análisis de la competencia en el mercado del suelo (págs. 37-45).

(3) Manejamos la versión publicada en el núm. 143 (mayo-junio de 1995) de la «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», págs. 11-53.

(4) En este sentido, nos parecen del máximo interés las consideraciones hechas por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor*, «REDA», núm. 76 (1992), especialmente págs. 525 y 526, así como en *De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario*, «REDA», núm. 80 (1993), págs. 599 y ss., específicamente aplicadas por el autor al problema de la discrecionalidad administrativa en materia urbanística. Los trabajos precedentemente publicados por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ sobre este particular han sido recientemente editados (en una versión revisada) en un único volumen: *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, 1994, 225 págs. Las aportaciones de DELGADO BARRIO son también imprescindibles en este sentido; cabe destacar su trabajo *El control de la discrecionalidad del planeamiento*. (*La jurisprudencia a la luz del Texto Refundido de 26 de junio de 1992*), en «Cuadernos de Derecho Judicial. Urbanismo», núm. XXIII, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1992, págs. 175 y ss., donde hace un análisis y comentario de las sentencias más relevantes del Tribunal Supremo en esta materia.

(5) Cfr. *Remedios políticos...*, cit., págs. 196-197.

remediarla. Un sistema racional de ingresos públicos debe drenar, en nuestra opinión, *rentas reales*, no ficticias y esto ha de aplicarse con todo rigor a las Haciendas locales. ¿Qué riqueza real genera una recalificación o reclasificación? Ninguna. El suelo es el mismo, ha cambiado, simplemente su coloración en un plano. El problema está en que nuestro ordenamiento jurídico permite que quien domina el cambio de colores se apropie de una riqueza que ni es suya ni él ha creado. Tal es el sistema consagrado por nuestra legalidad: la *confiscación patrimonial*. Los efectos son especialmente perturbadores cuando tales ingresos son destinados a financiar gastos corrientes y no dotaciones e infraestructuras. Parece que olvidamos o ignoramos dos criterios que deberían estar claros. El primero es que la especulación es un *resultado objetivo*, que no depende de quién la provoca o ejerce. El segundo es que, ni por sí mismas ni de manera inevitable, las transacciones inmobiliarias generan especulación. Tal efecto se produce cuando: *a)* quien transmite no ha incorporado al objeto de la transmisión un *valor añadido* que quede justamente reintegrado en la economía del transmitente mediante la percepción de la diferencia (*plusvalía*) entre el precio de adquisición y el de transmisión; *b)* no se ha conseguido hacer revertir hacia la comunidad la parte de plusvalías que no corresponden a la actuación del propietario-transmitente. Este es, a nuestro juicio, el contenido del artículo 47 de la Constitución, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y a *regular* el uso del suelo «de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», de forma tal que la comunidad participe «en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos». Al César lo que es del César. El TDC tiene razón al decir que los efectos perversos del monopolio urbanístico administrativo se trasladan inevitablemente a todo el proceso posterior de transacciones (6).

En la adecuada reconducción de plusvalías y en su justa asignación se sitúa en buena medida la clave de la lucha contra la especulación inmobiliaria. Debemos decir que hay un argumento del Informe del TDC con el que discrepamos, y es que la existencia de un monopolio no genera por sí sola distorsiones en el mercado mediante un alza injustificada de los precios, sino la ausencia de unos instrumentos de *regulación* y control nítidamente definidos que impidan el abuso de posición dominante y hagan posible la adecuada distribución de plusvalías. Eso es lo que tratamos que mostrar con las aplicaciones de los instrumentos de gestión que a continuación se analizan: los monopolios correctamente regulados, disciplinados conforme a reglas por todos conocidas y que vinculan igualmente a todos, sirven para introducir competencia y eficacia en actividades urbanísticas que no pueden funcionar correctamente en régimen de competencia perfecta. Como dice VILLAR ROJAS, mediante la concesión o *franchi-*

(6) Cfr. *Remedios políticos...*, cit., pág. 200. De particular interés consideramos, a este respecto, las aportaciones contenidas en el libro *Suelo y precio de la vivienda*, Cívitas, Madrid, 1995, en el que se recogen las intervenciones de los participantes en las jornadas organizadas por el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid los días 6 y 7 de abril de 1995. Nos permitimos destacar la ponencia de Eva POVEDANO MORENO, «La otra opción para la Reforma de la Ley del Suelo», págs. 217 y ss.

se, se trata de introducir la competencia «no en el mercado, que resulta imposible, sino en el acceso al mercado, compitiendo para obtener un contrato de gestión, una licencia o una autorización en régimen legal de monopolio» (7).

Decíamos que el enfoque que ofrece la financiación de infraestructuras y dotaciones urbanísticas tiene un enorme interés respecto al problema que abordamos. Y así es en tanto que las técnicas arbitradas para tal financiación sirvan como mecanismos de *captura* y *aplicación* de plusvalías en beneficio de la colectividad y —esto es no menos justo— de quienes arriesgan su dinero y aportan su pericia empresarial en incorporar un *valor añadido* al entorno urbanístico.

#### 1. LA CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO: SU REGULACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL

La así llamada concesión de obra urbanizadora es un auténtico paradigma del modelo concesional como herramienta de ordenación territorial mediante la provisión y financiación de dotaciones e infraestructuras en unidades de actuación urbanística. Sorprendentemente reducida su aplicación a un supuesto concreto de gestión del planeamiento —la expropiación—, la concesión ofrece unas potencialidades muy notables, dignas de ser aprovechadas mediante una atención legislativa más esmerada y generosa. Esto ocurre en la legislación urbanística, reguladora de un ámbito tradicionalmente sensible a las soluciones que aporta la figura concesional. Nos parece, no obstante, que, mediante el enquistamiento de la concesión de obra pública en el sistema de gestión expropiatorio, se ha perdido la ocasión de ir ensanchando su campo aplicativo hacia otras esferas más amplias y complejas de la dinámica territorial (8). Esto resulta particularmente sorprendente si se piensa que nuestro entero régimen urbanístico está fuertemente imbuído de las mismas razones estructurales de la concesión de obra pública: no se entiende muy bien cómo quien puede lo más (actuar mediante expropiación) no puede también lo menos (actuar coordinadamente con los propietarios de una unidad de actuación). Hay otro

(7) *Privatización de servicios públicos. La experiencia española a la luz del modelo británico*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 153.

(8) Un interesante ejemplo de ocasión perdida para el desarrollo de las fórmulas concesionales o asimilables es la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de Incentivos Regionales, que para nada recurre a la concesión, lo cual hubiera sido particularmente fructífero como instrumento de ensamblaje entre el sector público y el privado, sobre todo en lo que afecta a actuaciones directamente conectadas con el desarrollo urbanístico y el fomento de zonas de implantación de nuevas tecnologías y actividades productivas; un caso particularmente cercano a nosotros es el del Parque Tecnológico de Andalucía con sede en Málaga, objeto de regulación, en lo que al sistema de incentivos se refiere, por el Decreto 191/1992 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Más comentarios sobre las distorsiones introducidas por la Ley de Incentivos Regionales en la vertebración territorial pueden encontrarse en la obra de SÁNCHEZ BLANCO, *El sistema económico de la Constitución Española. (Participación Institucional de las Autonomías Territoriales y dinámica social en la economía)*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 459 y ss.

comentario general que podría ser pertinente para entender el carácter restrictivo con que la concesión urbanística es tratada por nuestro legislador: el hecho de que suponga la entrega a un empresario privado de un unidad territorial. La mentalidad con la que están hechas nuestras normas urbanísticas repele la idea de explotación comercial del suelo y, en consecuencia, la relega a la penumbra de lo residual. Es una muestra más de ese marcado carácter intervencionista de nuestro urbanismo, que no ha hecho más que acentuarse desde la Ley del Suelo de 1956.

Pero esta relegación es puramente nominal. Vamos a ver en qué sentido.

Queremos decir que el instituto concesional cuadra de forma tan armoniosa con las exigencias de la gestión de unidades urbanísticas que no se le puede relegar a un papel residual. La empresa concesionaria habilita la unidad territorial para sus finalidades urbanísticas mediante la provisión de unas dotaciones e infraestructuras; esto hace que la explotación comercial del suelo apto para ser urbanizado constituya la fuente de recuperación de las inversiones y de captación de las plusvalías generadas por las mismas, que no han ido a parar sino a los propietarios de los inmuebles incluidos en la unidad territorial gestionada. La especulación queda impedida —permítasenos insistir— cuando se recuperan las plusvalías en beneficio de la calidad de vida de la comunidad: eso es lo que se hace con el sistema de gestión concesional.

Pues bien, aunque formalmente se restrinja la concesión de obra urbanizadora al sistema expropiatorio de gestión de unidades de actuación, la regulación ofrecida para los Programas de Actuación Urbanística, cuando son ejecutados por sujeto distinto de la Administración, contradice abiertamente ese alcance restrictivo. La legislación urbanística está regulando una concesión de obra pública en su sentido más genuino. El por qué nuestro legislador evita llamar a las cosas por su nombre, es un problema en el que no podemos detenernos aquí (9). Pero sí debemos detenernos a comprobar la exactitud de la calificación de la ejecución de los Programas de Actuación Urbanística por empresario interpuesto como verdadera concesión de obra pública. Ello nos llevaría a romper la reclusión de la concesión de obra urbanizadora en los límites del sistema de gestión expropiatorio. La razón es clara: las unidades de actuación regidas por los PAU pueden ser gestionadas por cualquiera de los tres sistemas legalmente previstos (compensación, cooperación y expropiación) (cfr. arts. 182 LRRU y 224.2 RGU); si el PAU es ejecutado por empresa interpuesta en régimen de concesión, quedan igualmente abiertos esos tres sistemas de gestión de unidades, y no sólo el expropiatorio (9 bis).

---

(9) Los artículos 184.1 y 227.1 del Reglamento de Gestión Urbanística es un buen botón de muestra de esa reticencia del legislador a una referencia expresa a la concesión de obra pública. Este precepto habla de la «caducidad del programa» por el incumplimiento por parte del adjudicatario de las obligaciones de ejecución del mismo. Es el supuesto típico de caducidad concesional por incumplimiento del concesionario.

(9 bis) En este mismo sentido, véase el trabajo de María Blanca BLANQUER PRATS, *Aspecto contractual de los PAU*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», núm. 145 (septiembre-diciembre 1995), especialmente págs. 24 y ss.

El artículo 177 LRRU reglamenta el procedimiento de adjudicación de la formulación y ejecución de los PAU como un verdadero procedimiento competitivo de selección de un contratista. Es algo tan claro que no parece que necesite mayor explicación. Ese procedimiento se asienta sobre unas Bases, en las que, según el apartado 3 de este precepto, deben especificarse, entre otros extremos, los siguientes:

1.º La construcción de la red viaria completa de la zona de actuación, redes de abastecimiento de agua y electricidad, redes de saneamiento y alumbrado público y todos los demás servicios que, en su caso, se prevean —letra a)—.

2.º La construcción de las *necesarias conexiones en el exterior de la zona de actuación*, con las redes e instalaciones señaladas en el punto anterior —letra c)—. Se trata de las llamadas *cargas adicionales* de los artículos 156 LRRU y 63 RGU: los adjudicatarios de los PAU han de costear las obras exteriores de infraestructura que permiten la integración territorial de la unidad gestionada.

3.º La posible intervención de los precios de venta y alquiler de las edificaciones, cuando expresamente se prevea en las Bases —letra f)—.

Estamos, en efecto, ante una concesión de obra pública para la implantación y financiación de dotaciones e infraestructuras. La empresa adjudicataria se obliga a ejecutar unas obras a cambio de explotar económicamente una unidad de actuación y, por consiguiente, está facultada para recuperar con cargo a los beneficiarios de tal implantación las inversiones realizadas. Ese régimen de precios intervenidos es una prueba más del carácter concesional de este modo de gestión.

Hemos dicho que esto otorga a la concesión de obra urbanizadora una consideración amplia y abre unas posibilidades reales —plenamente regularizadas por la norma, salvo en el dato accesorio de la omisión de la terminología apropiada— tan amplias como, en la vida real de nuestro urbanismo, es la aplicación de los PAU. Aquí debe añadirse una importante consideración, como es la del otorgamiento al gestor concesional de *potestades de planificación urbanística* mediante la redacción del Plan Parcial, con arreglo al cual se ejecutarán las actuaciones (cfr. art. 136.2 RPU). Queremos decir que el concesionario no es un mero ejecutor, ni tan siquiera solamente un gestor, sino un auténtico *ordenador* del territorio, como corresponde a su papel de ordenador de una explotación comercial.

Si comparamos la configuración de la ejecución de los PAU mediante empresa interpuesta con lo que nominalmente la legislación urbanística llama concesión de obra urbanizadora, podremos comprobar su directa asimilación. Vamos a verlo.

El artículo 172 LRRU establece que «Cuando se fije la expropiación como sistema de actuación para una unidad de ejecución, podrán utilizarse las formas de gestión que permita la legislación de régimen local», entre las que se encuentra la concesión, en virtud de lo dispuesto por el artículo 85.4.a) LRBR. La restricción de la concesión al sistema de gestión ex-

propiatorio viene expresamente prescrita por el artículo 211 RGU. En el artículo 212 RGU se regulan las Bases del concurso para la adjudicación de la concesión, que deberán fijar una serie de extremos, entre los que se encuentran los siguientes:

1.º Las obras e instalaciones que el concesionario ha de ejecutar, con expresión de las que deban revertir o no revertir a la Administración concedente —art. 212.2, letra b)—.

2.º Plazo de ejecución de obras y de explotación de los servicios públicos implantados —letra d)—.

3.º Determinación de los criterios para la fijación de precios de venta de solares y de las tarifas de los servicios explotados por el concesionario, establecimiento de reservas de suelo para dotaciones y servicios públicos y sociales —letra f)—.

Tanto en el caso de la ejecución de los PAU como en el de la expropiación urbanística concesional, nos encontramos con la asunción por el empresario «no sólo del riesgo de la construcción, sino el álea de la explotación de los rendimientos de la obra ejecutada, para resarcirse del capital invertido en la obra, en la forma y durante el tiempo convenido», de forma tal que el concesionario «se reintegra del coste de la obra mediante la explotación de los rendimientos, plusvalías o subproductos de la misma» (10). Nos encontramos claramente con que, en virtud de la concesión, se hace entrega al concesionario de la capacidad de generación de beneficios de una unidad urbanística, tanto en lo que se refiere a la explotación comercial del suelo, como de los servicios que puedan prestarse (11). De este modo, la amortización de las obras de urbanización se realizará conforme al «principio básico de nuestro ordenamiento urbanístico de que el coste de la urbanización ha de ser cubierto con las plusvalías de los solares resultantes» (12).

El conocimiento de las posibilidades aplicativas de la concesión de obra pública para la implantación de dotaciones e infraestructuras urbanas ha de ayudar, a buen seguro, a detectar nuevas formas de gestión. Vamos a ha-

(10) LÓPEZ PELLICER, «La concesión de obra urbanizadora», en *La concesión administrativa en la esfera local. Servicios, obras y dominio público*, IEAL, Madrid, 1976, pág. 230; sobre la identidad de razón con la ejecución de los PAU mediante empresa interpuesta, cfr. págs. 234 y 245. Como pone de manifiesto este autor, el Proyecto de Ley de Reforma del Régimen del Suelo, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de 5 de diciembre de 1972, y sobre el que se redactó la definitiva Ley de Reforma de 1975, contemplaba expresamente la aplicación de la concesión urbanística, tanto al sistema de compensación como a la ejecución de los PAU mediante empresa interpuesta, aunque el texto definitivo de la Ley impusiera finalmente esa restricción de la concesión al sistema expropiatorio (cfr. *op. cit.*, págs. 242-244).

(11) Cfr., en este sentido, RODRÍGUEZ MORO, *Concesiones administrativas a particulares para ejecutar obras de urbanización conforme al sistema de polígonos de expropiación*, «REVL», núm. 165 (1970), pág. 125. El artículo 134 de la Ley del Suelo de 1956 ofrecía, a este respecto, unas posibilidades aún mayores, al permitir a los Ayuntamientos que otorgaran de forma preferente a los concesionarios de obras de urbanización la construcción y explotación de mercados y servicios públicos, incluidos los de transporte; este precepto fue derogado por la Ley de Reforma del Régimen del Suelo de 2 de mayo de 1975.

(12) LÓPEZ PELLICER, *op. cit.*, págs. 232 y 259; también GÓMEZ-FERRER MORANT, *Zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, págs. 142-143.

cer referencia a los más recientes desarrollos de la institución concesional en el ámbito urbanístico. Los resultados finales de estas experiencias en lo que respecta a la eficacia de los modos de gestión pública son en verdad impresionantes. Dejamos para un epígrafe inmediatamente posterior los comentarios a las recientes aplicaciones de esta idea en nuestro Derecho urbanístico, de la mano de alguna reciente legislación autonómica.

2. GESTIÓN URBANÍSTICA, FINANCIACIÓN DE DOTACIONES Y RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS EN FAVOR DE LA COMUNIDAD: LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL NUEVO DERECHO URBANÍSTICO BRITÁNICO, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA FIGURA DEL *STATUTORY UNDERTAKER* COMO EMPRESARIO QUE PROVEE, FINANCIA Y GESTIONA UNA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

Toda consideración restrictiva implica un determinado grado de desconfianza. En el caso de la concesión de obra pública, nuestro legislador llega incluso, como acabamos de ver, a recurrir a la argucia de denominarla de forma diferente o, mejor dicho, a omitir una referencia nominal y expresa a la misma. Permitir que alguien genere riqueza para la colectividad y que él mismo obtenga un beneficio no es algo indecoroso, sino socialmente productivo y, en sí mismo, éticamente irreprochable. El interés público no se degrada cuando es obtenido mediante la lógica de la rentabilidad empresarial. Parece que nos cuesta asumir, en la práctica, tan elementales exigencias del sentido común. La práctica real ha demostrado que el recurso a vías de colaboración con el sector privado por parte de los gestores públicos proporciona unos resultados ciertamente satisfactorios. Esa gestión concurrente, coordinada, se presenta como un rasgo común de las sociedades avanzadas, que han conseguido superar los imperativos del rudimentario método de *quitar a los que tienen para dar a los que no tienen*. Llamar al sector privado, incentivar la rentabilidad de actividades empresariales, hacer que quienes tienen capitales los inviertan en fines socialmente provechosos no tiene nada de vergonzoso y sí mucho de inteligente. Para ello hay que *crear el clima propicio*, con un marco adecuado, definido de forma generosa e inequívoca. En lo que podríamos denominar un *retorno a los orígenes* se basa buena parte del progreso de la gestión pública, lo cual exige estar dispuesto a sacar lecciones de los aciertos y errores, tanto propios como ajenos. Pues bien, las más recientes experiencias gestoras británicas nos ofrecen una excelente ocasión para la reflexión. Resulta curioso comprobar cómo se han remozado técnicas antiguas para ser aplicadas con renovados bríos y unos resultados reales que, siendo constitutivamente perfectibles, deben ser calificados de magníficos. Con la referencia que acabamos de hacer a la concesión de obra urbanizadora hemos querido mostrar la existencia de indudables analogías con el régimen jurídico y la realidad urbanística española.

La gama de experiencias ofrecidas por el último decenio de la política británica, en lo que a la llevanza de los asuntos públicos se refiere, es tan amplia y singular que ni tan siquiera puede ser descrita aquí con cierta

aproximación (13). Sin embargo, los aspectos que vamos a analizar son fiel exponente de unas líneas de política gestora plenamente identificables en el contexto global. La mentalidad de los factores del tráfico no se cambia con apelaciones genéricas, sino con la promoción de experiencias concretas que demuestran, caso por caso, que el cambio, además de ser necesario, es posible. Eso es lo que se ha hecho en Gran Bretaña, con aciertos y con errores, con eficacia y con efectos distorsionantes. A nosotros no nos afectan directamente, pero siempre podemos sacar lecciones.

Dentro de esa tarea de perfección, clarificación o redescubrimiento de herramientas gestoras, hay una figura que destaca por su importancia y versatilidad, hasta convertirse en elemento insustituible de la nueva cultura gestora. Se trata del *statutory undertaker*, del *developer* o promotor. Este no es sino un empresario a quien se confía la implantación de una infraestructura a cambio de explotar la rentabilidad económica de la misma y de la unidad territorial sobre la que proyecta su influencia. De este modo, el otorgamiento de tal condición sitúa al empresario en la posición de protagonista en la ordenación territorial, en la generación de riqueza y en la provisión de ciertos soportes estructurales del desarrollo social y económico (14).

La figura del *statutory undertaker* era ya conocida en la legislación y en la práctica británicas. Estaba regulada por la Sección 52 de la Town and Country Planning Act de 1971, aplicada a la gestión de unidades de actuación por empresa interpuesta, que quedaba obligada a la implantación de las dotaciones de urbanización. El Gobierno conservador se propuso, desde el primer momento, ampliar la operatividad de la figura y permitir su aplicación a la financiación y gestión privadas de todo tipo de infraestructuras, especialmente las de transporte. Esta nueva orientación de la política gubernamental fue sometida a un interesante y vivo debate social, fomentado por sus propios mentores, al que las diferentes instancias interesadas respondieron con críticas y sugerencias de la más variada índole. El seguimiento del rastro documental de todo este proceso es un ejemplo de transparencia y de participación ciudadanas en la toma de decisiones políticas, verdadero modelo para cualquier aprendiz de planificador. Según manifiesta expresamente uno de los documentos más ilustrativos al respecto, tratábase de llegar a acuerdos con empresarios interesados en promover actividades comerciales (inmobiliarias o de cualquier otra clase) en determinadas áreas, con el fin de confiarles la implantación o mejora de ciertas infraestructuras, de forma tal que hicieran rentable dicha explotación y confiriesen al empresario el derecho a recibir los subsidios e incen-

---

(13) Algunas referencias complementarias pueden encontrarse el trabajo que publicamos en el núm. 132 de esta REVISTA (septiembre-diciembre 1993) bajo el título *EL EUROTUNEL. La provisión y financiación de infraestructuras públicas en régimen de concesión*, págs. 469 y ss.

(14) Referencias a esta idea de interconexión entre ordenación territorial, desarrollo urbano y dotación de infraestructuras puede encontrarse en EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT, *Impact of the Structure and Extent of urban development on the Choice of Modes of Transport: the Case of Medium Size Conurbations*, Economic Research Centre, Paris 1975, 60 págs.

tivos estipulados y a obtener las licencias y autorizaciones administrativas necesarias para llevar a cabo las explotaciones (15).

Las infraestructuras provistas por los *statutory undertakers* podrían quedar financiadas, tanto mediante peajes o precios pagados por los usuarios, como por exacciones cargadas contra los beneficiarios integrados en las *áreas territoriales de influencia*. De este modo, queda trazado el maridaje entre infraestructuras, ordenación territorial (con definición de unidades territoriales, es decir, con una auténtica *zonificación*) y fuentes de financiación, y todo ello trascendiendo el ámbito estrictamente urbano, con el fin de diseñar un instrumento de general aplicación. Los resultados demuestran, en efecto, la flexibilidad del modelo. La expresada confianza en la capacidad del sector privado (16) para crear un verdadero mercado de las infraestructuras encontró, pues, un vehículo apto.

A nivel normativo, la posición institucional del *statutory undertaker* quedaba configurada, fundamentalmente, con arreglo a los siguientes rasgos:

1.º La asunción de la carga de construir, mantener y/o mejorar ciertas infraestructuras o dotaciones, denominadas *functional works*, o de contribuir a su financiación se presenta como condición legal expresa para la concesión de las licencias o la aprobación de los proyectos pertinentes por parte de la autoridad pública competente. La primera consolidación normativa de este criterio vino de la mano de la Local Government, Planning and Land Act de 1980 (cfr. Secciones 8, 9, 15 y 16) (17).

2.º Un elemento clave, regulado en la Town and Country Planning Act de 1990, es la determinación de la *operational land*, por la que se entiende, tanto la localización concreta de las obras y dotaciones a ejecutar y/o financiar por el *statutory undertaker*, como la zona de influencia de las mismas, es decir, la *unidad de actuación*, pero entendida en un sentido amplio como área geográfica donde se localizará, tanto la actividad ordenado-

(15) Cfr. *New Roads by New Means. Bringing in Private Finance*, Consultation Paper, HMSO, Londres, mayo 1989, párrafos 6-10.

(16) Cfr., en este sentido, el ya citado Consultation Paper *New Roads by New Means*, párrafo 29. Resulta muy significativo —entre otras cosas por la ya aludida radicalidad del planteamiento político— el deseo —igualmente expreso y manifiesto— de procurar una internalización plena de factores en la financiación de infraestructuras en régimen de mercado; de ahí que se hubiera rechazado, en la contestación oficial a las observaciones y sugerencias presentadas a dicho Consultation Paper y para el caso de las carreteras, la aplicación de los llamados peajes blandos, «ya que son imperceptibles para los usuarios de las carreteras y, por tanto, no crean un mercado en el que los usuarios deciden si el servicio ofrecido compensa el pago del peaje» (THE DEPARTMENT OF TRANSPORT, *Private Finance for Roads. Government Response to Consultation Paper on «New Roads by New Means»*, HMSO, Londres, abril 1990, párrafo 17, la traducción es nuestra).

(17) De conformidad con la Sección 170 de este instrumento regulador, no sólo pueden tener la consideración de *statutory undertakers* las empresas privadas a quienes expresamente se les atribuya tal condición mediante una *public enactment*, sino también sus empresas subsidiarias o participadas al 100%, así como ciertas *Authorities* y *Corporations*, como la British Airports Authority, la Civil Aviation Authority y el Nacional Coal Board, a quienes se encomienda la realización de ciertas obras a cambio del otorgamiento de las correspondientes autorizaciones.

ra y de explotación del promotor, como el *beneficio especial* producto de la implantación o mejora de las infraestructuras (cfr. Secciones 263 y 264). Tal *operational land* es objeto de un planeamiento territorial específico, el *planning permission*, configurado mediante los procedimientos generales de elaboración de los elementos del planeamiento (cfr. Sección 264, Subsección 5), si bien los *operational lands* parecen expresamente pensados para ser catalogados como áreas de planeamiento simplificado o flexible (las *simplified planning zones*, a las que más adelante nos referiremos también). No obstante, si la actuación del *statutory undertaker* supone la constitución de una concesión de obra o servicio público, es decir, de una *franchise*, se requiere la aprobación del instrumento del planeamiento a través de una *private Bill* o *Statutory Order* por parte del Parlamento (cfr. Sección 264, Subsección 6). Los *planning permissions* son tramitados a instancia del *statutory undertaker* interesado (cfr. Sección 266).

3.º Para los casos de construcción de carreteras y autopistas se arbitró una disciplina especial, recogida en la *New Roads and Street Works Act* de 1991. Básicamente, se trataba de simplificar, sólo para este tipo de obras, el ya citado y premioso procedimiento de la aprobación parlamentaria para cada supuesto concreto (18); para ello se optó por hacer de la *Roads and Street Works Act* el margo legal común de los futuros *concession agreements* (acuerdos de concesión) entre los promotores interesados y el Gobierno británico —a través del *Department of Transport*—, con intervención de las autoridades locales afectadas (cfr. Secciones 1 y 2). En lo que respecta a la financiación de tales carreteras o autopistas, se fijan, básicamente, dos instrumentos: a) los peajes (cfr. Secciones 6 y 7), entendidos como cargas pagadas por los usuarios en régimen de precio intervenido (19); b) contribuciones especiales pagadas por los propietarios a quienes especialmente beneficie la implantación de la carretera o autopista, incluidos dentro de la *operational zone* (cfr. Sección 278 de la *Highways Act* de 1980, en la nueva redacción dada por la Sección 23 de la *Roads and Street Act* de 1991) (20).

Las concretas aplicaciones de estas instituciones y criterios son la demostración más evidente de su capacidad operativa. Entre ellas destaca una, que tiene además para nosotros un interés especial por constituir una completa conjunción de los diferentes factores implicados en esta investi-

(18) Cfr., en este sentido, *New Roads by New Means*, cit., apartados 19-24.

(19) La introducción del peaje como instrumento ordinario de financiación de carreteras en Gran Bretaña suscitó una notable oposición. Un interesante resumen de esta polémica puede encontrarse en el artículo de Richard TOMKINS, *For Whom the Roads Tolls?*, «Financial Times», 13 de febrero de 1993, pág. 45.

(20) El propósito buscado mediante la modificación, en este punto, de la *Highways Act* de 1980 era la de regular un conjunto de medidas coercitivas para asegurar el cobro de las contribuciones por parte del promotor, básicamente la afección real de las propiedades al pago de las mismas y el condicionamiento de las licencias de obra y apertura a la debida justificación de dicho pago. Cfr., en este sentido, THE DEPARTMENT OF TRANSPORT, *The New Roads and Street Works Act 1991: Part 1. Joint Circular from the Department of Transport and The Welsh Office*, Londres, mayo 1992, págs. 6-7.

gación: se trata de la operación de regeneración de los Docklands, la zona del antiguo puerto de Londres y de sus astilleros e instalaciones auxiliares. Pero antes de exponer esta ilustrativa experiencia, conviene hacer la breve reseña una novedad normativa aportada por la legislación autonómica española, por cuanto supone el afianzamiento en nuestro ordenamiento jurídico de los instrumentos de gestión de los que venimos hablando. Se trata de la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística, de 15 de noviembre de 1994. Como vamos a ver, su trascendencia respecto al tema de este trabajo es muy notable.

### 3. LA FIGURA DEL *URBANIZADOR* EN LA MÁS RECIENTE LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA: LA LEY 6/1994, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE LA GENERALITAT VALENCIANA, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

Vistas las restricciones con que la legislación estatal regula la figura de la concesión de obra pública y sus recelos hacia la intervención del sector privado en desarrollo urbanístico, resulta reconfortante comprobar cómo la normativa autonómica se muestra mucho más dinámica y atenta a las necesidades sociales. Un luminoso ejemplo es la reciente Ley 6/1994, de 15 de noviembre («DOG», núm. 2394, de 24 de noviembre), de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística. El texto de la Ley constituye por sí mismo y en toda su extensión un verdadero acierto —sin perjuicio de las reservas sobre aspectos puntuales que puedan surgir de un análisis más pormenorizado (21)—, merecedor de un comentario profundo y detenido al que nosotros no podemos descender aquí (22). Pero no debemos desaprovechar la ocasión para glosar los aspectos de su regulación más cercanos al tema concreto que aquí nos ocupa: la liberalización del mercado del suelo y la intervención del sector privado en la implantación y financiación de dotaciones e infraestructuras urbanas. Hemos insistido en que esas dos vertientes están indisolublemente ligadas, y la Ley que comentamos tiene la virtud de incorporarla plenamente —con todas y cada

(21) La Ley Valenciana ha sido objeto de algunos comentarios críticos, como el de SORIANO GARCÍA en su trabajo *Hacia la tercera desamortización. (Por la reforma de la Ley del Suelo)*, Marcial Pons-IDEICO, Madrid, 1995, especialmente págs. 55, 95 y 112-113. Nos parece que no le falta razón a SORIANO al afirmar que el sistema de concursos para el desarrollo urbanístico implica la negación del derecho de propiedad, genéricamente sustituido por el equivalente económico del justiprecio expropiatorio, pero eso es consecuencia del régimen jurídico —auténticamente antipropietarista— de la expropiación urbanística, no del mecanismo mismo de los concursos. En este sentido, nos parece muy ilustrativa y valiosa la reciente monografía de SERRANO ALBERCA, *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, Aranzadi, Pamplona, 1995, 324 págs.

(22) Citamos dos de los trabajos más recientes sobre la Ley Valenciana: el de VERDÚ MIRA y JORDAN CASES, *La licencia de parcelación en la Ley Valenciana sobre suelo no urbanizable*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», núm. 140 (octubre-noviembre-diciembre 1994), págs. 95 y ss. y el de PAREJO ALFONSO, *El significado de la Ley Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, en la evolución del Derecho Urbanístico: una nueva articulación de lo público y lo privado en la actividad urbanística*, en el núm. 143 de la misma Revista (mayo-junio 1995), págs. 107 y ss.

una de sus consecuencias— como idea directriz y de plasmarla con nitidez y coherencia en su aparato positivo (23).

Puede considerarse como una verdad pacíficamente poseída por todos que el planeamiento es *dibujo muerto* sin un conjunto de actuaciones menudas que hacen posible la explotación y uso del suelo, esto es, sin el acondicionamiento del espacio físico que haga del mismo un soporte de actividades. Un bloqueo en los mecanismos de acondicionamiento condena a las unidades de actuación a su inaptitud para los fines previstos en el Plan. Uno de los efectos más perversos del desacompañamiento entre la ejecución de dotaciones y el desarrollo del planeamiento es la restricción del mercado del suelo y, en consecuencia, el alza incontenible de los precios. Es aquí donde la LVRAU muestra lo que tal vez sea uno de sus más provechosos aciertos: la armónica coordinación entre la preparación del espacio y el desarrollo-ejecución de los elementos del planeamiento. Eso sólo es posible —los redactores de la Ley lo perciben con finura— mediante una implicación flexible de los factores personales e institucionales a través de un procedimiento medularmente participativo, en el que ni siquiera es imprescindible la iniciativa municipal. Es así como puede hablarse en la LVRAU de un auténtico *estatuto legal del urbanizador*, como sujeto dotado *ex lege* de facultades de actuación promocional, de *entendimiento* directo con los propietarios implicados, respecto al que la autoridad pública tiene una función subsidiaria que no menoscaba en modo alguno sus facultades de ordenación y control.

Tal vez puedan resumirse de la siguiente manera, y a los efectos que más directamente nos incumben, los aspectos más interesantes del referido texto legal:

1.º Se prevé expresamente y como criterio ordinario la configuración de los elementos del planeamiento a lo largo del proceso de implantación de dotaciones. Incluso es posible su rectificación o reforma cuando así se estima necesario para urbanizar las unidades de ejecución. Es una auténtica *opción por el desarrollo urbanístico* —a la que más adelante aludiremos—: los bueyes van delante de la carreta, la regulación aportada por los planes, en definitiva, está puesta al servicio de los fines sociales que el urbanismo procura, no al revés. La modificación de las unidades de ejecución fijadas por el Plan General o la sustitución de un Plan Parcial por otro no son ya medidas excepcionales y traumáticas, sino que se imponen como necesarias cuando se trata de favorecer la virtualidad de las herramientas de gestión (cfr. art. 28).

2.º El *urbanizador* es definido como «el agente público responsable

---

(23) Utilizamos aquí la versión castellana de la Ley, publicada por la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transport de la Generalitat Valenciana, que con gran amabilidad y no menor diligencia, nos ha sido remitida por la Dirección General de Urbanismo. La citada Conselleria ha publicado también unos *Apuntes sobre la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, tan certeros como clarificadores, que nos permitimos utilizar aquí como referencia, y que nos han sido igualmente facilitados por la citada Dirección General.

de ejecutar la Actuación. En ejercicio directo de sus competencias, esa responsabilidad puede ser asumida por la propia Administración o, mediante gestión indirecta, adjudicarse a un particular —sea o no propietario del terreno—, seleccionado como Urbanizador en pública competencia al aprobar el Programa y según convenio estipulado por éste. El Programa ha de fijar la forma de gestión —directa o indirecta— de la Actuación integrada» (art. 29.6). Es decir, que el urbanizador es el encargado de realizar o contratar las obras de urbanización y de financiar dichas obras. Esto hace viable una especie de *cooperación por concesión administrativa*, en el caso de la gestión indirecta, que lleva al urbanizador privado a *repercutir los costes de la urbanización sobre los propietarios de los terrenos, así como su propio margen de beneficio empresarial*.

3.º) La Ley articula, en consecuencia, unos modos de remuneración del urbanizador, que son dos: *a)* en *metálico*, en cuyo caso los propietarios reciben la totalidad de los solares urbanizados en proporción al tamaño de los terrenos de los que originariamente eran titulares; *b)* en *especie*, o sea, mediante la transmisión de solares o partes de los mismos resultantes de la actuación del urbanizador (cfr. art. 29.9). Como es obvio, cabe cualquier modalidad intermedia.

Sin perjuicio de lo que reglamentariamente pueda determinarse en desarrollo de esta Ley, se observan unas líneas aplicativas de gestión urbanística de enorme interés, orientadas hacia una mayor y más plena integración de los factores intervinientes. Nos permitimos pronosticar un papel destacado a este reciente texto normativo en la evolución futura de nuestro derecho urbanístico.

Regresamos ahora al terreno de la experiencia para ver cómo se han plasmado en la práctica los principios que hemos ido analizando.

#### 4. ORDENACIÓN TERRITORIAL, REGENERACIÓN URBANA Y FINANCIACIÓN PRIVADA DE DOTACIONES E INFRAESTRUCTURAS: LA EXPERIENCIA DE LOS *LONDON DOCKLANDS*. UNA BREVE DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS CRÍTICO

El estudio de este supuesto particular tiene mucho de reasuntivo en lo que a la estructura y finalidad de este trabajo se refiere. A ello se añade el interés de conectar con ciertas experiencias gestoras del urbanismo español. El nivel de desarrollo del caso de los *Docklands* es tal que permite extraer ciertas conclusiones en materia de política gestora. Junto a ello, la grandiosidad y brillantez del proyecto original, aportan su peculiar atractivo. Vamos a ceñirnos a lo que concretamente nos interesa y a hacer los comentarios de orden general que resulten estrictamente imprescindibles para su adecuado entendimiento.

A) *La política británica para la regeneración de las grandes ciudades y el papel del sector privado: las opciones de partida y los instrumentos de articulación. Un resumen*

Puede no estarse de acuerdo —nosotros en parte no lo estamos— con los fundamentos políticos de la gestión de los Gobiernos británicos conservadores, pero es innegable que la coherencia con que los principios se han llevado a la práctica es algo digno de admiración. El campo de la política urbanística en general y, en particular, el de la regeneración de las grandes ciudades es uno de los más claros exponentes de la nueva filosofía *tory* y de sus instrumentos de aplicación (24). Al tiempo que se ejecutaban con singular convicción los puntos de un programa, se pretendía reducir el margen de acción de los adversarios políticos, esto es, del Partido Laborista, tradicionalmente dominante en las Corporaciones locales británicas y, muy especialmente, en las grandes ciudades de tradición industrial. Este comentario es necesario para entender el inusitado interés puesto en la ejecución de las líneas de acción política: librar una batalla sin cuartel contra la así llamada *burocratización del poder* llevada a cabo por los Gobiernos laboristas de los años 60 y 70. Esto provocó un auténtico enfrentamiento institucional que terminó con la centralización del poder, la pérdida por parte de las autoridades locales de importantes competencias y la entrada del capital privado y de los modos de gestión empresarial en la planificación y actuación urbanísticas. Si bien es cierto que esto produjo una crisis política de primera magnitud, no lo es menos que las Corporaciones locales se habían mostrado reiteradamente incapaces de resolver el problema de la degeneración de los núcleos urbanos y de paliar los graves problemas sociales y económicos provocados en el tejido urbano por la decadencia de las industrias tradicionales. Los Gobiernos laboristas se habían prodigado en tareas asistenciales y habían evitado cualquier tipo de actuaciones quirúrgicas en las grandes ciudades; los conservadores habían seguido esa misma orientación durante sus fugaces presencias en el poder durante los 70. Esta aproximación al problema no resolvió nada, antes al contrario, consolidó una auténtica *inercia hacia la degeneración urbana*, hacia la marginalidad social y la insalubridad cívica, seguidas por el imparable ahuyentamiento de las inversiones. Esto constituía un lastre indudable para la salida de la crisis y para el relanzamiento de la economía, en el que los grandes núcleos urbanos británicos estaban llamados a jugar un papel decisivo.

La opción de principio estaba clara desde el primer Gobierno de Margaret Thatcher: reducir a las autoridades locales a un papel secundario, crear un nuevo cauce institucional y operativo directamente dependiente del

---

(24) Particular interés tiene a este respecto, al estar escrito por el principal promotor del programa conservador en materia de política urbana, el trabajo de Michael HESELTINE, *Reviving the Inner Cities*, Conservative Party, Conservative Political Centre, Londres, marzo 1983, 28 págs.

Gobierno central, llevar a cabo actuaciones puntuales sobre unidades territoriales de los núcleos urbanos más significativos y, en último lugar, atraer capitales privados mediante el otorgamiento de un protagonismo directo en la gestión que hicieran sus inversiones social y empresarialmente rentables. Esta política tuvo un nombre: *Inner Cities Regeneration* (la *regeneración urbana*), y también un vehículo aplicativo: las *Urban Development Corporations* (las *Corporaciones de Desarrollo Urbano*). Queremos decir con ello que el frente de acción definido por esta política gubernamental no tenía sino una localización concreta: tratábase de seleccionar objetivos específicos y de concentrar en ellos toda la virtualidad operativa de los instrumentos elegidos (25). Pero el alcance que ello tendría era global, con el pleno convencimiento de que, como ya ocurrió durante la época victoriana, la pujanza de los grandes núcleos urbanos de actividad económica traería consigo un decisivo efecto multiplicador sobre el resto del país. Más que en trazar un plan general, el genio y las energías gestoras fueron gastadas en campos bien acotados y definidos, con el fin de lograr un cambio rápido y radical en las zonas de actuación.

La política conservadora se sentía atraída por el modelo de ciudad empresarial norteamericana, entendida como conjunto de experiencias localizadas, pero capaces de variar por completo el entorno urbano, merced a sus probados efectos expansivos (26). La influencia de los modelos americanos es evidente, también en el nivel de las concepciones globales, dominadas por la idea de que el planeamiento exclusivamente dirigido por una autoridad pública es una restricción indeseable del proceso de desarrollo y regeneración urbanas, una carga sobre la industria y la empresa que era preciso aliviar. De este modo, los instrumentos del planeamiento —en general, todos los de ordenación territorial— son simplemente una determinación material más a tener en cuenta para adoptar criterios de actuación: es el llamado principio de «*presunción en favor del desarrollo urbanístico*» (27).

De nuevo sorprende la radicalidad de la opción adoptada, que rompió directamente con el amplio consenso que, hasta muy pocos años antes, pa-

(25) En este sentido, es ilustrativo comentar que la idea original de Michael HESELTINE fue, simplemente, la de regenerar los Docklands de Londres mediante la participación directa de inversores privados pero que, una vez desarrollada la idea se vio la posibilidad de aplicarla, con las modificaciones pertinentes, a otros núcleos urbanos (cfr. HESELTINE, *Where There's a Will*, Hutchinsons, Londres, 1987, pág. 135). Las innovaciones que el Partido Conservador introdujo en materia urbanística partían de la base de que los problemas económicos y sociales definidos desde principios de los 60 pueden ser tratados en áreas urbanas previamente señaladas y que los problemas urbanos son susceptibles de ser analizados en localizaciones muy precisas (cfr., en este sentido, PANIAGUA MAZORRA y TARACÓN RICO, *Decadencia y recuperación de áreas centrales urbanas: el caso de Londres*, «Ciudad y Territorio», núm. 90 (1991), pág. 326).

(26) Cfr., en este sentido, PARKINSON, *Política nacional británica para las ciudades: La experiencia de la década de 1980 y perspectivas para la década de 1990*, «Estudios Territoriales», núm. 39 (1992), pág. 200.

(27) Cfr. HARDING, «Central Control in British Urban Economic Development Programmes», en *The New Centralism: Britain Out of Step in Europe?*, obra colectiva dirigida por Colin Crouch y David Marquand, Blackwell, Oxford 1989, págs. 21-38; también MASEY, *El cambiante sistema de planeamiento británico*, «Ciudad y Territorio», núms. 81-82 (1989), pág. 105. y PARKINSON, *op. cit.*, pág. 210.

recía existir en materia de regeneración urbana, y fundamentado en una colaboración armónica de los diferentes niveles de la Administración pública con la iniciativa privada (28).

Habíamos comentado anteriormente que podemos encontrar claras semejanzas entre estas líneas de política urbanística británica y significativos antecedentes históricos españoles. Se trata del régimen de saneamiento y mejora de poblaciones de la Ley de 18 de marzo de 1895, en la que las potestades ordinarias de las Corporaciones locales cedían en favor del protagonismo conferido a los promotores privados, de forma tal que la empresa concesionaria «sufragaba las expropiaciones y la realización de las obras de saneamiento y mejora y una vez realizadas las urbanizaciones enajenaba los solares o llevaba a cabo las edificaciones pertinentes, obteniendo los beneficios fiscales correspondientes, logrando de este modo la remuneración a su gestión» (29). Las operaciones de regeneración son, pues, consideradas como una actividad de carácter eminentemente mercantil y, en consecuencia, susceptible de explotación comercial.

B) *Las «Urban Development Corporations» y las «Enterprise Zones»: noción, funcionalidad y régimen jurídico básico*

Siguiendo, como hemos dicho, antecedentes americanos los cauces organizativos y de gestión puestos al servicio de la comentada política de regeneración urbana fueron las *Enterprise Zones* y las *Urban Development Corporations*. Con gran acierto se ha dicho que ambas figuras responden a la idea de «desregulación mediante zonificación» (30).

Por lo que respecta a las *Enterprise Zones*, surgieron en USA como programa de desarrollo urbano a mediados de los 70. Se trataba, fundamentalmente, de favorecer la implantación de industrias, especialmente de sector terciario, en determinados ámbitos geográficos mediante el otorgamiento de beneficios fiscales y la exención de otros gravámenes y cargas administrativas (31). Fueron incorporadas a la legislación británica me-

---

(28) En este sentido, cfr. el Libro Blanco del DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *Policy for the Inner Cities*, HMSO, Londres, 1977, especialmente pág. 5, donde se afirma que «any effective urban policy would require central and local government to make funds available for the inner cities». Comentarios sobre este extremismo en la configuración de las líneas de política urbana pueden encontrarse en COULSON, «Urban Development Corporations, Local Authorities and Patronage in Urban Policy», en *British Urban Policy and the Urban Development Corporations*, obra colectiva dirigida por Rob Imrie y Huw Thomas, Paul Chapman Publishing Ltd., Londres, 1993, págs. 29-28. VILLAR ROJAS hace una interesante exposición sobre el amplio consenso político existente en el Reino Unido en materia de intervención pública en la economía: cfr. *op. cit.*, págs. 45 y ss.

(29) BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973, pág. 377.

(30) MASSEY, *op. cit.*, pág. 107. En opinión de IMRIE y THOMAS, incluso el propio concepto político de regeneración fue importando de los Estado Unidos con el mismo contenido y alcance (cfr. «Urban Policy and the Urban Development Corporations», en *British Urban Policy ...*, cit., pág. 6).

(31) Cfr. GOLDSMITH, «Bringing the Third World Home: Enterprise Zone for Ameri-

dante la ya comentada Local Government, Planning and Land Act de 1980 (Sección 179 y Schedule 32). En esencia, se respetaban los contornos de la figura en el urbanismo estadounidense: se otorgaban unos importantes beneficios fiscales a los promotores durante un periodo de diez años, junto con la aprobación de un *planeamiento blando*. Los terrenos delimitados como *Enterprise Zone* quedaban sustraídos del esquema general del planeamiento y de la disciplina urbanística ordinaria. Se acentuó, no obstante, el rasgo de la competencia entre las Administraciones locales para atraer hacia sí esas inversiones, mediante la libre designación de *Enterprise Zones* dentro de sus términos municipales. Las *Urban Development Corporations* quedaban también asistidas de la facultad de instituir *Enterprise Zones* dentro de sus límites territoriales. Dicho de otro modo: se planteaba claramente a las autoridades locales la obligación de ceder facultades de control y ordenación para atraer inversiones.

Las UDC fueron creadas en USA en 1968 en el Estado de Nueva York, con la idea de introducir criterios de gestión privada en la planificación urbanística de regeneración y ampliación de núcleos urbanos. Se trataba de articular un cauce institucional participativo, a través del cual se canalizaran inversiones privadas y de entes públicos, tanto locales, estatales como federales (32). El molde institucional de las *Public Corporations* era perfectamente conocido en el Reino Unido, pero jamás se había aplicado con esta orientación tan directamente contraria a la intervención administrativa (33). La regulación que ofrece la Local Government, Planning and Land

---

ca?», *Sunbelt/Snowbelt. Urban Development and Regional Restructuring*, Oxford University Press, Oxford, 1984, págs. 339 y ss.

(32) Cfr. BRILLIANT, *The Urban Development Corporation. Private Interest and Public Authority*, Lexington Books, Massachusetts-Toronto-Londres, 1975, págs. 14-15.

(33) En los prolegómenos de la I Guerra Mundial, el Gobierno británico encontró una fórmula particular para la gestión de determinados servicios: las *Public Corporations*, verdadero *tertium genus* entre el departamento ministerial y la sociedad mercantil para la gestión de actividades comerciales por el poder público. La *Port of London Authority* fue la primera *Public Corporation*, creada en 1908. Con ello se pretendía combinar los criterios de gestión comercial con el necesario control por parte de la Administración responsable. En sus orígenes, las *Public Corporations* fueron concebidas como organizaciones semiautónomas, de carácter comercial, capaces de regular su propio personal y de llevar a cabo sus gestiones financieras, a las que se prohibía obtener beneficios y que quedaban dirigidas por un Consejo nombrado por el Ministro correspondiente e internamente estructuradas como una Administración local *ad hoc*. Las características fundamentales de las *Public Corporations* fueron: a) propiedad pública de grandes servicios o actividades económicas; b) tienen el doble cometido de regular una actividad y de producir bienes y servicios; c) se les confiere un área de acción de ámbito nacional o local; d) ostentan poderes de monopolio; e) están dirigidas por Consejos con gran libertad de gestión, cuyos miembros son nombrados por el Gobierno y por los colectivos interesados; f) quedan al margen del control político directo del Parlamento; g) están sujetas a técnicas especiales de control por el Gobierno, muchas veces establecidas *ad casum*. Con estas notas fundamentales, las public corporations llegaron ya perfectamente rodadas a la fase de nacionalizaciones que tuvieron lugar tras la II Guerra Mundial. A partir de aquí, las *Public Corporations* experimentaron una aplicación amplísima que terminó desfigurando sus contornos. En la actualidad, la única nota común es la de ser una modalidad empleada por el Parlamento para conceder un cierto grado de autonomía a la gestión y organización de una función pública. Sólo se detectan rasgos específicos comunes en el caso de las *Public Corporations* gestoras de servicios y actividades nacionalizadas. Estamos, en definitiva, ante un fenómeno análogo

Act sobre las UDC (34) se asienta en los siguientes criterios fundamentales (35):

1.º Las UDC quedaban configuradas como auténticas autoridades urbanísticas en régimen de *plenitud de potestades* y completa equiparación a las Corporaciones locales. La Administración central, a través del Secretario de Estado para el Medio Ambiente, quedaba habilitada para constituir las UDC, las cuales tendrán la consideración, dentro de su ámbito territorial y para todos los efectos, de *autoridad planificadora (planning authority)*, en lugar de la autoridad local correspondiente (cfr. Sección 149) (36). La independencia con respecto a las Administraciones locales era, pues, total, ya que éstas ni siquiera tienen reconocida una representación simbólica en los órganos de gobierno de las UDC (37), a lo que se añade que la financiación procedía directamente de los Presupuestos gubernamentales. Esto supuso una desconexión entre las prioridades de las autoridades locales y las de las UDC. Los efectos distorsionantes han llegado a tener un mayor alcance, ya que, como indican IMRIE y THOMAS, lo que inicialmente fue concebido como un instrumento de actuación puntual, fue aplicado para finalidades más amplias, es decir, como una fórmula de intervención directa del Gobierno central en el ámbito urbano al margen de las autoridades locales (38).

2.º Pero las UDC no sólo inauguran un sistema que podríamos llamar de *planeamiento y gestión exentas de control* por parte de las autorida-

---

al de las Administraciones institucionales. Los principales defectos en los que se incurrió en la gestión de actividades nacionalizadas mediante *Public Corporations* fueron los siguientes: a) excesiva generalidad de las obligaciones legales de los entes gestores; b) imprecisión de los objetivos financieros y comerciales; c) insuficiencia de los medios de control y responsabilidad pública. Cfr., sobre la figura de las *Public Corporations*, WADE, *Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1992, págs. 153 y ss.

(34) Una completa recopilación de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a las UDC puede encontrarse en la publicación del DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *Urban Development Corporations. Summary of Legislative Provisions*, HMSO, Londres, enero 1981.

(35) Líneas programáticas de la legislación pueden encontrarse en el Consultation Paper del DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *Urban Development Corporations*, HMSO, Londres, 1980, 7 págs. La Town and Country Planning Association publicó su postura respecto al citado Consultation Paper en *Urban Development Corporations*, «Town and Country Planning», núm. 49, enero 1980, págs. 26 y ss. Un comentario general y completo sobre la polémica suscitada durante la fase previa y de tramitación parlamentaria de la Local Government, Planning and Land Act puede encontrarse en BUXTON, *The Organization and Management of Planned Urban Development: The Case of British New Town Corporations*, Tesis Doctoral, London School of Economics and Political Science, junio 1986, 399 págs., especialmente págs. 296 y ss.

(36) Particularmente gráfica es la dicción literal de la Sección 7 de la Town and Country Planning Act de 1990: «la Corporación de Desarrollo Urbano constituida mediante orden (del Secretario de Estado) tendrá la consideración de autoridad local de planificación, en lugar de cualquier otra a quien corresponda ordinariamente tal consideración, para el área territorial definida y para el cumplimiento de los fines y tipo de desarrollo que así se especifiquen» (la traducción es nuestra).

(37) Cfr. Schedule 26 de la Local Government, Planning and Land Act, especialmente apartados 1, 5 y 6.

(38) Cfr. *op. cit.*, pág. 13; en este mismo sentido, MASSEY, *op. cit.*, págs. 107-108.

des locales, sino de *simplified planning* (planeamiento simplificado). Esto tiene una enorme importancia. Fue la Town and Country Planning Act de 1990 (cfr. Secciones 82-89) la que terminó de completar este régimen mediante su extensión, tanto a las *Enterprise Zones* como —sobre todo— a las UDC. Esto supuso, lisa y llanamente, el funcionamiento de las UDC como agencias de calificación y venta de terrenos, es decir, en una *gestión libre de planeamiento* (*planning-free regimen*), consistente en realizar actuaciones básicas de preparación de suelo y convertirlo en suelo apto para ser transmitido a promotores privados (39). No existe, por tanto, una ordenación del área en su conjunto, sino una transmisión individualizada de solares que, adaptados a las nuevas necesidades, se transfieren a la iniciativa privada (40).

El desbordamiento de los límites originariamente impuestos a las UDC tuvo lugar en muy pocos años. Hasta la fecha han sido constituidas un total de trece UDC, con las más dispares finalidades, dimensiones y resultados (41). Todo esto supuso la estrecha y directa dependencia de la gestión y de la capacidad financiera de las UDC de la evolución del mercado inmobiliario. Era de esperar, por tanto, el bloqueo de las Corporaciones cuando se produjera un *property crack* (42). Ello sucedió en 1989, con el consiguiente colapso de la gran mayoría de las UDC y el bloqueo de importantes proyectos de dotaciones e infraestructuras urbanas. Encontramos un perfecto ejemplo de todo esto en la UDC de los Docklands de Londres, en directa conexión con la implantación de infraestructuras.

C) «*London Docklands Development Corporation*»: *regeneración urbana e infraestructuras públicas. Éxitos y fracasos de una política de gestión*

Desde un primer momento, la regeneración de la amplísima zona del Puerto de Londres fue presentada como el buque insignia de la nueva política gubernamental, demostración práctica de cómo los proyectos de desarrollo urbano de grandes dimensiones resultaban viables mediante el otorgamiento al sector privado de un protagonismo directo, tanto desde el punto de vista financiero como de gestión. El planteamiento de partida era

---

(39) Las fuentes de financiación de las UDC son, básicamente, tres: a) los fondos procedentes del Presupuesto de la Administración central; b) créditos procedentes del *National Loan Fund*; c) ingresos producto de las ventas de terrenos a los promotores. Sobre esta cuestión, cfr. IMRIE y THOMAS, *op. cit.*, págs. 13-14.

(40) Cfr. PANIAGUA MAZORRA y TARACÓN RICO, *op. cit.*, págs. 330 y 336.

(41) Son las siguientes: London Docklands, Bristol, Plymouth, Cardiff Bay, Black Country, Birmingham Heartlands, Sheffield, Central Manchester, Trafford Park, Merseyside, Teesside, Leeds y Tyne&Wear. La disparidad de finalidades puede observarse, por ejemplo, mediante la consideración del caso de la Central Manchester Development Corporation, con un ámbito territorial muy reducido (187 hectáreas) y exclusivamente dedicada a la creación de viviendas y locales comerciales (cfr. *Property Register. Location Plan*, julio 1993, 32 págs.).

(42) Cfr. IMRIE y THOMAS, *op. cit.*, págs. 16-18.

especialmente ambicioso. London Docklands Development Corporation (LDDC) fue establecida como entidad gestora mediante resolución del Secretario de Estado para el Medio Ambiente de 2 de julio de 1981. Como todas las UDC, tiene una vida limitada, que terminará cuando se haya completado el desarrollo urbano del área. Toda la estrategia general de gestión fue diseñada en el llamado *Corporate Plan* de septiembre de 1984 (43). Se trata de un Proyecto de regeneración urbana basado en la idea de *integral development*, que quedó concretado en los siguientes puntos:

- a) Realizar una completa remodelación física del área.
- b) Atraer inversiones del sector privado, ya que las aportaciones de capital público son deliberadamente insuficientes.
- c) La adquisición de los bienes inmuebles necesarios para tal desarrollo urbano, siempre que sus titulares no realicen por iniciativa propia actividades integrables en el marco del Proyecto.
- d) Llevar a cabo un gran programa de mejora medioambiental.
- e) Ofrecer y vender utilidades a potenciales clientes.
- f) Procurar una mejora significativa en las dotaciones de vivienda y equipamientos comunes, aunque sin proveerlos directamente.
- g) Proporcionar accesos y medios públicos de transporte con el mismo nivel de calidad que el existente en otras partes de Londres.
- h) Hacer de los Docklands una zona autogeneradora de actividades productivas.

En el plano de los defectos, el primero sobre el que se ha llamado la atención es el lamentable olvido de una de las lecciones más importantes que brinda la experiencia urbanística de la postguerra: la necesaria conexión entre las prioridades de las autoridades locales y las de los promotores y la propia LDDC, guiada esta última por los intereses de aquéllos; puede decirse que está ausente una verdadera estrategia planificadora global, que no se han empleado con rigor las técnicas de planificación urbanística y que las necesidades del colectivo social local han estado presentes sólo de forma muy secundaria. Esto último es consecuencia, como ya hemos comentado, de la plenitud potestativa y operativa de la que legalmente gozan las UDC en la legislación británica de ordenación del territorio (44). Con razón se ha afirmado que los Docklands son un ejemplo de la *subyugación del planeamiento al mercado* (45), como consecuencia necesaria de un sistema de gestión *property-based*, llamado a ignorar buena parte de las

(43) Mediante los *Corporate Plans* LDDC iba fijando sus objetivos, al tiempo que llevaba a cabo una evaluación de las realizaciones efectivas. Los *Corporate Plans* más significativos son el ya citado de 1984, el de septiembre de 1987 y el de noviembre de 1991. Un excelente resumen de los aspectos financieros puede encontrarse en el *Annual Report and Financial Statements for the Year Ended 31 March 1993*, 59 págs.

(44) Cfr. DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE, *The Docklands Experiment. A Critical Review of Eight Years of the London Docklands Development Corporation*, Londres, junio 1990, págs. 3-5.

(45) Cfr. NATIONAL AUDIT OFFICE STUDY OF URBAN DEVELOPMENT CORPORATIONS, *The Response of the Docklands Consultative Committee*, Londres, mayo 1988, pág. 2.

necesidades de la comunidad local dependiente del área a regenerar (46). Los originales residentes de los Docklands fueron directamente apartados: las situaciones de marginación o de miseria social no fueron erradicadas, sino trasladadas (47).

Las Corporaciones Locales eran vistas como estructuras burocráticas ineficaces, calificativo que se aplicaba de modo particularmente directo a los London Boroughs. Al identificar burocracia con planeamiento urbanístico, no existe un planeamiento vinculante para los Docklands, en el sentido de técnicas de zonificación y definición de usos y delimitación de aprovechamientos, ni tan siquiera un plan director (*masterplan*). Ello ha provocado que, lo que debía haber sido un sistema de gestión *integral e integrado*, se convirtiera simplemente en un mecanismo para preparar el lanzamiento de suelo al mercado de la construcción. En realidad, las UDC y su principal exponente que es LDDC significan, pura y simplemente, una gestión libre de planeamiento, puesta fuera del alcance de las competencias de las autoridades locales y capaz de recibir directamente subsidios del Gobierno (vía Department of the Environment) sin tener que pasar por las manos de tales autoridades locales. Debe tenerse en cuenta que las UDC tienen plena capacidad para otorgar licencias de obra y de establecimiento, fijar usos, planificar, etc. Estos criterios se vieron reforzados con la designación de la Isle of Dogs como *Enterprise Zone* en abril de 1982 (48). De ahí que lo más parecido a un instrumento de planeamiento que tengamos para los Docklands sea el *London Docklands Programmed Development*, y que no pasa de ser un plano de fijación de usos.

En lo que respecta a los aspectos financieros del Proyecto, originariamente la idea a aplicar en LDDC era la de que el Gobierno aportara una financiación inicial básica (*prime the pump*) y, a partir de ahí, montar un sistema de captación de capitales privados. El problema es que, desde su creación, la aportación de fondos públicos por el DoE no ha cesado de aumentar. En esas transferencias de fondos públicos deben incluirse, no sólo las aportaciones financieras directas hechas por el DoE, sino también las aportaciones del Department of Transport y los subsidios otorgados a Isle of Dogs Enterprise Zone. Ha de tenerse en cuenta que LDDC adquirió terrenos que pertenecían a las Corporaciones locales, por los que pagó un precio muy bajo y luego obtuvo un precio de reventa muy alto. En el caso del parque empresarial de Isle of Dogs se dotó a esta zona de un régimen especial, tanto en materia fiscal como en lo que respecta a controles administrativos, junto con la posibilidad de recibir directamente subsidios del Gobierno, pese a estar incluido dentro del dominio del LDDC. Se ha hecho hincapié en la circunstancia de que no existe un control claro de los fondos de origen público que maneja LDDC: curiosamente está recibiendo

---

(46) Cfr., en este sentido, IMRIE y THOMAS, *op. cit.*, pág. 10. A esta crítica se suma MANGADA SAMAIN, *Grandes equipamientos para grandes ciudades*, «Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales», núms. 95-96 (1993), pág. 202.

(47) Es la crítica que hace PARKINSON, *op. cit.*, págs. 217-218.

(48) Cfr. DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE, *op. cit.*, págs. 6-8.

unas transferencias muy importantes y no hay obligación legal de publicar cuentas o presupuestos, de ahí que, a través de sucesivos Informes, el House of Commons Public Accounts Committee haya protestado airadamente. Puede decirse, en resumen, que la noción de *pump priming* ha sido claramente inaplicable y que LDDC ha prestado una atención insignificante a las necesidades sociales de la población local, como afirmó el Public Accounts Committee en su Informe de junio de 1989; particularmente importante en este sentido es la carencia de viviendas a precios razonables (49).

Pero para hacer justicia, es necesario indicar que esa descompensación entre los fondos de origen público y los aportados por los promotores privados no siempre fue tal. Queremos decir que, en las primeras etapas de LDDC, concretamente hasta 1986, la proporción entre fondos públicos y privados era de 1 a 10: 440 millones de libras de dinero público consiguieron atraer 4.400 millones en inversiones privadas, con una zona plenamente rehabilitada de más de dos millas cuadradas (50). El tiempo ha demostrado que el problema principal estaba en la ya aludida dependencia del éxito empresarial de los promotores de la zona, lo cual era un riesgo plenamente asumido por quienes lanzaron el Proyecto a nivel político. El hundimiento del mercado inmobiliario británico, ya en franco declive en 1987, hizo que el ritmo inversor de los promotores quedara prácticamente bloqueado.

Por lo que respecta a lo que específicamente nos interesa, este problema o riesgo fundamental afectaba directamente a la implantación de infraestructuras y dotaciones, capaces de integrar la zona regenerada dentro de su entorno y con unos niveles de calidad equiparables al resto de Londres, especialmente con su emporio financiero que es la *City*. Es aquí donde las coincidencias son mayores entre quienes han analizado el caso de los Docklands, incluidos los más críticos (51): LDDC supone una provechosa experiencia de la *cultura de la concertación con el sector privado*, como coadyuvante interesado, pero leal, en el desarrollo social. LDDC consigue probar que la incorporación de los operadores privados en la financiación y gestión de grandes infraestructuras y equipamientos urbanos no sólo contribuye eficazmente a aliviar las cargas que pesan sobre el gasto público, sino que ayuda a remozar la cultura gestora tradicional de las Administraciones públicas. Parece socialmente beneficioso y legítimo que quienes persiguen un lucro empresarial sean llamados a intervenir en la implantación de los soportes del desarrollo social (52).

Desde un primer momento, se sentó el principio de la participación

---

(49) Cfr., en relación con todos estos aspectos, DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE, *op. cit.*, págs. 15-21.

(50) Cfr. PARKINSON, *op. cit.*, pág. 217.

(51) Es el caso del ya citado MANGANDA SAMAIN, *op. cit.*, pág. 204.

(52) Cfr., en este sentido, WALMSLEY y PERRETT, «The Effects of Rapid Transit on Public Transport and Urban Development», *State of the Art Review*, Transport Research Laboratory, Department of Transport, HMSO, Londres, 1992, págs. 9-10; desde una perspectiva más general, EDWARDS, *London Docklands. Urban Design in an Age of Deregulation*, Part of Reed International Books, Londres, 1992, 188 págs.

privada por parte de los promotores en la provisión de infraestructuras para los Docklands, con una mención especial a las aportaciones de fondos como condición previa para el otorgamiento de licencias de construcción (53). Se trata, por tanto, de la puesta en práctica de la figura del *statutory undertaker* para la dotación de infraestructuras en esta operación de regeneración urbana. Los proyectos de ejecución de infraestructuras en los límites de LDDC más significativos son los siguientes:

1.º) El *London City Airport*, construido en el extremo Este de los Docklands. Fue íntegramente financiado por un promotor privado —John Molem & Co. PLC—, que lo explota como propietario de pleno derecho del mismo para viajes de negocios de corto recorrido, servicio que es prestado para las principales ciudades europeas por cuatro compañías aéreas (Air France, British Midland, Bryon Airways y Flexair). Otros promotores con intereses en los Docklands tienen hasta un 10% de participación en el capital de John Molem & Co. La construcción de este aeropuerto ha tenido una importancia decisiva para la revitalización de la parte Este de los Docklands y para atraer inversiones y generar puestos de trabajo (actualmente más de 700 empleos fijos directos). Las tarifas fijadas por el Aeropuerto no están intervenidas públicamente, como consecuencia de la total ausencia de participación financiera pública. En 1993 John Molem & Co. comenzó a repartir beneficios a sus accionistas.

2.º) La *Jubilee Line Extension*, destinada a enlazar los Docklands con el Centro y el Noroeste de Londres mediante la prolongación de una de las principales líneas de Metro. Esta actuación se consideraba vital para el éxito final de la regeneración de la zona y para hacer de las diferentes operaciones inmobiliarias inversiones rentables: sólo unas redes de transporte de gran capacidad harían de los Docklands una zona accesible. Desde un primer momento, se decidió que los promotores privados interviniesen como simples aportantes de financiación con cargo a los beneficios reportados por la explotación inmobiliaria, mientras que London Transport (la Public Corporation gestora de London Underground) se encargaría de dirigir la construcción y posterior explotación. El coste total del Proyecto se fijó inicialmente en unos 1.500 millones de libras, de las que el principal promotor de los Docklands, la empresa canadiense Olympia & York, se comprometió a aportar un total de 400. El posterior desarrollo la *Jubilee Line Extension* es un excelente ejemplo de los problemas presentados en origen por la operación de regeneración de los Docklands: la estrecha dependencia del éxito comercial de los promotores (54). Tras un periodo de bonanza, la construcción por parte de Olympia & York del edificio *Canary*

(53) Cfr., a este respecto, LONDON REGIONAL TRANSPORT, LONDON DOCKLANDS DEVELOPMENT CORPORATION y BRITISH RAIL NETWORK SOUTHEAST, *Docklands Public Transport Strategic Plan: Discussion Document*, Londres, octubre 1988, sin paginación; también DOCKLANDS PUBLIC TRANSPORT AND ACCESS STEERING GROUP, *Public Transport Provision for Docklands. Summary of the Assessment of the Options*, Londres, junio 1982, 27 págs. y dos Anexos.

(54) Cfr., en este sentido, DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE, *A Critical Assessment of Canary Wharf. All that Glitters is not Gold*, Londres, mayo 1992, pág. 23.

*Wharf* —iniciada el 27 de mayo de 1988 y terminada el 14 de junio de 1991—, el más moderno y completo edificio de oficinas de Europa, situado en el corazón de la *Isle of Dogs*, supuso una inversión directamente afectada por el *crack inmobiliario* de 1989; esto hizo que Olympia & York fuera intervenida por sus acreedores y no pudieran completarse las aportaciones pactadas a la construcción de la prolongación de Jubilee Line. Sólo la concesión de un crédito blando por parte del *European Investment Bank* por importe de 98 millones de libras consiguió impedir la paralización de las obras del Metro (55).

3.º) El *Docklands Light Railway* es la otra cara de la moneda. Se trata de una infraestructura de transporte ferroviario de nuevo trazado y de capacidad media (56). El modelo elegido era el de un tren ligero que actuara como complemento de la prolongación de *Jubilee Line* para atender las necesidades de transporte generadas por los Docklands. Suponía un enlace del citado *Canary Wharf* con el corazón de la *City* (en concreto con la *Bank Station* de la *Central Line*), así como una extensión en el futuro hacia el *London City Airport* (la llamada *DLR-Beckton Extension*) y hacia el Sur de los Docklands (la llamada *Lewisham Extension*, dirigida hacia la zona de Greenwich). Olympia & York aportó 100 millones de libras para el primer tramo (con un coste total estimado de 282 millones de libras), con lo que consiguió que el ferrocarril ligero tuviera una de sus principales estaciones justo en la base de *Canary Wharf*. La *Beckton Extension* fue terminada y entró en servicio en 1990, pero fue íntegramente financiada por LDDC. Por su parte, la *Lewisham Extension* será gestionada mediante un sistema de concesión a una empresa privada, con reversión de instalaciones a *Docklands Light Railway*, filial de London Transport, que es el propietario y operador formal de toda la red del Ferrocarril Ligero de los Docklands (57). La *hybrid Bill* previa al otorgamiento de la concesión fue introducida en el Parlamento en noviembre de 1990 y está todavía en fase de tramitación.

---

(55) Tomamos la información del «Financial Times», 20 de abril de 1993, primera página y pág. 25. Para un conocimiento en detalle del Proyecto *Jubilee Line Extension*, cfr. LONDON UNDERGROUND LIMITED, *Jubilee Line Extension: Project Update*, Londres, noviembre 1991, sin paginación. Los actuales propietarios del complejo *Canary Wharf* —los bancos acreedores de Olympia & York— han visto adelantarse sus previsiones de rentabilidad, fruto de la recuperación anticipada del mercado inmobiliario británico. Gracias a la terminación de las nuevas redes de transporte y a la carestía de las oficinas de la *City* y el *West End* de Londres, la pujanza de los Docklands comienza a ser una realidad. Más información sobre la evolución más rediente del Proyecto *Canary Wharf* puede encontrarse en «Expansión», 14 de noviembre de 1994, pág. 26.

(56) Un completo estudio análisis coste-beneficio puede encontrarse en GREATER LONDON COUNCIL, *Docklands Light Railway. Results of Further Public Consultation, Station, Location and the North-South Line Terminus*, Londres, abril 1983, 8 págs., con planos y Anexos.

(57) Para más información al respecto, cfr. el artículo de Richard TOMKINGS, en «Financial Times», 17 de marzo de 1993, pág. 12.

## 5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

La experiencia de los London Docklands se presenta sumamente ilustrativa, tanto en sus aciertos como en sus errores. Los resultados positivos son, en cualquier caso, una evidencia que hiera los sentidos. Pese a los comentados fracasos, puede decirse que se ha logrado la regeneración completa de una zona urbana tremendamente degradada y que se ha conseguido, en beneficio de todos, la implicación de la empresa privada (58) —que asumió conscientemente y desde el principio los riesgos y cargas que en este sentido se le trasladaban— en la financiación de dotaciones e infraestructuras urbanas de primera calidad.

Las relaciones entabladas entre las autoridades públicas y las empresas privadas han discurrido por cauces transparentes y regularizados. Ello introduce importantes dosis de racionalidad, tan necesaria para poner orden y concierto en esos mecanismos de oscuro mercadeo de dotaciones que, con pleno fundamento *in re*, ha denunciado en sus dos últimos Informes el TDC. London Docklands es un ejemplo de limpieza negociadora.

El apartamiento de las Corporaciones locales de los núcleos de decisiones tuvo el sentido ya explicado. Es cierto que han estado presentes desde el principio y aglutinadas en el London Docklands Consultative Committee, pero el papel que han jugado no ha sido muy distinto al de otras Corporaciones representativas de intereses, sin que, por tanto, pudieran presionar eficazmente sobre quienes realmente decidían, es decir, London Docklands Development Corporation y los promotores-propietarios del suelo. Esto estuvo presente desde los comienzos del Proyecto. Ya hemos comentado que algunos críticos vieron los Docklands como una operación de pura especulación inmobiliaria. Nada más falso. Es cierto que los *statutory undertakers* pagaron por los inmuebles expropiados por LDDC unas cantidades mucho más bajas a las de su precio de colocación pero, junto con esto, hay que tener en cuenta que: *a)* el otorgamiento de las licencias por parte de LDDC a los promotores estuvo precedido de un laborioso proceso de fijación de sus aportaciones —dinerarias o en especie— para implantar y gestionar dotaciones; *b)* parte de las plusvalías obtenidas como beneficio empresarial por los *statutory undertakers* tiene una correspondencia estricta con el *valor* que su actividad empresarial *ha añadido* al suelo. Queremos decir con esto que la especulación no ha existido porque las plusvalías han sido justa y limpiamente repartidas. También debe tenerse en cuenta que, desde el punto de vista de las empresas privadas implicadas, la operación no ha sido, ni mucho menos, un éxito. La aludida quiebra de Olympia & York ha supuesto la caída de una de las compañías más

---

(58) En este sentido, es necesario traer a colación el debate suscitado en la Comisión Investigación del Congreso de los Diputados sobre todos los extremos referidos a la compra de terrenos por parte de RENFE o de su filial EQUIDESSA, para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias en San Sebastián de los Reyes y Alcobendas, en el que se trataron interesantes aspectos relativos a la recuperación de plusvalías generadas por las infraestructuras y a la evitación de la especulación: cfr. «BOCG» de 13 de marzo de 1992.

sólidas del sector inmobiliario mundial (59). Pero el resultado, para la colectividad, no ha podido ser mejor: lo que antes era una zona residual e insalubre ha quedado convertida en un entorno urbano con unos *standards* de calidad de vida envidiables. Así sucede en las sociedades libres, que reconocen en la actividad emprendedora, fruto de la iniciativa de los ciudadanos, el origen de su prosperidad.

Los instrumentos del planeamiento puestos en práctica obedecen a unos criterios de indudable interés. Quienes gestionan el espacio urbano y sus diferentes unidades de actuación intervienen desde el principio en la determinación y localización de usos. Sólo de esta forma es posible organizar un plan de inversiones, prever umbrales de rentabilidad y cuantificar las aportaciones y cesiones dotacionales. Frente a la asfixiante omnipresencia de la autoridad pública en cada uno de los pasos del proceso de planificación y gestión, London Docklands es un ejemplo de *planeamiento blando*, de determinación conjunta y coordinada de un plan de acción.

Situados en una encrucijada en la que el recíproco apoyo entre las Administraciones públicas y los factores del mercado parece presupuesto necesario de una mayor eficacia, la experiencia descrita puede ofrecer una buena orientación, también —y especialmente— para desarrollar y pulir nuestras técnicas de gestión. Ya hemos comprobado cómo empiezan a configurarse en nuestro país los cauces normativos que apuntan esas mismas trazas: hace falta seguir en esa línea y comenzar a consolidarla mediante aplicaciones prácticas.

---

(59) No obstante, los antiguos socios de Olympia & York han sido capaces de recuperar una parte de la promoción inmobiliaria, concretamente el complejo Canary Wharf, mediante la recompra del mismo al grupo de bancos acreedores, mayoritarios en la masa de la quiebra y que habían sido los adjudicatarios del mismo en el proceso de liquidación: cfr., a este respecto la información proporcionada por «Expansión», 4 de octubre de 1995 (pág. 10) y 29 de diciembre de 1995 (pág. 6).

