



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

LAS ZONAS VERDES COMO PROBLEMA DE GESTIÓN

**Aportación desde el estudio de las zonas verdes
estructurales en la provincia de Valencia:
Especial consideración a los municipios de la
comarca de La Safor**

MARÍA JESÚS GOZALVO ZAMORANO

TESIS DOCTORAL

DIRECTOR: FRANCISCO TABERNER PASTOR

CODIRECTORA: MARÍA EMILIA CASAR FURIÓ

Valencia, noviembre de 2015

*“Sin posibilidades de gestión,
el plan es un dibujo muerto”*

Javier García-Bellido

A mis seres queridos

RESUMEN

La presente investigación centra su enfoque en el análisis práctico de la gestión urbanística, como disciplina, dentro del Urbanismo, responsable de llevar a la realidad la ordenación proyectada, sin cuyo adecuado funcionamiento, la ordenación dibujada es esfuerzo estéril.

Con este fin se analiza la aplicación, en una muestra de municipios de la provincia de Valencia, de las *técnicas básicas de gestión* de que dispone nuestro ordenamiento urbanístico, encaminadas a la obtención de dotaciones públicas, contrastando las previsiones contenidas en sus respectivos planeamientos, con los resultados obtenidos a fecha de hoy.

El análisis anterior se lleva a cabo utilizando como referente de estudio, las denominadas “*zonas verdes estructurales*”, por ser un elemento significativo y vulnerable, que permite comprobar el funcionamiento de una parte esencial de nuestro sistema urbanístico.

Nuestro itinerario, nos permite realizar una clasificación y cuantificación de las “zonas verdes estructurales” de que disponen la mayoría de municipios, evidenciar los problemas derivados de la petición de expropiación, así como descubrir la aplicación práctica y los resultados que se ha dado de las técnicas asistemáticas de gestión en suelo urbano.

Observando el devenir de las zonas verdes objeto de estudio a través de la gestión urbanística, apreciamos una panorámica llena de contradicciones, que nos acerca a cuestiones de diversa índole como: la validez general de los estándares dotacionales, la disparidad de criterios en la valoración del suelo, la falta de adecuación de la legislación urbanística a los pequeños municipios y por extensión al territorio, así como la necesaria coordinación de la gestión urbanística con el control económico de las Haciendas Locales.

Evidenciar las problemáticas anteriores, y realizar propuestas para su mejora, ha sido el objetivo principal de nuestra investigación.

RESUM

La present investigació centra el seu enfocament en l'anàlisi pràctica de la gestió urbanística, com a disciplina, dins de l'Urbanisme, responsable de portar a la realitat l'ordenació projectada, sense l'adequat funcionament del qual, l'ordenació dibuixada és esforç estèril.

Amb aquesta finalitat s'analitza l'aplicació, en una mostra de municipis de la província de València, de les *tècniques bàsiques de gestió* de què disposa el nostre ordenament urbanístic, encaminades a l'obtenció de dotacions públiques, contrastant les previsions contingudes en els seus respectius planejaments, amb els resultats obtinguts a data d'avui.

L'anàlisi anterior es porta a terme utilitzant com a referent d'estudi, les nomenades "zones verdes estructurals", per ser un element significatiu i vulnerable, que permet comprovar el funcionament d'una part essencial del nostre sistema urbanístic.

El nostre itinerari, ens permet realitzar una classificació i quantificació de les "zones verdes estructurals" de què disposen la majoria de municipis, evidenciar els problemes derivats de la petició d'expropiació, així com descobrir l'aplicació pràctica i els resultats que s'ha donat de les tècniques asistemàtiques de gestió en sòl urbà.

Observant l'esdevenir de les zones verdes objecte d'estudi a través de la gestió urbanística, apreciem una panoràmica plena de contradiccions, que ens acosta a qüestions de diversa índole com: la validesa general dels estàndards dotacionals, la disparitat de criteris en la valoració del sòl, la falta d'adequació de la legislació urbanística als xicotets municipis i per extensió al territori, així com la necessària coordinació de la gestió urbanística amb el control econòmic de les Hisendes Locals.

Evidenciar les problemàtiques anteriors, i fer propostes per a la seva millora, ha estat l'objectiu principal de la nostra investigació.

ABSTRACT

The current research focuses on the practical analysis of the urban management as a discipline inside the urban planning, responsible for turning the plan into reality; without this function the sketched plan is rendered useless.

Following our aim, the basic urban practices managed in our urban system are tested over a group of towns of the province of Valencia, in order to obtain free public land for green zones, through the checking of the rules established on the urban plans in comparison with the effective land obtained until the date.

The previous analysis is carried out by means of the "structural green zones", such a significant as vulnerable element of urban systems in face of administration malfunction.

Our itinerary allows us to classify and quantify the "structural green zones" of most towns, to demonstrate the problems coming from legal expropriation, as well as to discover the practical application and results after the implementation of unsystematic practices in urban areas.

Regarding green zones development seen through the urban management study, we find a scene full of contradictions, which brings us some questions of a diverse nature such as: the general validity of standards of amenities, the criteria disparity of real estate valuation, the adequacy of urban law in small towns and wider scopes, as well as the need of a proper coordination between urban management and economic control of local treasuries.

The main objective of the research is to provide the evidence of the problematic issues above mentioned and suggest the proposals for the improvement.

ESTRUCTURA DE CAPÍTULOS

Introducción	17
1. La evolución e integración de las técnicas de gestión en el ordenamiento urbanístico español	37
2. Análisis del planeamiento, gestión y dotación de las “zonas verdes estructurales” en la comarca de La Safor: la problemática municipal	69
3. Las “zonas verdes estructurales” como “dotación”: su estudio en la comarca de La Safor	193
4. Las “zonas verdes estructurales” a través de la expropiación en la comarca de La Safor	317
5. Las “zonas verdes estructurales” desde la “reparcelación sistemática” en la comarca de La Safor	413
6. Las zonas verdes a través de la “gestión asistemática” en suelo urbano: su estudio en la provincia de Valencia	449
7. Conclusiones generales	597
Bibliografía y fuentes consultadas	601
Anexo de terminología	625

Abreviaturas	13
0 INTRODUCCIÓN	17
0.1 MOTIVACIÓN, JUSTIFICACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA TESIS	17
0.2 OBJETIVOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN	22
0.3 METODOLOGÍA Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS	23
0.3.1 FASES DE LA METODOLOGÍA SEGUIDA Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS	23
0.3.2 EL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE ANÁLISIS: EL PASO DE LA COMARCA DE LA SAFOR A LA PROVINCIA DE VALENCIA	28
0.3.3 LA ELECCIÓN DEL REFERENTE PRINCIPAL DE ESTUDIO: LAS ZONAS VERDES AL SERVICIO DE LA COLECTIVIDAD	29
0.3.4 EL REFERENTE COMÚN PARA DESIGNAR NUESTRO VEHÍCULO DE ESTUDIO: "ZONAS VERDES ESTRUCTURALES" (ZVE)	32
0.3.5 LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN URBANÍSTICA ESTUDIADAS	33
0.3.6 DIFICULTADES	35
0.4 AGRADECIMIENTOS	36
1 LA EVOLUCIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL	37
1.1 OBJETIVO	37
1.2 LOS ANTECEDENTES DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL ANTES DE LA LEY DEL SUELO DE 1.956	38
1.2.1 PRINCIPIOS LEGALES Y ANTECEDENTES DOCTRINALES DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN URBANÍSTICA	38
1.2.2 LEYES DE ENSANCHE Y DE REFORMA INTERIOR	43
1.2.3 RESUMEN	48
1.3 LEGISLACIÓN URBANÍSTICA A PARTIR DE 1956	49
1.3.1 LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA, DE 1956	49
1.3.2 LEY 158/63, DE 2 DE DICIEMBRE, DE ZONAS VERDES	51
1.3.3 LEY DE 1975, DE REFORMA DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA Y TEXTO REFUNDIDO DE 1976	52
1.3.4 LEY 8/1990, SOBRE REFORMA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO Y VALORACIONES DEL SUELO Y TEXTO REFUNDIDO DE 1992	54
1.3.5 LEYES AUTONÓMICAS VALENCIANAS: LRAU Y LUV	55
1.3.6 EL VIGENTE RÉGIMEN URBANÍSTICO VALENCIANO: LOTUP	57
1.3.7 MARCO LEGISLATIVO ESTATAL	59
1.4 LA SINGULARIDAD DEL MODELO URBANÍSTICO ESPAÑOL DE GESTIÓN FRENTE AL CONTEXTO EUROPEO	60
1.4.1 LA DIFERENCIACIÓN DESDE SU ORIGEN	60
1.4.2 MODELOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN EUROPA	62
1.4.3 APLICACIÓN DE LA REPARCELACIÓN FORZOSA	62
1.4.4 RECUPERACIÓN DE LAS PLUSVALÍAS URBANÍSTICAS	63
1.4.5 LA SITUACIÓN ACTUAL	64
1.5 CONCLUSIONES	65
1.5.1 LA PROBLEMÁTICA DE LAS "CIUDADES": ORIGEN DE NUESTRA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA	65
1.5.2 FACTORES QUE MARCAN LA SINGULARIDAD DE NUESTRO SISTEMA URBANÍSTICO	66
1.5.3 AMPLIA SINGLADURA DE LAS HERRAMIENTAS BÁSICAS DE GESTIÓN	66

1.5.4	NUESTRO SISTEMA URBANÍSTICO: UN REFERENTE VALORABLE Y NO SUFICIENTEMENTE CONOCIDO EN NUESTRO ENTORNO.....	67
2	ANÁLISIS DEL PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y DOTACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN LA COMARCA DE LA SAFOR: LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL.....	69
2.1	OBJETIVOS	69
2.2	FICHA TIPO: ESTRUCTURA Y CONTENIDO	69
2.2.1	DATOS GENERALES.....	69
2.2.1.1	Encabezado	70
2.2.1.2	Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos	71
2.2.1.3	Situación general de zonas verdes estructurales	71
2.2.1.4	Tabla de recopilación de datos.....	73
2.2.2	PLANEAMIENTO	74
2.2.3	IDENTIFICACIÓN DETALLADA DE ZONAS VERDES ESTRUCTURALES	75
2.3	MUNICIPIOS	75
2.3.1	ADOR.....	76
2.3.2	ALFAUIR	79
2.3.3	ALMISERÀ.....	82
2.3.4	ALMOINES.....	86
2.3.5	ALQUERIA DE LA COMTESSA, L'.....	89
2.3.6	BARX	91
2.3.7	BELLREGUARD	93
2.3.8	BENIARJÓ.....	97
2.3.9	BENIFAIRO DE LA VALLDIGNA.....	100
2.3.10	BENIFLÀ	102
2.3.11	BENIRREDRÀ.....	104
2.3.12	CASTELLONET DE LA CONQUESTA	107
2.3.13	DAIMÚS	110
2.3.14	FONT D'EN CARRÒS, LA	113
2.3.15	GANDÍA	117
2.3.16	GUARDAMAR DE LA SAFOR	127
2.3.17	LLOC NOU DE SANT JERONI	130
2.3.18	MIRAMAR.....	133
2.3.19	OLIVA.....	136
2.3.20	PALMA DE GANDÍA	142
2.3.21	PALMERA.....	146
2.3.22	PILES	149
2.3.23	POTRIES.....	152
2.3.24	RAFELCOFER	154
2.3.25	REAL DE GANDÍA	157
2.3.26	RÓTOVA	160
2.3.27	SIMAT DE VALLDIGNA	162
2.3.28	TAVERNES DE LA VALLDIGNA.....	165
2.3.29	VILLALONGA.....	171
2.3.30	XERACO	174
2.3.31	XERESA.....	177
2.4	RESULTADOS DEL ANÁLISIS Y CONCLUSIONES ESPECÍFICAS.....	181
2.4.1	CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN SU “CAPACIDAD” PARA DESARROLLAR LA GESTIÓN URBANÍSTICA	181
2.4.1.1	La distribución municipal de habitantes y el problema de fragmentación de la “planta municipal”	181

2.4.1.2	La “capacidad profesional” de los municipios.....	183
2.4.1.3	Propuesta de clasificación a efectos de valorar los resultados de la gestión municipal y la dotación de zonas verdes estructurales	185
2.4.2	CARACTERIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO MUNICIPAL DE LOS MUNICIPIOS DE LA SAFOR	186
2.4.2.1	Clasificación de los municipios en función la legislación urbanística a la que está adecuado su planeamiento.....	186
2.4.2.2	Municipios que han iniciado la renovación de su planeamiento	188
2.4.3	LA DOTACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN LOS MUNICIPIOS DE LA SAFOR.....	189
2.4.3.1	El estándar de “zonas verdes estructurales” propuesto en el planeamiento.....	189
2.4.3.2	La dotación de “zonas verdes estructurales” efectivamente obtenida	190
3	LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” COMO “DOTACIÓN”: SU ESTUDIO EN LA COMARCA DE LA SAFOR.....	193
3.1	LA EXIGENCIA DE ZONAS VERDES EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA	194
3.1.1	EVOLUCIÓN DE LA INSERCIÓN LEGAL DE LOS “ESPACIOS LIBRES Y ZONAS VERDES” EN EL PERIODO PREAUTONÓMICO	194
3.1.1.1	Antecedentes legislativos estatales anteriores a la LS 1956	194
3.1.1.2	Recomendaciones sobre zonas verdes en las teorías del Movimiento Moderno y en la Carta de Atenas	195
3.1.1.3	La primera ley del suelo: LS1956	200
3.1.1.4	El TRLS 1976 y TRLS 1992	202
3.1.2	LA DOTACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA VALENCIANA	204
3.1.2.1	La LRAU y el RPCV	204
3.1.2.2	La LUV y el ROGTU.....	205
3.1.2.3	Nuestro marco urbanístico vigente: LOTUP.....	207
3.1.3	SÍNTESIS DEL ANÁLISIS Y CUADRO RESUMEN	208
3.1.4	LA DOTACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS	211
3.1.4.1	Homogeneización de datos	211
3.1.4.2	Reflexiones sobre la heterogeneidad entre parámetros de referencia que regulan en ratio de ZVe.....	214
3.1.4.3	El ratio mínimo de “zonas verdes estructurales”	216
3.1.4.4	La contribución de los sistemas locales en la formación de un ratio total de ZV.....	219
3.1.4.5	La consideración de áreas no específicamente urbanas en el ratio de zonas verdes	221
3.1.5	LOS ESTÁNDARES DE ZONAS VERDES EN EL CONTEXTO EUROPEO.....	224
3.1.5.1	Alemania, Francia y Gran Bretaña.....	224
3.1.5.2	Italia y Países Bajos	226
3.1.6	REFLEXIONES Y CONSIDERACIONES SOBRE LOS RATIOS DE ZONAS VERDES.....	228
3.1.6.1	Respecto a la regulación española	228
3.1.6.2	Respecto a la comparativa con nuestro contexto europeo	229
3.1.7	LOS REQUERIMIENTOS CUALITATIVOS FRENTE A LA INTEGRACIÓN EN EL DISEÑO URBANO DE LAS ZONAS VERDES	231
3.1.7.1	Los escalones poblacionales en la exigencia de zonas verdes	232
3.1.7.2	Los requisitos dimensionales exigidos a los tipos de zonas verdes	234
3.1.7.3	Conclusiones específicas	238

3.2	ANÁLISIS “CUANTITATIVO” DE LA DOTACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN LOS MUNICIPIOS DE LA SAFOR.....	240
3.2.1	LA PREVISIÓN DE ESTÁNDAR DE ZVE EN EL PLANEAMIENTO, FRENTE A LA DOTACIÓN EFECTIVAMENTE OBTENIDA.....	241
3.2.2	EL RECIENTE RITMO DE OBTENCIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES”	243
3.2.3	LOS GENEROSOS ENFOQUES HACIA LA DOTACIÓN DE ZONAS VERDES	247
3.2.4	LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” CON CONDICIONES ADECUADAS PARA SU DISFRUTE, FRENTE A LAS CALIFICADAS POR EL PLAN.....	251
3.2.4.1	Identificación de zonas verdes con condiciones óptimas	251
3.2.4.2	La proporción de ZVe con condiciones óptimas.....	253
3.2.4.3	El ratio de ZVe calificadas con condiciones óptimas.....	255
3.2.4.4	La dotación óptima de ZVe de que dispone la población actual	257
3.2.5	RESUMEN DE CIFRAS GLOBALES DEL ANÁLISIS CUANTITATIVO	259
3.2.6	LA DUPLICIDAD DE “NIVELES DE ORDENACIÓN” APLICADO A LA REALIDAD DE NUESTROS MUNICIPIOS.....	260
3.2.6.1	Planteamiento del problema	260
3.2.6.2	La entidad de nuestras poblaciones a partir de los “escalones de articulación urbana”.....	261
3.2.6.3	Reflexión y consideraciones finales.....	265
3.3	ANÁLISIS “CUALITATIVO” DE LA DOTACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN LOS MUNICIPIOS DE LA SAFOR.....	266
3.3.1	CLASIFICACIÓN DE ZVE: CRITERIOS APLICADOS PARA SU ANÁLISIS.....	266
3.3.2	LAS ZVE SEGÚN SU “SITUACIÓN” RELATIVA A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN A LOS QUE SIRVEN	268
3.3.2.1	El planeamiento: Análisis de la previsión de ZVe, según su situación.....	268
3.3.2.2	La gestión: su efectividad en la obtención de ZVe según su situación.....	269
3.3.3	LAS ZVE SEGÚN SU “NATURALEZA”	271
3.3.3.1	El planeamiento: Análisis de la previsión de ZVe, según su “naturaleza”.....	271
3.3.3.2	La gestión: su efectividad en la obtención de ZVe, según la “naturaleza” de éstas.....	272
3.3.4	CARACTERIZACIÓN DE LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” CALIFICADAS POR EL PLANEAMIENTO	277
3.3.4.1	Zonas verdes urbanas.....	277
3.3.4.2	Parques deportivos	278
3.3.4.3	Jardines de ribera de cauces.....	279
3.3.4.4	Espacios periurbanos con valores ambientales	280
3.3.5	EL CONSUMO DE RECURSOS INNECESARIOS A TRAVÉS DE LOS ESTÁNDARES DE ZONAS VERDES	283
3.4	LAS VÍAS DE INSERCIÓN EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” QUE REÚNEN VALORES AMBIENTALES Y NATURALES	289
3.4.1	EL “PARQUE PÚBLICO NATURAL” DE LA LOTPP.....	290
3.4.1.1	El reconocimiento del papel activo en la ordenación de determinados espacios periurbanos.....	291
3.4.1.2	Las dificultades administrativas para la calificación de ZVe con valor ambiental	292
3.4.1.3	Caso concreto de intento frustrado de calificación de una ZVe con reconocidos valores como “parque público natural”	296
3.4.1.4	Algunas reflexiones y conclusiones	299
3.4.2	LA “INFRAESTRUCTURA VERDE”	300

3.4.2.1	Antecedentes	300
3.4.2.2	Concepto.....	302
3.4.2.3	Los grandes parques públicos periurbanos y su integración en la “infraestructura verde”	303
3.4.3	LA CONTRIBUCIÓN DEL TERRITORIO HACIA LA FLEXIBILIZACIÓN DE ESTÁNDARES: LA APORTACIÓN A LA COMPONENTE “CUALITATIVA” Y “SUBJETIVA”	308
3.5	CONCLUSIONES	309
3.5.1	LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA	309
3.5.2	EL CONTRASTE CON LOS DATOS REALES: LOS EFECTOS DE LAS PREVISIONES LEGALES EN LOS MUNICIPIOS	310
3.5.3	HACIA EL “TERRITORIO”	312
3.5.4	POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	314
4	LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” A TRAVÉS DE LA EXPROPIACIÓN EN LA COMARCA DE LA SAFOR	317
4.1	INTRODUCCIÓN	317
4.1.1	OBJETIVOS Y CONCRECIÓN DEL ESTUDIO	317
4.1.2	LA RECONDUCCIÓN HACIA LA EXPROPIACIÓN DE LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES”, DESDE LAS PRIMERAS LEYES URBANÍSTICAS Y LA JURISPRUDENCIA	318
4.1.2.1	La gestión de los “sistemas generales” en la legislación urbanística anterior a la LRAU	319
4.1.2.2	Las limitaciones de gestión de las Normas Subsidiarias y la recomendable medida a la hora de calificar “sistemas generales”	321
4.1.2.3	La gestión de los “sistemas generales” en la jurisprudencia anterior a la LRAU	324
4.1.2.4	Consideración final	325
4.1.3	LA INDEPENDENCIA DE LOS “SISTEMAS GENERALES” RESPECTO DE LA CLASIFICACIÓN, EN LOS PLANES ANTERIORES A LA LRAU: LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” “SIN CLASIFICACIÓN”	326
4.2	APLICACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMARCA DE LA SAFOR SOBRE LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES”	329
4.2.1	CUANTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS QUE OPTAN POR LA EXPROPIACIÓN DE LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN SU PLANEAMIENTO	329
4.2.1.1	Planeamiento anterior a la LRAU	329
4.2.1.2	Planeamiento posterior a la LRAU	329
4.2.1.3	Resumen y cuadro comparativo	330
4.2.2	LA EFECTIVIDAD DE LA EXPROPIACIÓN SOBRE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN EL PLANEAMIENTO ANTERIOR A LA LRAU	332
4.2.3	LA EFECTIVIDAD DE LA EXPROPIACIÓN SOBRE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN EL PLANEAMIENTO ADAPTADO A LA LRAU	333
4.2.4	LA EFECTIVIDAD DE LAS DIFERENTES TÉCNICAS DE GESTIÓN	335
4.3	LAS ZONAS VERDES Y LA INICIATIVA EXPROPIATORIA EN EL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN	336
4.3.1	OBJETIVO	336
4.3.2	LA INACTIVIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS EN CONTRAPOSICIÓN A LA CRECIENTE PETICIÓN DE EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY	337
4.3.3	EL DESINTERÉS HACIA LAS ZONAS VERDES FRENTE AL RESTO DE DOTACIONES EN LA EXPROPIACIÓN	340

4.4	LA EXPROPIACIÓN DE LAS ZONAS VERDES POR APLICACIÓN DEL MINISTERIO DE LA LEY: SU PREVISIÓN DESDE EL PLANEAMIENTO	342
4.4.1	CONCEPTO Y CONSIDERACIONES PREVIAS	342
4.4.2	LA EVOLUCIÓN DE LOS SUPUESTOS DE INICIACIÓN DEL INSTITUTO EXPROPIATORIO “POR MINISTERIO DE LA LEY”.....	343
4.4.2.1	La LS1956.....	343
4.4.2.2	El TRLS 1976.....	344
4.4.2.3	El TRLS 1992.....	346
4.4.2.4	Primeras leyes urbanísticas autonómicas en Valencia: LRAU y LUV.....	348
4.4.2.5	Modificación de la LUV (2012): la reacción ante el temor a las consecuencias económicas de la “expropiación rogada”.....	349
4.4.2.6	Nuestro vigente régimen jurídico: LOTUP	350
4.4.2.7	El peligro de desencadenamiento de la “expropiación rogada” a partir de las “reservas de aprovechamiento”.....	351
4.4.2.8	Cuadro resumen: análisis comparativo.....	352
4.4.3	EL RIESGO DE PETICIÓN DE LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY.....	354
4.4.3.1	Situaciones previsibles desde el planeamiento que posibilitan la expropiación por ministerio de de la Ley.....	354
4.4.3.2	Determinación de “niveles de riesgo”	356
4.4.3.3	Evolución del “nivel de riesgo” desde el asumido por el planeamiento hasta el momento actual	357
4.5	EL FRACASO EN LA GESTIÓN: LAS CONSECUENCIAS PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA PETICIÓN DE EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY	361
4.5.1	CONSIDERACIONES PREVIAS Y OBJETIVOS	361
4.5.2	ESTUDIO DE UNA EXPROPIACIÓN EN OLIVA.....	362
4.5.2.1	Aspectos básicos del caso y su repercusión mediática	362
4.5.2.2	Los efectos económicos de la expropiación.....	364
4.5.3	ESTUDIO DE UNA EXPROPIACIÓN EN PILES	365
4.5.3.1	Aspectos básicos del caso y su repercusión mediática	365
4.5.3.2	Las repercusiones económicas de la expropiación	366
4.5.4	EL CASO DE GODELLA: UNA FRUSTRADA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” QUE DESEMBOCA EN EXPROPIACIÓN.....	369
4.5.4.1	La repercusión mediática	369
4.5.4.2	El desconocido planteamiento inicial mediante “gestión asistemática” en suelo urbano anulado por los Tribunales	370
4.5.4.3	La consecuente expropiación y sus preocupantes efectos económicos.....	372
4.5.5	LA PROBLEMÁTICA DEL PAGO DEL JUSTIPRECIO EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA Y SUS CONSECUENCIAS EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA.....	373
4.5.5.1	Planteamiento de problema: la dificultad de cumplir con la sentencia en sus propios términos.....	373
4.5.5.2	Búsqueda de alternativas al pago del justiprecio a partir de modificaciones en la planificación urbanística	375
4.5.5.3	Reflexión final: el sacrificio de la ordenación al servicio de la gestión	377
4.6	LAS EXTREMAS OSCILACIONES DEL “JUSTIPRECIO” Y FACTORES CONDICIONANTES	378
4.6.1	OBJETIVOS	378
4.6.2	ANÁLISIS DE LAS OSCILACIONES DEL JUSTIPRECIO EN CASOS REALES.....	378
4.6.3	FACTORES DEL SISTEMA SOBRE LOS QUE HAN GRAVITADO LAS DISCREPANCIAS EN EL JUSTIPRECIO	382

4.6.3.1	Especial referencia a la apreciación entre “suelo rural” o “suelo urbanizado”	387
4.6.4	LA VALORACIÓN DEL SUELO.....	388
4.6.4.1	Problemática detectada.....	388
4.6.4.2	La recomendable unificación de referentes valorativos en las valoraciones administrativas	390
4.6.4.3	Posibilidades encaminadas hacia la convergencia en la valoración del suelo: el Catastro Inmobiliario.....	391
4.6.5	REFLEXIÓN FINAL.....	393
4.7	LA EXPROPIACIÓN Y LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LOS OBJETIVOS DEL PLANEAMIENTO	394
4.7.1	LA CONFIANZA INICIAL EN LAS “CONTRIBUCIONES ESPECIALES” COMO RECURSO IMPOSITIVO PARA SUFRAGAR EL COSTE DE LA EXPROPIACIÓN.....	394
4.7.1.1	Concepto de “contribución especial”: El valor de los terrenos como hecho imponible	394
4.7.1.2	El binomio “Expropiación-Contribución Especial” reflejado en la documentación del planeamiento	395
4.7.1.3	Consideraciones finales.....	400
4.7.2	EL CONTROL DE LA VIABILIDAD ECONÓMICA DESDE LA DOCUMENTACIÓN DEL PLANEAMIENTO	401
4.8	CONCLUSIONES	404
4.8.1	LA PREVISIÓN EN EL PLANEAMIENTO DEL SISTEMA “EXPROPIATORIO” Y SUS RESULTADOS.....	404
4.8.2	EL PREOCUPANTE ESCENARIO PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL A PARTIR DE LAS RESOLUCIONES EXPROPIATORIAS Y SUS EFECTOS	405
4.8.3	EL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN COMO REFLEJO DE LA SITUACIÓN ACTUAL	407
4.8.4	LAS MODIFICACIONES LEGISLATIVAS INTRODUCIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN ANTE LOS EFECTOS DE LA EXPROPIACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS.....	407
4.8.5	LA INSEGURIDAD JURÍDICA EN LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO Y VARIABLES DE LAS QUE DEPENDE	408
4.8.6	PROPUESTAS SOBRE LA VALORACIÓN DEL SUELO	410
5	LAS ZONAS VERDES ESTRUCTURALES DESDE LA “REPARCELACIÓN SISTEMÁTICA” EN LA COMARCA DE LA SAFOR.....	413
5.1	INTRODUCCIÓN	413
5.2	APLICACIÓN DE LA “REPARCELACIÓN” EN LA OBTENCIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES”	414
5.2.1	CUANTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA QUE OPTA POR ESTA TÉCNICA. LOS PLANES ANTERIORES A LA LRAU: UN RECURSO AL ALCANCE POCO UTILIZADO	414
5.2.2	LOS RESULTADOS EN LA OBTENCIÓN DE ZVE MEDIANTE APLICACIÓN DE LA “REPARCELACIÓN”, COMPARATIVAMENTE CON LA “EXPROPIACIÓN”	417
5.2.2.1	La elección del sistema de gestión en el planeamiento.....	418
5.2.2.2	La efectividad de cada sistema de gestión en la obtención de ZVe	418
5.2.2.3	Los diferentes resultados de la aplicación de la “reparcelación” en los planes anteriores a la LRAU que contemplaron esta técnica	420
5.2.2.4	Conclusiones parciales	423
5.3	LOS EFECTOS DE LA RECONDUCCIÓN A UN NUEVO SISTEMA DE GESTION, EN EL MARCO DE UN NUEVO PLANEAMIENTO MUNICIPAL.....	425
5.3.1	CONTENIDO Y OBJETIVO	425

5.3.2	LA ABSORCIÓN DEL DÉFICIT HEREDADO DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES”	425
5.3.2.1	La cuantificación del déficit	426
5.3.2.2	Resultados favorables de la reorientación hacia la “reparcelación” en la gestión de las ZVe	429
5.3.2.3	La quiebra del principio de equidistribución desde el propio planeamiento municipal.....	430
5.3.2.4	Repercusión del déficit de ZVe, en los futuros habitantes generados por el nuevo planeamiento.....	433
5.3.2.5	El control sobre los efectos en la viabilidad económica de las actuaciones.....	436
5.3.2.6	Consideraciones finales.....	438
5.3.3	LA MODIFICACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” RELACIONADAS CON LA “GESTIÓN”	439
5.3.3.1	Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos	439
5.3.3.2	Diferente alcance de los efectos de la modificación de la ZVe	442
5.3.3.3	La motivación de la modificación, como nexo entre “ordenación” y “gestión”	443
5.4	CONCLUSIONES	444
5.4.1	LA APLICACIÓN DE LA “REPARCELACIÓN” Y SUS RESULTADOS	444
5.4.2	LOS EFECTOS DE LA TRASLACIÓN DE LOS DÉFICITS DE ZVE A NUEVOS PLANEAMIENTOS: LA QUIEBRA DEL PRINCIPIO DE “EQUIDISTRIBUCIÓN GENERAL”	445
5.4.3	LA ÍNTIMA RELACIÓN ENTRE EL DISEÑO DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y SU GESTIÓN	447
6	LAS ZONAS VERDES A TRAVÉS DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” EN SUELO URBANO: SU ESTUDIO EN LA PROVINCIA DE VALENCIA.....	449
6.1	INTRODUCCIÓN.....	449
6.1.1	PRECISIONES SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO	449
6.1.2	EL ORIGEN DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA”.....	452
6.1.2.1	Concepto y funcionamiento	452
6.1.2.2	Evolución de las TAU.....	456
6.1.2.3	Requisitos: una técnica compleja	457
6.1.3	LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN A LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA”	458
6.2	LOCALIZACIÓN DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” EN LA PROVINCIA DE VALENCIA.....	461
6.2.1	DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS	461
6.2.2	SITUACIÓN, PROBLEMÁTICA Y ANTECEDENTES DE PLANEAMIENTO COMUNES.....	464
6.2.3	EL ESFUERZO DIDÁCTICO DE LOS “PLANES-GESTIÓN”	465
6.3	ANÁLISIS DE SU APLICACIÓN EN LOS MUNICIPIOS.....	467
6.3.1	ALBORAYA.....	468
6.3.2	ALFAFAR	472
6.3.3	BENAVITES	476
6.3.4	BURJASSOT	478
6.3.5	FOIOS	481
6.3.6	GODELLA.....	495
6.3.7	MASSAMAGRELL	501
6.3.8	MONCADA.....	510
6.3.9	PATERNA.....	519
6.3.10	PICAÑA.....	524

6.3.11	PICASSENT	526
6.3.12	SILLA	527
6.3.13	XÀTIVA	531
6.3.14	XIRIVELLA	538
6.3.15	VALENCIA	540
6.4	LA PRÁCTICA DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA”	543
6.4.1	TIPOS DE TÉCNICAS APLICADAS Y CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS	543
6.4.2	PARTICULARIDADES DE SU APLICACIÓN Y CONCLUSIONES	546
6.4.2.1	Coeficiente de cesión dotacional	546
6.4.2.2	Derecho de aprovechamiento unitario	548
6.4.2.3	Coeficiente reductor de aprovechamiento	552
6.4.3	CUADRO COMPARATIVO DE VARIANTES Y SUS CARACTERÍSTICAS	554
6.4.4	LA CONTRIBUCIÓN DEL AYUNTAMIENTO COMO IMPULSOR DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA”	556
6.4.5	EL CONTROL DEL VALOR DEL SUELO	558
6.4.5.1	El control efectuado por los ayuntamientos	558
6.4.5.2	El problema de falta de correlación entre valores del suelo	560
6.4.5.3	Conclusiones particulares	561
6.4.6	EL COMPLEMENTO MEDIANTE “REPARCELACIÓN SISTEMÁTICA” PARA VIABILIZAR LA GESTIÓN	562
6.4.7	PERSPECTIVAS DE CONTINUIDAD DE LAS TÉCNICAS DE “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” ESTUDIADAS	564
6.5	CONSECUENCIAS DE LA COMPENSACIÓN MONETARIA EN SUSTITUCIÓN DE LA CESIÓN DE SUELO EN LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA”	567
6.5.1	EL CARÁCTER RESTRICTIVO DE LA MONETARIZACIÓN DE LOS EXCESOS, FRENTE A SU GENERALIZACIÓN EN LA PRÁCTICA	567
6.5.2	LA “PARTICIÓN TEMPORAL” DE LA “REPARCELACIÓN DISCONTINUA” Y LA DEMORA DE LA FASE DE ADQUISICIÓN DE DOTACIONES PÚBLICAS	567
6.5.3	LA RELACIÓN CON EL “PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO”	568
6.5.3.1	La función originaria del PMS frente al de las zonas verdes del suelo urbano	568
6.5.3.2	La diferencia entre tipo de cesiones: dotaciones y aprovechamiento lucrativo	571
6.5.3.3	La fusión de cesiones de diferente origen bajo el término “excedente de aprovechamiento” en la LRAU y la consecuente afección de su monetarización al PMS	573
6.5.4	EL CONTROL ECONÓMICO DEL ADECUADO DESTINO DE LA MONETARIZACIÓN DENTRO DEL “PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO”	575
6.5.4.1	La pérdida de vinculación, dentro del PMS, entre la monetarización y el suelo dotacional del que deriva	575
6.5.4.2	La protección del destino finalista de los ingresos afectados	577
6.5.4.3	El principio de “Unidad de Caja” y la disponibilidad en Tesorería de los ingresos afectados	579
6.5.4.4	Una dificultad añadida: el orden de prelación de pagos frente al interés por las zonas verdes	582
6.5.5	LA IMPRESCINDIBLE MEJORA DE LA COORDINACIÓN ENTRE LA NORMATIVA URBANÍSTICA Y LA DE GESTIÓN PATRIMONIAL	583
6.5.6	LA AUSENCIA DE PLAZO PARA MATERIALIZAR POR LA ADMINISTRACIÓN EL DESTINO DE LA COMPENSACIÓN MONETARIA SUSTITUTIVA	585
6.6	CONCLUSIONES	587
6.6.1	REFLEXIÓN FINAL	587

6.6.2	LA COORDINACIÓN ENTRE LA GESTIÓN URBANÍSTICA Y EL CONTROL ECONÓMICO DE LAS HACIENDAS LOCALES	589
6.6.2.1	Problemática detectada.....	589
6.6.2.2	Los puntos débiles del sistema	590
6.6.2.3	Propuestas de mejora	593
7	CONCLUSIONES GENERALES	597
8	BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS.....	601
8.1	BIBLIOGRAFÍA.....	601
8.2	TESIS DOCTORALES	608
8.3	PÁGINAS WEB Y MEDIOS DIGITALES	609
8.4	FUENTES ORALES.....	611
8.4.1	MUNICIPIOS DE LA COMARCA DE LA SAFOR	611
8.4.2	MUNICIPIOS CON “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” (VALENCIA).....	612
8.5	PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	613
8.5.1	MUNICIPIOS DE LA COMARCA DE LA SAFOR	613
8.5.2	MUNICIPIOS CON “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” (VALENCIA).....	617
8.6	FUENTES NORMATIVAS.....	619
9	ANEXO DE TERMINOLOGÍA.....	625
9.1	CONTENIDO	625
9.2	RELACIÓN DE TÉRMINOS	625
9.2.1	ACTUACIÓN ASISTEMÁTICA	625
9.2.2	ACTUACIÓN SISTEMÁTICA	626
9.2.3	ÁREA DE REPARTO Y APROVECHAMIENTO TIPO	626
9.2.4	ÁREA URBANA HOMOGÉNEA	627
9.2.5	CLASIFICACIÓN URBANÍSTICA	627
9.2.6	CONTRIBUCIONES ESPECIALES.....	628
9.2.7	DOTACIONES	629
9.2.8	ESTÁNDARES URBANÍSTICOS.....	629
9.2.9	ESTRUCTURA GENERAL Y ORGÁNICA DEL TERRITORIO	630
9.2.10	EXCEDENTE Y EXCESO DE APROVECHAMIENTO	631
9.2.11	EXPROPIACIÓN	632
9.2.12	GESTIÓN URBANÍSTICA	633
9.2.13	HOMOLOGACIÓN DE PLANEAMIENTO.....	634
9.2.14	NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL	634
9.2.15	“PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO” Y “PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO”	635
9.2.16	RED PRIMARIA Y RED SECUNDARIA DE DOTACIONES PÚBLICAS	636
9.2.17	REPARCELACIÓN URBANÍSTICA	636
9.2.18	SISTEMAS GENERALES	637
9.2.19	SISTEMAS LOCALES	638
9.2.20	SISTEMA DE ESPACIOS LIBRES.....	639
9.2.21	SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO: SUELO RURAL Y SUELO URBANIZADO.....	640
9.2.22	TRANSFERENCIA DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO	641
9.2.23	ZONAS VERDES: ESPACIOS LIBRES, ESPACIOS VERDES	642

ABREVIATURAS

art.	Artículo
AR	Área de reparto
CTAV	Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia
CTU	Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia
CPU	Comisión Provincial de Urbanismo de Valencia
COACV	Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana
CTAV	Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia
C.V.	Comunidad Valenciana
EX	Expropiación
ETCV	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell
hab.	Habitante/s
ICCP	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa
LBM	Ley de Bases Municipal de 10 de julio de 1935
LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana
LRAU	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística
LRL 1945	Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local, de 1 de julio de 1945
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
LRRR 2013	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas
LRUV 1990	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo
LRSV	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones
LS1956	Ley de 12 de mayo de 1956, de régimen del suelo y ordenación urbana
LS 1975	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS 2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
LUV	Ley 6/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana
HOMO	Homologación de planeamiento
mod.	Modificación
m ² t	Metro cuadrado de techo, o metro cuadrado construido
m ² ó m ² s	Metro cuadrado de suelo
NS	Normas subsidiarias

NNUU	Normas urbanísticas
oiu	Oficina de información urbanística
PNL	Parque público natural exigido por el art. 13.6 de la LOTPP
PMS	Patrimonio municipal de suelo
PPS	Patrimonio público de suelo
PG	Plan General
PGO	Plan General de Ordenación
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PGU	Plan General de Urbanización
PP	Plan Parcial
RB 1955	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955
RE	Reparcelación
RO 1923	Real Orden de 9 de agosto de 1923, por la que se regulan las condiciones higiénicas de las viviendas y las condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones
ROGTU	Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística
ROM 1924	Real Decreto, de la Presidencia del Directorio Militar de 14 de julio de 1924, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales
RGU 1978	Real Decreto 3288/1978, de 25 agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
RPU 1978	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico
RRP 1966	Decreto 1006/1966, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo por Planes de Ordenación Urbana
RD / RDL	Real Decreto / Real Decreto Ley
RP	Red primaria de dotaciones públicas
RS	Red secundaria de dotaciones públicas
RPCV	Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el reglamento de planeamiento de la Comunidad Valenciana
SIG	Sistema de información geográfica
SG / SSGG	Sistema general / sistemas generales
SL / SSLL	Sistema local / sistemas locales
SAU	Suelo apto para urbanizar
SNU	Suelo no urbanizable
SU	Suelo urbano
SUB	Suelo urbanizable
SUP	Suelo urbanizable programado
SUNP	Suelo urbanizable no programado
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

Abreviaturas

STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STSJCV	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
TAU	Transferencia de aprovechamiento urbanístico
LS 1975	Ley de 2 de mayo de 1975, por la que se aprueba la Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS 1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS 1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS 2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
UA	Unidad de actuación
UE	Unidad de ejecución
ZV	Zona/s verde/s
ZVe	Zona/s verde/s estructural/es

0 INTRODUCCIÓN

0.1 MOTIVACIÓN, JUSTIFICACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA TESIS

MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La presente investigación centra su enfoque en el análisis práctico de la gestión urbanística, como disciplina, dentro del Urbanismo, responsable de llevar a la realidad la ordenación proyectada, sin cuyo adecuado funcionamiento, la ordenación dibujada es esfuerzo estéril, además del resto de problemas (sociales, económicos, ambientales, etc.) que derivan de su disfunción.

Nos preocupa ver la contradicción que existe entre las desarrolladas herramientas legales y técnicas de gestión urbanística de que disponemos y los resultados que su aplicación práctica está teniendo, rebosantes de éxito en cuanto a los nuevos desarrollos urbanísticos se refiere, mientras se despierta una oleada de peticiones de expropiación sobre dotaciones no obtenidas que dejan graves quebrantos en las arcas municipales¹. Esto parece denotar que hubiera dos mundos, o dos niveles, uno relacionado con la productividad y el beneficio, y otro, más relegado, que radica en el interés público y en la capacidad de nuestra Administración para defenderlo.

Por otro lado, la ordenación del territorio se regula mediante leyes de gran complejidad, que en muchos casos, son difícilmente aplicables en aquellos municipios que por su escasa entidad, no disponen de los necesarios servicios técnicos para poder desarrollar su planeamiento. La mayor parte de la geografía de nuestra Comunidad está ocupada precisamente por esos pequeños municipios, por lo que cabe deducir que la mayor parte de nuestro territorio trata de gestionar su urbanismo mediante unas herramientas poco adecuadas a sus posibilidades reales.

Por ello, no pretendemos centrar nuestra atención únicamente en las grandes e importantes ciudades, de cuyas ordenaciones están vistosamente llenas prestigiosas revistas y bibliografía especializada, y a la resolución de cuyos problemas – y gracias a ello- han surgido brillantes planteamientos teóricos, y se ha desarrollado la legislación urbanística. Nuestra intención es abrir la mirada al territorio y para ello debemos contar con la problemática de todas las poblaciones que lo conforman, cuya malla está tejida precisamente por las de menor tamaño poblacional.

Con este fin se analiza el funcionamiento, en una muestra de municipios, de las *técnicas básicas de gestión* de que dispone nuestro ordenamiento urbanístico, encaminadas a la obtención de dotaciones públicas, contrastando las previsiones contenidas en sus respectivos planes, con los resultados obtenidos a fecha de hoy.

Dada la amplitud y complejidad de situaciones con que nos podemos encontrar, imposibles de abarcar con las limitaciones de una tesis doctoral sin perder claridad expositiva, se escoge un

¹ En este sentido, se orientan las palabras de TERÁN TROYANO, F, cuando explica: “*Si se examina críticamente el desarrollo real de las ciudades en las últimas décadas, y se compara con las propuestas que habían formulado para ellas los correspondientes planes urbanísticos, no hay motivos para la satisfacción. En términos generales puede decirse que las previsiones contenidas en aquéllos se han cumplido escasamente y que sus recomendaciones apenas han sido seguidas. Esta constatación obliga a investigar la razón del fracaso.*” En *El problema urbano*, Salvat editores, Madrid, 1982, pág. 62.

objeto o “referente” sobre el que comprobar el cumplimiento de las previsiones de gestión: las “*zonas verdes estructurales*”. Estudiaremos, sobre ellas, la aplicación de las técnicas de gestión.

Las zonas verdes, además de encerrar en sí mismas un interés singular, por haber sido reflejo, su tratamiento y consideración, de los valores cívicos, higienistas y ambientales sobre los que ha evolucionado el Urbanismo, si además son estructurales (de interés general y no al servicio de un ámbito concreto), reúnen una serie de características, sobre todo de vulnerabilidad, que las hacen especialmente sensibles a cualquier disfunción, habiendo resultado ser una inmejorable muestra para poner a prueba, al menos, una parte esencial de nuestro sistema urbanístico.

CONTENIDO Y ESTRUCTURA

Por lo que respecta a la estructura y contenido del trabajo, una vez expuestos los antecedentes a través del acercamiento a la evolución de las técnicas de gestión, la parte central del trabajo se divide en cinco bloques, que comienza con la caracterización de los municipios a través del tratamiento individualizado que dispensan a sus zonas verdes, la caracterización del vehículo de estudio (las “zonas verdes estructurales” y sus condiciones como dotación), hasta el análisis de los resultados obtenidos mediante los sistemas de gestión que hemos definido como básicos (expropiación, reparcelación y gestión asistemática en suelo urbano).

El contenido sustantivo de la presente tesis se estructura en los siguientes capítulos:

1. **La evolución e integración de las técnicas de gestión** en el ordenamiento urbanístico español
2. **Análisis del planeamiento, gestión y dotación de las “zonas verdes estructurales”** en la comarca de La Safor: **La problemática municipal**
3. **Las “zonas verdes estructurales” como “dotación”**: Su estudio en la comarca de La Safor
4. **Las “zonas verdes estructurales” a través de la expropiación** en la comarca de La Safor
5. **Las “zonas verdes estructurales” desde la “reparcelación sistemática”** en la comarca de La Safor
6. **Las zonas verdes a través de la “gestión asistemática” en suelo urbano**: su estudio en la provincia de Valencia
7. **Conclusiones generales**

El ámbito geográfico de estudio comienza por los 31 municipios de la comarca de La Safor (Valencia), que por su entidad territorial y funcional, así como tamaño, diversidad y dinamismo inmobiliario, configuran una muestra muy apropiada para ofrecer resultados suficientemente representativos. Sin embargo, y tal como podíamos prever, no se encontraron municipios que optaran desde el plan por la instrumentación de una de las técnicas, a nuestro modo de ver, más faltas de estudios específicos: las técnicas de “gestión asistemática” en suelo urbano. Por este motivo, y por el interés que suscita hoy en día la vuelta a la ciudad consolidada, entendemos que debíamos profundizar sobre el resultado de su aplicación, localizando los municipios en que se optó por ellas, lo que al mismo tiempo puede encerrar una reflexión

singular. En consecuencia se amplía la búsqueda de dichos municipios a toda la provincia de Valencia, y sobre los encontrados, se analiza la técnica mencionada.

Análisis del planeamiento, gestión y dotación de las “zonas verdes estructurales” en la comarca de La Safor: La problemática municipal

Para poder articular toda la información, se ha realizado previamente una toma de datos minuciosa y laboriosa en la comarca de La Safor de todos los planeamientos (vigentes, anteriores y futuros en tramitación) y sus “zonas verdes estructurales”, así como de confirmación del nivel y modo de obtención de éstas, mediante consulta personal a todos los ayuntamientos.

Todos los datos obtenidos se han introducido en un SIG (sistema de información geográfico) que nos ha permitido procesar y gestionar mejor la información alfanumérica (datos) con la geográfica, facilitando de esta manera la visualización y tratamiento de los resultados.

Así mismo, se han elaborado unas fichas individualizadas por cada municipio de La Safor, donde se aprecia el devenir de las “zonas verdes estructurales” a través de la gestión urbanística, su caracterización como dotación, así como su nivel de obtención. Con el análisis anterior, podemos caracterizar los municipios de nuestra muestra, en relación con su planeamiento, capacidad de gestión y nivel conseguido en la obtención de nuestro objeto de estudio.

Las “zonas verdes estructurales” como “dotación”

La valoración de la efectividad de las previsiones de gestión sobre el elemento de estudio escogido (las “zonas verdes estructurales”), requiere conocer en primer lugar qué se pide de ellas a través de los estándares legales. En segundo lugar, cómo son en la realidad, qué plantean los planes y, finalmente, qué se llega a conseguir y en qué manera. Descubrir la postura o actitud que adoptan los ayuntamientos a la hora de planificar sus “zonas verdes estructurales”, en función del momento en que se redactan, disponiendo de una solución concreta para ellas y decidiendo el modo previsto para su obtención, es ya de por sí el mayor problema de gestión.

A las anteriores cuestiones se dedica el capítulo 3, así como a otras que se consideran de interés, como descubrir las discrepancias legales que suponen obstáculos en lugar de guía para el cumplimiento de sus previsiones, o exigencias que conducen a la modificación de las zonas verdes de planes anteriores o forzar ordenaciones urbanísticas para cumplir con superficies requeridas o encajar tamaños exigidos.

Evidentemente es muy difícil que un texto legal sirva para armonizar tanto las grandes capitales como los pequeños municipios. Unas y otros tienen una problemática bien distinta. En el presente estudio dedicaremos especial atención a ese conjunto cuantitativamente mayoritario, en el que los estándares previstos con carácter “universal” chocan con una realidad cotidiana que, en los pequeños municipios, los hace impropios y que quizás requerirían un tratamiento legal específico y diferenciado.

Finalizaremos el capítulo mencionado, analizando las vías de inserción en la ordenación territorial de las “zonas verdes estructurales” que reúnen valores ambientales y naturales, a través de figuras urbanísticas como la “infraestructura verde”.

Las “zonas verdes estructurales” a través de la “expropiación”

En el capítulo 4, se profundiza sobre el devenir de las zonas verdes en aquellos planes de La Safor que escogieron el sistema de expropiación para su obtención, situándolos en el tiempo, y en su marco legal, y cuantificando los resultados obtenidos. El análisis anterior nos servirá para reflexionar sobre los peligros de esta “bestia negra del urbanismo”, tal como la califica GARCÍA-BELLIDO², y las consecuencias, en algunos casos nefastas, que se están produciendo al compás de las crecientes solicitudes de expropiación por ministerio de la Ley (expropiación rogada). La repercusión económica de las correspondientes resoluciones judiciales está produciendo una auténtica inquietud entre los diferentes técnicos y representantes municipales, totalmente fundada, dada la lentitud con que se tramitan los planes para introducir replanteamientos adecuados.

Las “zonas verdes estructurales” desde de la “reparcelación sistemática”

El recurso hacia las técnicas equidistributivas, mediante la previsión de la reparcelación como técnica sistemática, se analiza en el capítulo 5. De igual manera que en el caso anterior, se tipifican los casos que escogen esta alternativa y se valoran sus resultados. Es de gran utilidad el estudio dinámico que se ha realizado del planeamiento, completando su comparación tanto con el plan anterior al vigente (cuando lo hay), como con el posible futuro en tramitación. Esto nos va a permitir cuantificar el grado de reconducción a este sistema de las “zonas verdes estructurales” pendientes de obtención por planeamientos anteriores, prestando especial atención a los efectos que este camino produce, paradójicamente, en la propia equidistribución de aprovechamientos.

Las zonas verdes a través de la “gestión asistemática” en suelo urbano

Y por último lugar, el capítulo 6 se dedica a las poco conocidas, técnicas asistemáticas de gestión en suelo urbano, analizando su puesta en práctica por el limitado número de municipios que las están aplicando en la provincia de Valencia, cuya distribución –casi concentración en este caso – permite extraer valiosas reflexiones.

En primer lugar veremos, que aunque puedan en principio parecer similares, existen diversas variantes posibles, cuyas diferencias trataremos de esclarecer para ofrecer una clasificación.

La forma de poner en práctica el sistema, que apenas carece de regulación normativa específica, ofrece además una visión de la capacidad modeladora que imprime el plan y sobre todo los técnicos municipales en este campo, que puede dar lugar a diversos resultados.

La verificación de los resultados conseguidos, sobre las “zonas verdes estructurales”, abre el debate sobre la capacidad de gestión de los ayuntamientos y sobre la necesidad de mejorar la coordinación entre legislaciones de diferentes campos, especialmente, con la reguladora de las Haciendas Locales, así como analizar su relación con el patrimonio público municipal de suelo.

²GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.: "Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Su recapitulación ante la Sentencia favorable del Tribunal Supremo", *CEUMT*, 44, Barcelona, nov. 1981, pág. 44.

CONCLUSIÓN Y CONTRIBUCIÓN FINAL

Si nos detenemos a observar “a través” de las “*zonas verdes estructurales*”, comprobando lo que realmente son en nuestros planeamientos y qué ha sido de ellas a través de la gestión, se abre una ventana donde vislumbramos una panorámica llena de contradicciones. Ponerlas en evidencia ha sido el objetivo principal del presente trabajo, dando lugar al planteamiento de cuestiones de diverso orden, que podemos resumir en las siguientes:

- 1) El cuestionamiento sobre la implementación en nuestro territorio mediterráneo de estándares dotacionales, de justificación y procedencia incierta, que en ocasiones conducen a sacrificar una buena ordenación por tener que cumplir un porcentaje o un diámetro, o incluso a inducir por contagio, en el afán de alcanzar una supuesta calidad de vida, a planeamientos desmesurados, que luego pasan factura.
- 2) La redacción de leyes urbanísticas sin pensar suficientemente en su aplicación práctica, y en nuestra diversidad municipal, especialmente en los pequeños municipios, lo que en definitiva es un reflejo del distanciamiento hacia la realidad de nuestro “territorio”. La contradicción de éstas, que en ocasiones cierran puertas, llegando a callejones sin salida que las hacen inaplicables. Y por extensión, nuestro sistema valorativo, una mal entendida “independencia de poderes” que plantea graves e indeseados conflictos entre los principios legales, los criterios de la Administración y las resoluciones judiciales.
- 3) La permanente fragilidad de nuestra Administración, especialmente la local, y la limitada capacidad de gestión de la mayoría de ayuntamientos, derivada en parte de la insuficiencia de recursos económicos y de la falta de coordinación entre gestión urbanística y control económico de las Haciendas Locales, cuestión que también conecta con un tema de plena actualidad en el mundo político, como es el de la “planta municipal”, reflejo de la excesiva fragmentación de nuestras estructuras administrativas municipales.

Todo lo anterior, quizás, a que en los inicios de gestación de nuestra normativa urbanística, no se tuvo en cuenta nuestra diversidad municipal.

0.2 OBJETIVOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo, pretende **contribuir a abrir una vía entre “planificación”³ y “gestión”**, completando los múltiples enfoques, que respecto de esta última disciplina, se realizan desde una visión estrictamente “jurídica” o “teórica”, descendiendo al plano práctico, en el convencimiento personal de la importancia que tiene la gestión como instrumento al servicio de la ordenación⁴.

Nuestro objetivo principal es **poner en evidencia los principales problemas que encontramos en la aplicación práctica de la gestión urbanística**. Este objetivo pretendemos alcanzarlo recabando resultados finales y reales de la propia gestión, extraídos a partir de un acercamiento al punto crucial del Urbanismo: la Administración municipal; el lugar donde se pone a prueba las discusiones teóricas y los planteamientos legales.

La sobreabundancia y excesiva complejidad de las disquisiciones y aportaciones en el ámbito puramente teórico y jurídico, entendemos supone una dificultad añadida en estos momentos, que nos aleja de la eficacia en la resolución de los problemas reales. Por ello, pretendemos **evidenciar, con casos prácticos, la falta de adaptación a la realidad de nuestra legislación urbanística y el distanciamiento respecto de los problemas que genera en algunas administraciones públicas la puesta en práctica de la normativa urbanística**.

A través del presente trabajo, trataremos también de **ampliar la atención sobre las pequeñas poblaciones y sus problemas de gestión urbanística**, situándolas al nivel de las ciudades, que hasta la fecha continúan focalizando, en primer lugar, el interés de la legislación urbanística y de las publicaciones científicas. Por ello se escoge un “ámbito territorial” de estudio, donde analizaremos de manera conjunta, confrontando al mismo nivel, y sin prioridades, una variada muestra de municipios que integran nuestra configuración territorial.

En relación con lo anterior, seguiremos la directriz de **verificar como hipótesis la falta de adecuación de la legislación urbanística a nuestra realidad territorial, y especialmente a los municipios de menor tamaño**, y en consecuencia también la necesidad de ampliar el campo de **visión de la “gestión urbanística” hacia el territorio**, considerando su esencial contribución en cuestiones que hasta ahora se han circunscrito al ámbito municipal, como pueden ser los estándares dotacionales.

Los objetivos generales anteriores los seguiremos en coherencia con **nuestro interés por los problemas de fondo y con la amplitud que permite nuestro referente de estudio**: las “zonas verdes estructurales”. De tal forma que, planearemos sobre nuestro ámbito de investigación a elevada altura y descendemos al detalle cuando lo requiera la problemática que ellas nos presenten⁵.

³ Entendemos por planificación, la fase proyectual o de “diseño” de la ordenación.

⁴ En este sentido recordamos el gran acierto de las afirmaciones de algunos de nuestros maestros, cuando expresan: “*sin posibilidades de gestión, el plan es un dibujo muerto*”. GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA NAVARRO, L.M.; RUSSINÉS, X.: “Transferencia del aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano”, *Ciudad y Territorio*, nº 3/79, IEAL, Madrid, 1979, pág.31.

⁵ Conscientes somos de que existen muchos pequeños escollos en nuestra legislación, pero trataremos de evitar perdernos en los problemas de detalle, que no aportarían nada y nos impedirían apreciar la raíz de los principales problemas.

0.3 METODOLOGÍA Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

0.3.1 Fases de la metodología seguida y objetivos específicos

1. El presente trabajo inicia con la necesaria referencia a los **antecedentes** del objeto de nuestra investigación, tratando **la evolución en nuestra doctrina y legislación de las herramientas de gestión urbanística de que disponemos** hoy en día.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Recordar las raíces de las que parte nuestro sistema urbanístico, evidenciar las motivaciones básicas y la antigüedad de los principios en los que se fundamenta, así como el nivel de desarrollo alcanzado en la actualidad.
- Valorar el interés de nuestro sistema urbanístico, en contraste con el de nuestro entorno europeo cercano.

A continuación, a partir de la muestra geográfica escogida para el inicio de la investigación (la comarca de La Safor), se analizan las “zonas verdes estructurales” (ZVe) de acuerdo con la siguiente secuencia:

2. **Un primer análisis “municipio a municipio” de la comarca**, tratando a nivel detallado, y respecto a las ZVe:
 - a. su inserción en el *planeamiento*
 - b. el papel que desempeñan como *dotación*
 - c. los resultados tanto propuestos como conseguidos en su *gestión*

La metodología seguida en este análisis, dado que requiere de una explicación de detalle, se encuentra pormenorizada en el inicio del capítulo correspondiente, pero sus pasos fundamentales han sido:

- Localización de todo el planeamiento de aplicación, y estudio del mismo.
- Entrevistas personales o telefónicas, con los funcionarios municipales, para constatar el grado de obtención de las “zonas verdes estructurales” y sistema aplicado.
- Tipificación de todas las “zonas verdes estructurales” y volcado en un SIG elaborado por la doctoranda al efecto, para su tratamiento posterior.
- Análisis pormenorizado municipio a municipio del devenir de sus zonas verdes en los aspectos indicados, y plasmación a través de fichas individualizadas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Como objetivos de esta primera parte se pretende conocer con detalle la naturaleza de nuestros municipios, de sus zonas verdes, y las vicisitudes acaecidas en relación con ellas en cada uno de los tres ámbitos anteriormente mencionados.
- Se pretende también como objetivo de conocimiento, “mostrar” el planeamiento de todos los municipios, especialmente de esa mayoría que forman los pequeños, dejando huella de sus ordenaciones, de sus autores, y de sus problemas de gestión, como contrapartida a su falta de visibilidad frente a los mayormente estudiados y analizados, que conforman los de las grandes ciudades.

- De manera complementaria, pretendemos caracterizar los municipios en función de:
 - la antigüedad de su planeamiento
 - su capacidad de gestión
 - el nivel alcanzado de dotaciones públicas, tanto proyectadas como realmente obtenidas

El análisis anterior es necesario para proseguir nuestro estudio, y en especial, el entendimiento de la naturaleza de nuestros municipios, para configurar uno de los objetivos generales de nuestra investigación.

3. En segundo lugar realizamos un **análisis integral del conjunto de la comarca, valorando el papel de las zonas verdes como “DOTACIÓN”**. Para ello la sistemática que seguiremos parte de contraponer las exigencias legales (estándares urbanísticos) con su plasmación real tanto en fase de proyecto (planeamiento) como su obtención material (a través de la gestión). La secuencia que seguimos es la siguiente:

- Estudio comparativo de las exigencias normativas con otras comunidades y nuestro entorno europeo cercano
- Análisis cuantitativo: ¿cuántas “zonas verdes estructurales” tenemos?
- Análisis cualitativo: ¿cómo son en realidad?
- Acercamiento a las recientes conexiones entre la ordenación territorial y la consecución del nivel de calidad que pretenden los estándares

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Conocer y entender nuestro sistema urbanístico en materia de requisitos dotacionales, a través del estudio concreto de los requerimientos en materia de zonas verdes de la ordenación estructural.
 - A través de los resultados obtenidos cuestionar la vigencia de los estándares urbanísticos, en concreto los relativos a zonas verdes, y en especial su adecuación a nuestra diversidad municipal.
 - Evidenciar el distanciamiento entre la legislación urbanística y la nuestra realidad fáctica, a través de la detección de paradojas, contradicciones y dificultades administrativas que existen para llevar a buen puerto los objetivos que se pretenden.
 - Dirigir una mirada al papel del territorio en colaboración con la realidad urbana, para alcanzar los objetivos de calidad que persiguen los estándares, así como las vías recientes que se han puesto en marcha para materializar esta función.
4. En tercer lugar nos adentraremos en el **análisis conjunto, en el ámbito geográfico escogido (comarca de La Safor), del funcionamiento de la técnica EXPROPIATORIA** a través de los resultados conseguidos en la gestión de nuestro referente de estudio, las “zonas verdes estructurales”.

Para ello estudiaremos los siguientes aspectos:

- Marco normativo y jurisprudencial de la época mayoritaria de redacción de los planes que contemplan esta técnica.
- Detección de los municipios de escogen esta técnica y cuantificación de los resultados obtenidos en su aplicación, en función de la antigüedad de su planeamiento.
- Evaluación de la iniciativa expropiatoria de los ayuntamientos a través de los expedientes tramitados en el Jurado Provincial de Expropiación.

- Análisis de la evolución de los supuestos legales de aplicación de la petición de expropiación por “ministerio de la Ley” y sus efectos en el nivel de riesgo que producen en el planeamiento, estableciendo una tipificación de niveles.
- Estudio de casos concretos sobre los efectos de la petición de expropiación por “ministerio de la Ley”, tanto mediáticos, económicos, como en la búsqueda de alternativas al pago del justiprecio.
- Factores condicionantes en la fijación del justiprecio expropiatorio a través del estudio de sentencias.
- Medios disponibles para prever desde el plan el impacto económico de la expropiación.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Evaluar la elección de la técnica expropiatoria en los planes y encontrar las razones de su elección como sistema de gestión, relacionándolo con nuestro referente de estudio.
- Cuantificar los resultados obtenidos en la obtención de dotaciones públicas, como medida de la efectividad del sistema, de la capacidad de gestión de los ayuntamientos y del interés por las zonas verdes.
- Analizar los supuestos legales en que procede la petición de expropiación por “ministerio de la Ley”, así como los efectos que produce su desencadenamiento en los ayuntamientos.
- Localizar aspectos de nuestra legislación urbanística de los que depende la seguridad jurídica en la consecución del justiprecio en la expropiación, para en su caso, plantear propuestas de mejora.

5. En cuarto lugar nos centraremos en el **análisis integral en la comarca de La Safor, del planteamiento de la técnica de la REPARCELACIÓN SISTEMÁTICA** en la gestión de las “zonas verdes estructurales”

La secuencia de aspectos a estudiar es la siguiente:

- Detección de los municipios de escogen esta técnica, datación de su planeamiento y cuantificación de los resultados obtenidos en su aplicación.
- Análisis de las modificaciones en los planes hacia la reparcelación sistemática, y sus posibles efectos en la ordenación, a través de las “zonas verdes estructurales”.
- Estudio de casos concretos sobre los efectos de la “migración” de los déficits dotacionales de la fracasada expropiación, como red primaria adscrita a cargo de los nuevos crecimientos del futuro plan.
- Medios disponibles para prever en el plan el efecto de la inserción de esta técnica.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Evaluar los efectos en el principio de equidistribución general de los planes, a través de la aplicación de la técnica primigenia que lo abanderó: la reparcelación.
- Detectar diferentes enfoques o cambios de criterio en nuestra legislación urbanística en la aplicación de las técnicas de gestión.
- Estudiar los efectos en la ordenación de los cambios en las técnicas de gestión
- Extraer conclusiones enfocadas a valorar la capacidad de gestión de los ayuntamientos en la actualidad.

6. En último lugar nos dedicaremos al **análisis del funcionamiento de las TÉCNICAS DE GESTIÓN ASISTEMÁTICA, como técnica diseñada desde el plan para la obtención de dotaciones en suelo urbano.**

Respecto del ámbito geográfico de estudio, es importante indicar que el inicio de localización de municipios que aplican alguna de estas técnicas, se realiza, por coherencia con las fases anteriores de la metodología, en la comarca de La Safor. No habiéndose localizado (como era de esperar) ninguna muestra, entendemos adecuado ampliar el estudio a un ámbito geográfico superior, para lo que hemos escogido la provincia donde se inserta el ámbito comarcal anterior, es decir, la provincia de Valencia.

La metodología seguida, en este caso singular, responde al siguiente proceso:

- Estudio teórico sobre los fundamentos y principios de donde surgen la técnica objeto de estudio.
- Trabajo de búsqueda a través de consulta de todo el planeamiento de la provincia de Valencia, utilizando inicialmente la base informática de planeamiento de la oficina de información urbanística del CTAV, y completando necesariamente con el soporte papel, dado que gran parte del contenido de que nos interesa analizar se encuentra en memorias justificativas, que en muchas ocasiones no están digitalizadas.
- Concertación y mantenimiento de entrevistas personales con todos los ayuntamientos localizados donde se aplica la técnica.
- Comprobación de los resultados prácticos de su aplicación, constatando el estado actual de obtención de las dotaciones que se previeron obtener por el sistema (zonas verdes).
- Entrevistas con funcionarios de los que depende el control económico de las Haciendas Locales (interventores y tesoreros).
- Análisis de la particularidad de cada municipio, clasificación y comparación.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Localizar los municipios de la provincia de Valencia donde se ha aplicado, como técnica *instrumentada* desde el propio plan, alguna técnica de gestión asistemática para la obtención de dotaciones en suelo urbano. Dado el gran desconocimiento que hay sobre su localización y funcionamiento, constituye su detección un objetivo específico en sí mismo.
- Conocer a qué variantes responden y en qué se diferencian respecto del tipo primigenio basado en la “reparcelación voluntaria y discontinua”, introducido en nuestra legislación a través del TRLS 1976.
- Analizar su aplicación:
 - Cómo se ha instrumentado su aplicación práctica
 - Cuáles han sido los resultados obtenidos
- A partir de los problemas o déficits que se hayan podido observar del análisis anterior, extrapolar recomendaciones sobre la aplicación de la gestión urbanística en general, y sobre la coordinación con la legislación en otros campos, como el de la legislación de Haciendas Locales en la que se sustenta el control económico de los ayuntamientos.
- Extraer conclusiones enfocadas a valorar la capacidad de gestión de los ayuntamientos en la actualidad.

METODOLOGÍA → Contenido del trabajo

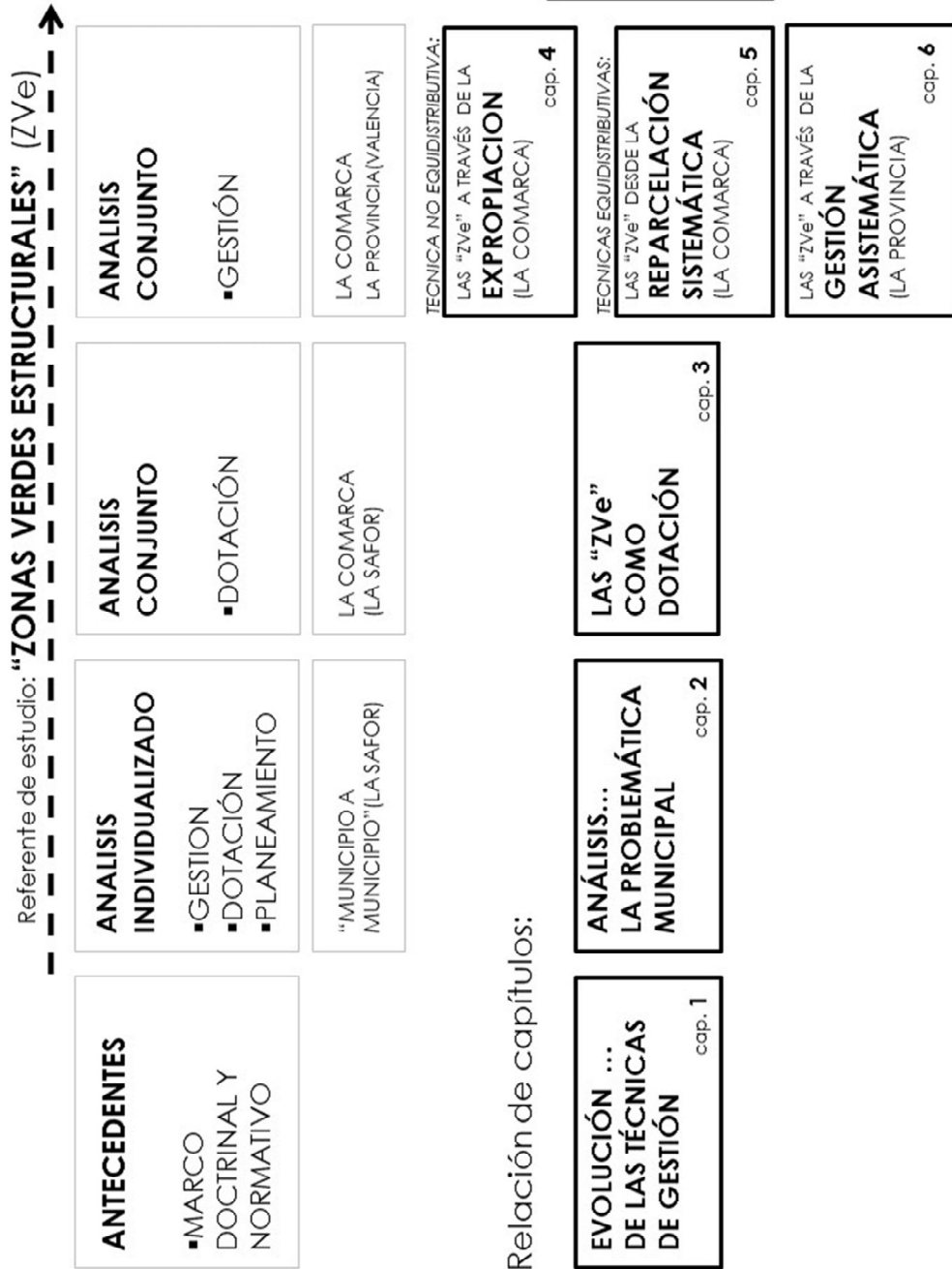


Fig. 0.1: Esquema indicativo de la relación entre la metodología y el contenido de la tesis doctoral (Fuente: elaboración propia)

0.3.2 El ámbito geográfico de análisis: el paso de la comarca de La Safor a la provincia de Valencia

El ámbito de estudio comienza por los 31 municipios de la comarca de La Safor (Valencia), que por su entidad territorial y funcional, así como tamaño, diversidad y dinamismo inmobiliario, ofrece una muestra muy apropiada para obtener resultados suficientemente representativos. Sobre esta comarca valenciana se analiza el planeamiento de los municipios y el devenir de las “zonas verdes estructurales”, en función de que la previsión para su obtención en el plan haya sido la técnica de la “expropiación” o la “reparcelación sistemática”.

Como anunciamos en la introducción, era previsible no encontrar municipios en la comarca de La Safor en que se hubiera previsto desde el plan alguna técnica de “gestión asistemática”, para la obtención de dotaciones en el suelo urbano. Por este motivo, y por el interés que suscita hoy en día la vuelta a la ciudad consolidada, entendemos no podíamos conformarnos con desconocer en qué municipios se optó por ellas, y cuáles han sido los resultados de su aplicación.

Para ello se ha ampliado el campo de búsqueda, respecto de las técnicas de gestión asistemática mencionadas, a la totalidad de la provincia de Valencia, por ser el ámbito administrativo inmediatamente superior al anterior, con una entidad suficiente para ofrecer muestras objeto de estudio.

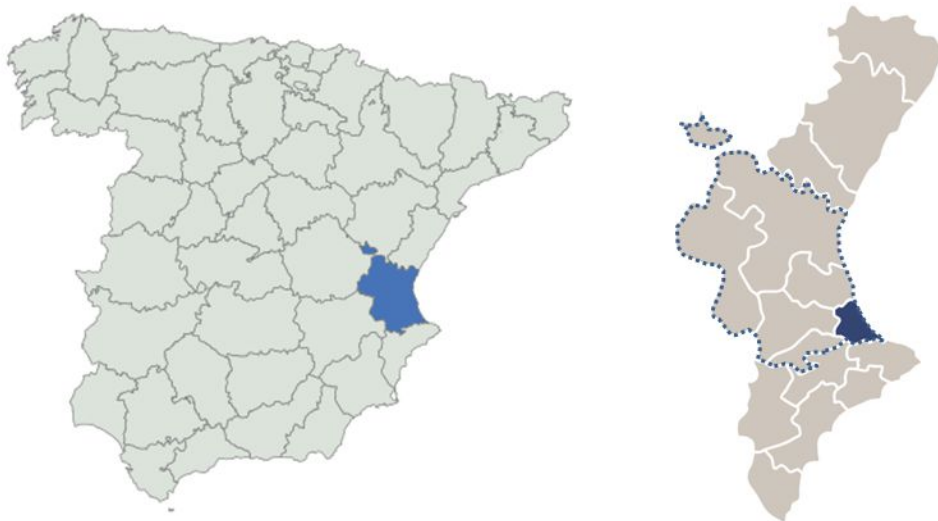


Fig. 0.2: Izquierda: Situación de provincia de Valencia en la geografía española. Derecha: Localización de la comarca de la Safor (trama oscura) en la provincia de Valencia (contorno a trazos) sobre la Comunidad Valenciana
(Fuente: elaboración propia a partir imagen recogida en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana)

La comarca de La Safor comprende 31 municipios, con una población de 181.031 habitantes en el 2.013, y una superficie de 429,8 Km². De la totalidad de los municipios, 9 lindan con el Mar Mediterráneo. Ha sido tradicionalmente un espacio de especialización económica agrícola, con un centro de servicios en su capital, la ciudad de Gandía. Desde los años 70 del siglo pasado, este territorio ha experimentado una fuerte terciarización basada en los servicios

turísticos y residenciales hasta alcanzar este porcentaje superior al 60% que ostenta en la actualidad⁶.

La provincia de Valencia tiene 266 municipios, una población total de 2.548.898 habitantes, y 10.763 Km² de superficie. Linda con el Mar Mediterráneo por el oriente, y su capital es Valencia, la tercera ciudad de España, en cuya área metropolitana se concentra el 70% aproximadamente, de su población.

0.3.3 La elección del referente principal de estudio: las zonas verdes al servicio de la colectividad

Un tema tan amplio, como es la gestión urbanística, tratado a través de la observancia de un elemento concreto de la ordenación, como son las zonas verdes, y dentro de ellas las pertenecientes a uno de los dos niveles entre las que las solemos dividir (ordenación estructural u ordenación pormenorizada), merece una justificación detallada.

Partiendo de los objetivos planteados y teniendo en cuenta que la gestión urbanística es un instrumento al servicio de la planificación, cuyo fin principal es ser el engranaje que ayuda a convertir el proyecto en realidad en todos sus aspectos, si deseamos analizar su efectividad, la manera más directa es contrastar si esta realidad ha llegado a materializarse tal como su diseñador la concibió.

En este sentido, cabe preguntarse si existe un punto especialmente crítico y vulnerable en la ordenación, un talón de Aquiles, que pueda sufrir especialmente las disfunciones de la gestión, y del que se deriven efectos suficientemente representativos. En definitiva, se trataría de encontrar un *vehículo* de estudio, que tenga suficiente interés en sí mismo, a través del cual poder analizar el funcionamiento y efectividad real de las técnicas de gestión urbanística.

La problemática de las zonas verdes y espacios libres

Es precisamente aquí, llegados a este punto, cuando resuena una problemática que viene de lejos, y que subyace en la actualidad: se trata de las dificultades que todavía existen para la obtención y realización efectiva de los espacios libres públicos proyectados, especialmente las zonas verdes pertenecientes a la red primaria de dotaciones públicas, también denominadas en los planes redactados al amparo de las leyes estatales anteriores a la LRAU, como sistemas generales.

La cuestión anterior ha sido percibida y denunciada en numerosos casos por la opinión pública, que observa con estupefacción cómo se demora la obtención o ejecución de un parque, cómo ha quedado calificado como zona verde una montaña del término municipal o los márgenes de un barranco, o cómo se modifica la posición de la zona verde para en su lugar albergar una zona edificable relegándose ésta a posiciones menos centrales y por tanto, de menor rentabilidad económica.

En su momento, se tuvo que llegar incluso a promulgar una Ley especial, como la Ley de Zonas Verdes de 2 de diciembre de 1963, cuyo objeto era la protección de los espacios libres previstos en los planes, ante el “constante acoso que estos espacios sufren”, tal como reza literalmente su Exposición de Motivos.

⁶ Fuente: Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

Cabe destacar la monografía de GÓMEZ-FERRER MORANT (1971)⁷, magnífico estudio de referencia, por la brillantez con la que describe y desmenuza el problema de la obtención de las zonas verdes y espacios libres. La datación de esta monografía (1971), y el enfoque estrictamente jurídico de la misma, contribuyó a adentrarnos en el estudio de las zonas verdes desde otra perspectiva, y es posible incluso que el recuerdo de su título inspirara el del presente trabajo.

En la actualidad, lejos de pensar que la cuestión es un problema antiguo y superado, encontramos hechos recientes mencionar⁸ que ponen en bancarrota las arcas municipales por no poder afrontar el coste que supone la expropiación de esa gran dotación pública que supone un parque público, lo que evidencia que el problema sigue latente y pendiente de resolver, por las consecuencias graves que conlleva.

Factores que imprimen un interés especial para la gestión y la ordenación

La importancia de los espacios verdes en la ordenación urbanística es incuestionable, pero el interés que puede tener su estudio como punto de observación para extrapolar conclusiones, no únicamente sobre la problemática que conlleva la gestión de las zonas verdes en sí mismo, sino para la gestión en general, se debe a diversos factores que exponemos a continuación.

Vulnerabilidad

La necesidad de zonas verdes en las ciudades no obedece a cuestiones tan claramente funcionales como puede ser una vía pública, cuya construcción garantiza el mejor aprovechamiento de la propiedad privada (le dota de acceso y demás infraestructuras) o porque es imprescindible para la circulación de los vehículos; o un equipamiento público que realiza una determinada función social.

Todo lo contrario, los espacios verdes y otros espacios libres no edificables, sustraen suelo de los propietarios, a veces en proporciones significativas, que pudieran destinarse a aprovechamientos lucrativos. El interés por las zonas verdes obedece a otros parámetros que radican en el orden estético o de calidad de vida, y por ello, podrían ser vistos por los planteamientos codiciosos, como más prescindibles, lo que las hace más vulnerables y sensibles a cualquier desviación en el recto proceder de la Administración.

Por esta razón, pensamos que la medida de la efectividad de la gestión sobre las zonas verdes puede ser un buen barómetro de precisión para medir el cumplimiento de las previsiones de gestión por la Administración Local.

Influencia en la ordenación urbanística

Otro aspecto a considerar es la influencia de los grandes espacios libres y zonas verdes en la ordenación urbanística. Los espacios verdes dejan en la trama urbana la huella de la evolución

⁷ GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, 1971, pág. 1: "Esta toma de posición de la opinión pública (que en definitiva es reflejo de la opinión de los habitantes de la ciudad), cobra especial relieve en relación con determinados temas de urbanismo, en los que se aprecia de forma cualificada la extrañeza ante el contraste existente entre las expectativas que se crean al individuo y las realidades que se le ofrecen. Nos estamos refiriendo al tema de las zonas verdes y espacios libres de las ciudades"

⁸ Entre los casos recientes, con gran repercusión mediática, es destacable el del parque de "La Dehesa" de Godella, en el que a raíz de un procedimiento expropiatorio iniciado por ministerio de la Ley, y tras ocho años de tramitación, se resuelve un justiprecio que supone el 171 % del presupuesto municipal de la Corporación.

cultural y social, son el resultado de la respuesta dada a las necesidades de cada época, y reflejo de la sociedad por la que y para la que fueron creados. ALONSO VELASCO (1971)⁹ describe las múltiples transformaciones que han sufrido vinculadas con la historia de cada época, que van desde los jardines de la antigüedad; el lugar de paseo y conversación, vinculado a la enseñanza peripatética en Grecia; el atrio de la villa patricia en la época romana; el jardín en el mundo interior de las casas árabes; las pequeñas parcelas de naturaleza que el burgués recupera en el interior de las manzanas medievales; la geometrización y grandeza de los jardines del renacimiento y clasicismo; el afán por el retorno de la naturaleza en el jardín romántico; la respuesta a las necesidades higiénicas de las ciudades del s.XIX; hasta la trama verde en la ciudad contemporánea a partir de la Carta de Atenas.

Es evidente que este elemento representa a nuestro urbanismo y nuestra historia, y va ligado con ellas, y de la misma forma, sus características condicionan en gran medida una ordenación urbanística, puesto que son uno de los elementos claves para configurarla. En consecuencia, de la acertada o desacertada gestión de las zonas verdes se derivan consecuencias en la ordenación que se ha proyectado y en el nivel de calidad de vida de sus habitantes. Esta es otra razón de peso para utilizar las zonas verdes como referente para poder valorar posibles consecuencias en el modelo urbano, derivados de las disfunciones en la gestión.

*La elección de las zonas verdes de la red estructural
(al servicio de la colectividad) frente a las de la red local*

Varias son las razones que nos llevan a escoger, como vehículo principal de estudio las zonas verdes de la ordenación estructural (o sistemas generales en la legislación estatal anterior a la LRAU), frente a las pertenecientes a la red local o secundaria.

Por un lado, encontramos una razón de tipo práctico. La gran cantidad de zonas verdes de la red local que podemos encontrar en un ámbito de estudio de carácter territorial, como es una comarca, añadidas a las de la red estructural, convertiría nuestra investigación en inabordable, y le añadiría una complejidad innecesaria que mermaría de la necesaria claridad para hacerla entendible. Nuestra investigación no se ciñe a una ciudad o población concreta, en cuyo caso podría ser conveniente aglutinar ambos niveles, pero precisamente por la falta de estudios de alcance territorial en esta materia, cuestión que destacamos como problema en las conclusiones, nos abrimos a la comarca e incluso, como explicaremos, a la provincia para el análisis de una técnica concreta de gestión (las actuaciones asistemáticas en suelo urbano).

Por otro lado, tenemos una razón de estrategia. Los problemas que se desencadenan con la gestión no están tanto en la obtención de las dotaciones de la red local como los que giran alrededor de las dotaciones al servicio de la comunidad, como son las pertenecientes a la ordenación estructural.

Las primeras, están al servicio de un ámbito determinado y suelen ser más pequeñas en su tamaño. Esto hace que suelen estar vinculadas a la gestión de una zona concreta, al quedar integradas en ámbitos equidistributivos (tratamiento obligado en suelo urbanizable), o en caso contrario, por su menor superficie, su obtención no cause estragos económicos del mismo

⁹ ALONSO VELASCO, J.M.: *Ciudad y espacios verdes*, Servicio de publicaciones, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1971, pág. 17 y ss.

orden como el que puede provocar la expropiación de un parque, normalmente de mayor magnitud.

Es decir, sin minusvalorar en ningún caso la problemática de obtención de dotaciones de la red local en suelo urbano, a efectos de instrumentar de una manera abordable nuestra investigación, centraremos el análisis en las zonas verdes de la *red estructural*.

No obstante, nos permitiremos hacer alguna excepción puntual, que justificaremos oportunamente, cuando la aplicación de la gestión sobre alguna zona verde de la ordenación pormenorizada, o sobre otra dotación estructural, como un equipamiento, haya tenido unos resultados que contribuyan de manera significativa a reforzar o añadir conclusiones de interés a nuestro trabajo.

Entendemos por tanto que han quedado justificadas las razones que hemos considerado para escoger las “*zonas verdes estructurales*” como punto de mira esencial, sobre el que comprobar la efectividad de la gestión municipal.

0.3.4 El referente común para designar nuestro vehículo de estudio: “zonas verdes estructurales” (ZVe)

En primer lugar hemos de enunciar el problema que supone encontrar un referente común para denominar, lo que comúnmente conocemos como “zonas verdes”, dado el variado elenco de terminología que se utiliza en las diferentes leyes urbanísticas españolas, sobre todo en lo que al contenido del tipo de espacios que comprende esta dotación se refiere¹⁰.

A pesar de la extensa relación de términos que se contiene en la legislación urbanística, encontramos como denominador común el vocablo normalmente utilizado para referirse a ellas como “**zona verde**”, acompañado a menudo de expresiones como, “espacios libres” o “parques públicos”.

Por lo que respecta al calificativo adecuado para diferenciar las zonas verdes escogidas por el planeamiento para integrar el nivel principal de ordenación, es decir, aquel que incluye los elementos al servicio de la comunidad o contribuye a prefigurar la estructura básica de la ordenación urbanística, hemos de tener en cuenta lo siguiente. Nuestro trabajo se centra fundamentalmente en la provincia de Valencia, por lo que, según la legislación urbanística vigente al tiempo de redactar el plan, las zonas verdes del mencionado nivel principal de ordenación, corresponderán a una de las siguientes denominaciones:

- Pertenecientes a la “**estructura** general y orgánica del territorio” en planes redactados al amparo de las leyes urbanísticas estatales anteriores a la LRAU, en cuyo caso forman parte de los “sistemas generales”.

¹⁰En el capítulo que dedicamos al estudio de las zonas verdes como “dotación”, mostramos la variada terminología que se utiliza, por lo que, únicamente a modo de ejemplo, enunciamos un resumen de las combinaciones de términos que se utilizan para referirse a ellas en las diferentes legislaciones tanto estatales como autonómicas: Parques, jardines y espacios libres públicos; Espacios libres públicos destinados a parques y áreas de ocio, expansión y recreo; Zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos; Parques públicos y zonas verdes; Espacios libres y zonas verdes; Espacios libres públicos en los que se incluirán, entre otros, parques, jardines, zonas deportivas al aire libre y áreas de ocio y descanso; Zonas verdes y espacios libres públicos; Espacios libres y zonas verdes de dominio y uso públicos; Red de zonas verdes y espacios libres, tales como espacios protegidos regionales, parques municipales y urbanos, jardines y plazas; Parques públicos.

- Pertenecientes a la “ordenación **estructural**” de los planes redactados con la LRAU o legislación urbanística posterior en nuestra comunidad valenciana, en cuyo caso integran la “red primaria” de dotaciones públicas.

En consecuencia, hemos escogido el calificativo de “estructural” para acompañar a la parte nominativa “zona verde”, a efectos de simplificar las cuantiosas referencias que vamos a encontrar hacia nuestro vehículo de estudio en el presente trabajo: “**zona verde estructural**”, a la que hemos asignado la abreviatura “**ZVe**”.

Ello no quiere decir que, en casos concretos y cuando convenga mantener la raíz o referencia originaria a una determinada ley, o concepto reflejado en un documento de planeamiento, recojamos la denominación particular del caso en nuestro texto. En dicho supuesto, hemos de entender que las referencias a la variada terminología utilizada en las leyes para designar las zonas verdes del nivel principal de ordenación, o “estructural”, y que podamos encontrar en el presente trabajo (parques públicos, espacios libres públicos, zonas verdes) se referirán, caso de que no indiquemos lo contrario, al referente común escogido como “zonas verdes estructurales”.

0.3.5 Las técnicas de gestión urbanística estudiadas

Partimos del entendimiento de la “gestión urbanística” como un instrumento al servicio de la planificación, cuyo fin principal es ser el engranaje que ayuda a convertir el proyecto en realidad en todos sus aspectos, transformando la situación inicial física, económica y jurídica del territorio en lo necesario para que se consigan los objetivos marcados a través de la ordenación.

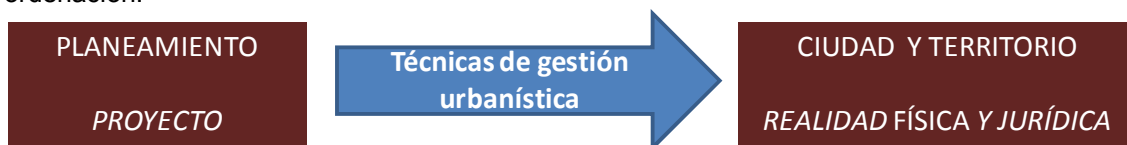


Fig. 0.3: Esquema conceptual de la utilidad de las técnicas de gestión
(Fuente: elaboración propia)

De acuerdo con la anterior finalidad, las “técnicas de gestión” se pueden definir como un conjunto de herramientas, creadas por la doctrina y reconocidas por la legislación, que tienen como función ser el soporte de la “gestión urbanística” para que sus objetivos puedan llegarse a cumplir¹¹.

Dado que nuestro referente de análisis, a través del cual comprobar la efectividad de la gestión, son las “zonas verdes estructurales”, nuestro estudio se centrará en las técnicas de

¹¹ Podemos enunciar como finalidades concretas de la gestión urbanística las siguientes:

- CONSEGUIR la obtención de los suelos dotacionales por la Administración.
- FINANCIAR los gastos derivados de la obtención y, en su caso, urbanización o edificación de los anteriores suelos dotacionales.

Cuando la obtención de los suelos dotacionales lleve aparejada o vaya ligada a la creación de suelo con aprovechamiento lucrativo, susceptibles de generar beneficios a la propiedad privada:

- Hacer que REVIERTAN a la Administración, al menos en parte, las PLUSVALÍAS que genera el planeamiento urbanístico.
- Conseguir el REPARTO equitativo de los beneficios y cargas que se derivan del desarrollo urbanístico de un ámbito determinado.

No obstante la gestión urbanística puede tener tanto alcance como se planteen propuestas por el planeamiento, por lo que podemos decir que no se limita a los objetivos anteriores, sino que se adapta a los nuevos requerimientos que demanden por la ordenación.

gestión previstas o instrumentadas desde el planeamiento, cuya finalidad es la “obtención” de suelo dotacional.

Nos interesará, por lo tanto, esta primera fase de “obtención” de suelo, por lo que no entraremos en las cuestiones relativas a la posterior “urbanización” o “construcción” de las edificaciones posibles en las dotaciones públicas.

En orden a esquematizar las técnicas de gestión que vamos a estudiar, creemos conveniente recordar el preámbulo del Decreto 1006/1966, de 7 abril, por el que se aprobó el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, que expresa de una manera sencilla y clara las dos únicas alternativas que efectivamente, entendemos que existen para afrontar la gestión del suelo:

“Finalmente ha de señalarse que en la actuación urbanística apenas existe alternativa a la expropiación forzosa que no se concrete en una reparcelación.”

Si tenemos en cuenta la perspectiva del reparto de la plusvalía urbanística, indica BAÑO LEÓN que hay que distinguir entre la expropiación forzosa y los demás sistemas¹².

Realizada esta clara distinción entre dos conjuntos, es importante añadir que, basándonos en las técnicas instrumentadas desde el planeamiento general para resolver la obtención de suelos dotacionales, no entraremos en otros mecanismos concretos y puntuales de intervención, tales como la ocupación directa, las reservas de aprovechamiento, transferencias puntuales de aprovechamiento, etc. Las anteriores entendemos son herramientas menores y derivadas de las principales, que exceden de la presente investigación, cuyo análisis no aportaría nada diferente a nuestros objetivos, que pretendemos alcanzar mediante el estudio de los mecanismos principales de gestión instrumentados de manera global por el planeamiento general de los municipios.

En consecuencia, estas técnicas de gestión que, de una manera global, podemos encontrar previstas desde el planeamiento municipal para obtener las dotaciones públicas, especialmente las de la ordenación estructural (o sistemas generales según la nomenclatura anterior a la LRAU), son las siguientes¹³:

I) Técnicas NO equidistributivas:

1) **La expropiación**

II) Técnicas equidistributivas:

2) **La reparcelación** (reparcelación tradicional o reparcelación sistemática)

3) **Técnicas para la “gestión asistemática” en suelo urbano** (originadas a partir de la “reparcelación voluntaria o discontinua”, y con variantes que analizaremos).

¹² BAÑO LEÓN, J.Mª: Derecho Urbanístico Común, Iustel, Madrid, 2009, pág. 271:

“Desde el primer punto de vista hay que distinguir entre la expropiación forzosa y los demás sistemas. Cuando se utiliza la expropiación la Administración asume íntegramente la plusvalía urbanística...”

En consecuencia, no hay aplicación del principio de equitativa distribución de beneficios y cargas. En los demás sistemas los propietarios costean la urbanización y reciben a cambio solares edificables. La Administración recibe entre el 5 y el 15 por 100 de la edificabilidad media ponderada.”

¹³ El concepto de cada una de ellas, y las características básicas de su funcionamiento, se reflejan en el glosario que se contiene en un anexo, y en la introducción del correspondiente capítulo que entra a analizar los resultados de su aplicación práctica.

0.3.6 Dificultades

1) La mayor dificultad, sin duda, ha sido **acceder a la información sobre el nivel de obtención de las dotaciones públicas** (zonas verdes en nuestra investigación) y el sistema real que se ha seguido en su gestión, ya que ésta no figura en ningún lugar publicada, no nos podemos basar en meras apariencias sobre su estado físico actual, y dependemos de la voluntad del personal de los ayuntamientos (en ocasiones difícil de acceder a ellos, por su limitada dedicación horaria en los pequeños municipios), habiendo de recurrir a una consulta en cadena cuando los técnicos o funcionarios no cuentan con cierta antigüedad en su puesto de trabajo.

De manera singular, en el caso de los ayuntamientos localizados que aplican actuaciones asistemáticas en suelo urbano para la obtención de dotaciones públicas, se ha requerido una o varias detenidas entrevistas personales.

2) La segunda dificultad, ha supuesto **adentrarse en el, oscuro y complejo, tema del control económico de las Haciendas Locales**. No obstante valoramos que era totalmente necesario emprender este tema, para ofrecer una visión completa de algún problema grave de gestión urbanística que se evidenció en nuestro camino. El perfil técnico de la autora del presente trabajo (arquitecto), y aunque se dispuso de adecuada cercanía a la Administración Local, traspasar las fronteras del control de los ingresos municipales, manejando términos propios de un jurista o economista, ha tenido que realizarse contando con el apoyo de algunos Secretarios e Interventores municipales, sensibles a la problemática que se les expuso. Por ello nuestra pretensión ha sido dar un gran pero únicamente, primer paso, abriendo una puerta a futuras investigaciones por profesionales con una adecuada titulación en la materia.

3) En el **proceso de búsqueda de datos, no ha sido fácil la interpretación de los mismos**, dentro de los documentos de planeamiento, dada la heterogeneidad del formato que se sigue para volcar sus contenidos, donde muchas de las determinaciones que eran de nuestro interés aparecen en documentación de su memoria justificativa (habitantes potenciales, justificación del cálculo de zonas verdes, determinación de parámetros unitarios de reparto en planes con actuaciones asistemáticas), que al no ser un documento de carácter normativo, en muchas ocasiones no está accesible, ni para los propios técnicos de algunos ayuntamientos consultados.

4) Por último, la necesidad de aprovechar los metadatos sobre planeamiento que nos ofrecen algunas administraciones públicas, y el deber de coherencia instrumental con el enfoque territorial que abogamos desarrollar en el presente trabajo, como es el de la “gestión territorial”, **nos ha obligado a aprender previamente, e integrar los datos de la investigación, en un Sistema de Información Geográfico**, para mejorar su procesamiento e ilustración.

0.4 AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento al personal, especialmente técnicos municipales, de los municipios que han sido objeto de análisis en el presente trabajo, por haber compartido conmigo sus experiencias y haberme proporcionado una información, que aunque es pública, su visibilidad la hace aún más sensible a los problemas de gestión. A ellos y sus municipios, dedico el esfuerzo de la presente tesis doctoral.

A mi director, Francisco Taberner Pastor, por sus sabios y siempre afinados consejos, por su apoyo y constante estímulo, desde hace mucho tiempo. Y a mi codirectora, Maria Emilia Casar Furió, por su dedicación en una fase muy especial.

A mi amigo, José Oliva Martí, por su ánimo e inestimable apoyo en adentrarme en el manejo de los Sistemas de Información Geográfica para gestionar los datos del presente trabajo, necesario para alcanzar los objetivos de la investigación.

A D. Juan José Sendra Nadal, Secretario de Jurado Provincial de Expropiación de Valencia, y a Mari Carmen Asensio Soriano, funcionaria de la mencionada institución, por facilitarme su colaboración.

A todas las personas que me han asesorado, facilitado información o compartido impresiones: amigos, compañeros de profesión, funcionarios de ayuntamientos, entre ellos, algunos Secretarios e Interventores municipales, por su desinteresada y efectiva ayuda.

1 LA EVOLUCIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL

1.1 OBJETIVO

El presente capítulo pretende ofrecer una reseña evolutiva de las fuentes de las que ha partido el sistema urbanístico español, fijando la atención en las aportaciones que se han ido introduciendo en materia de gestión, a medida que se acrecentaba el crecimiento y transformación de las ciudades, dando respuesta a las nuevas necesidades que la sociedad iba reclamando.

Aunque en principio pueda parecer un poco lejano partir de los inicios del s. XIX, es necesario remontarnos a hace siglo y medio para comprobar cómo determinadas ideas e instituciones en el campo del derecho urbanístico y relacionadas con las técnicas de gestión, que nos pueden parecer logros recientes, ya fueron alumbradas en aquella época.

Desde entonces a la actualidad, el Derecho Urbanístico español ha centrado gran parte de sus esfuerzos en diseñar técnicas jurídicas que permitan obtener la financiación suficiente para llevar a cabo la reforma y expansión de las ciudades. En ellas está en germen de las técnicas de gestión. A partir de las primeras herramientas e instrumentos básicos, señalaremos cuales han sido las novedades y aportaciones que paulatinamente se han ido incorporando para contribuir a configurar las herramientas de que disponemos hoy en día en materia de gestión del suelo.

Por el distanciamiento temporal que puede dificultar su conocimiento, y porque suponen el germen básico de las vigentes técnicas urbanísticas, pondremos comparativamente, una atención especial en los primeros antecedentes doctrinales.

Por otro lado, también es importante el conocimiento de la evolución de los “estándares dotacionales” en relación a las “zonas verdes estructurales”, puesto que son el referente de estudio del que se vale el presente trabajo para el análisis de la efectividad de la gestión urbanística. No obstante, por la imbricación de este tema con las deducciones que efectuamos, conjuntamente con otros aspectos, en el análisis del capítulo 3: “*Las “zonas verdes estructurales” como dotación”: su estudio en la comarca de La Safor*”, trataremos los antecedentes de su evolución en el mencionado capítulo, al que por tanto nos remitimos en este concreto aspecto.

Por último, la originalidad tantas veces enunciada de nuestro sistema urbanístico, requiere una visión contrastada con los sistemas habituales que se aplican en los países de nuestro entorno europeo, con el objetivo de clarificar el alcance de nuestras diferencias, e incluso, poner en valor las técnicas de gestión urbanística de que disponemos.

1.2 LOS ANTECEDENTES DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL ANTES DE LA LEY DEL SUELO DE 1.956

1.2.1 Principios legales y antecedentes doctrinales de las técnicas de gestión urbanística

La necesidad de saneamiento, reforma interior y ensanche de las ciudades que se desencadena en los inicios del s. XIX, como consecuencia de la llegada de la industrialización a España y las primeras manifestaciones de la concentración urbana, despierta la preocupación por resolver los problemas inherentes a este proceso: la planificación urbanística y la búsqueda de financiación para hacer posible la reforma y crecimiento de la ciudad.

Las Ordenanzas de Policía Urbana

Anteriormente al inicio del proceso anterior, la ciudad iba transformándose con el soporte de las Ordenanzas de Policía Urbana dictadas por los ayuntamientos, que atendían a una serie de cometidos circunscritos fundamentalmente a cuestiones relacionadas con la seguridad, salubridad, comodidad y ornato de las poblaciones, a lo sumo concretando reglas referentes a alturas, y distancias entre construcciones, cuestiones todas ellas, no centradas específicamente en el proceso de transformación del suelo que daba soporte a estas construcciones.

Las Alineaciones de Vías Públicas

La Real Orden de 25 de julio de 1846 sobre formación de planos geométricos en poblaciones de crecido vecindario, introduce la obligación de los ayuntamientos de levantar los Planos Geométricos de Población, que son el antecedente directo de los planes urbanísticos, aunque su cometido era la mera información geométrica de las calles, plazas y perímetro de la población.

No obstante estos Planos de Alineaciones, que a partir de la Orden anterior y otras sucesivas, se van elaborando, suponen un paso adelante al introducirse las “alineaciones de vías públicas” como técnica urbanística autónoma desgajada del cometido de la policía urbana, pero como complemento de éstas, que va evolucionando, hasta servir de instrumento para la apertura de calles y transformación de la ciudad.

Pero las alineaciones en sí son una entelequia sobre un plano si no existe un mecanismo que obligue a dividir la propiedad traspasando a la Administración el suelo de destino público que dicha alineación plasma gráficamente. **En este momento preciso es donde entendemos entra a desempeñar su papel primordial la “gestión urbanística”.**

Por ello, según BASSOLS COMA¹⁴, la Real Orden de 20 de enero de 1860, resolvió los problemas específicos que surgieron con motivo de alineación y apertura de nuevas calles, estableciendo imperativamente, entre otras cuestiones, el sometimiento a “las normas generales sobre policía y **cesión gratuita del terreno necesario para la vía pública.**”

¹⁴ BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español, 1812-1956*, Montecorvo, Madrid, 1973, pág. 113.

Los efectos jurídicos que desencadena la aprobación de un plano de alineaciones son capitales, principalmente porque de él se deduce la rectificación de límites entre el dominio público y la propiedad privada. Esta tenía que retroceder o avanzar para ajustarse a la nueva ordenación. Repasando la explicación de BASSOLS COMA¹⁵, apreciamos que las posibilidades para conseguir la rectificación de lindes se articulaban de modo similar a cómo se lleva a cabo en la actualidad, en régimen de actuaciones aisladas, considerando incluso la situación de la edificación preexistente al régimen de los edificios “fuera de ordenación” que contempla nuestro vigente ordenamiento urbanístico.

*La consagración constitucional del derecho a la propiedad (1812)
y el derecho a indemnización en la Ley de Expropiación Forzosa de 1836*

A partir de las Cortes de Cádiz (art. 173 de la Constitución de 1812) se estructura un nuevo concepto de propiedad, libre de las anteriores concepciones medievales, que se fundamenta en dos pilares: el pronunciamiento del principio de garantía de la propiedad privada frente a la arbitrariedad y la confiscación, así como el derecho a indemnización. En estos principios, según BASSOLS COMA¹⁶ se hallaba **esbozada toda la temática de la expropiación forzosa**.

Como consecuencia del debido sometimiento de las leyes a los incipientes principios constitucionales que se habían promulgado, la Ley de Expropiación Forzosa de 1836, aun con grandes limitaciones técnicas¹⁷, **recoge el principio de indemnización como contrapartida a la cesión de la propiedad por razones de interés público**¹⁸.

No obstante, la accidentada trayectoria de las obras de Ensanche, Regularización y Embellecimiento de la Puerta del Sol de Madrid (1854-1862), pusieron de manifiesto la necesidad ineludible de ampliar y revisar la normativa general de expropiación forzosa con que se contaba hasta el momento (Ley de 1836), para atender temas más complejos que la simple expropiación de las vías de comunicación entre terrenos rústicos, que era el objeto para el que estaba prevista esta Ley, así como para afrontar con cierto éxito la reforma interior de las ciudades¹⁹.

¹⁵ Según BASSOLS, había dos sistemas para conseguir la rectificación de lindes: “*la expropiación inmediata de la parte edificada necesaria para dar efectividad a las nuevas alineaciones, o mediante el sometimiento de la propiedad privada a un régimen limitativo exorbitante en virtud del cual, prácticamente, quedan congeladas las facultades dominicales en orden a la conservación de los edificios a los efectos de que en el momento de procederse a su derribo o declararse la ruina se opere la efectiva acomodación de límites*”. *Ibidem*, pág.115.

¹⁶ *Ibidem*, pág.70.

¹⁷ Por lo que respecta a las limitaciones de la Ley de Expropiación Forzosa de 1836, se resumen por SÁNCHEZ GOYANES, Enrique; y otros, en *Sistema urbanístico español*, Paraninfo, Madrid 1993, pag.19: “*Entre otras cuestiones merece la pena destacar que: la potestad expropiatoria se reconoce en exclusiva al Estado (art.3); se detecta una ausencia de criterios objetivos de valoración a efectos de fijación de justiprecio (art.7); así como, según se desprende de los artículos 1 y 2 de la Ley, el ámbito material de la misma quedaba circunscrito a obras públicas de interés general.*”

¹⁸ El art. 1 de la Ley de 17 de julio de 1836, sobre enajenación forzosa de la propiedad en beneficio público, decía que: “*Siendo inviolable el derecho de la propiedad, no se puede obligar a ningún particular, Corporación o establecimiento de cualquier especie, a que ceja o enajene lo que sea de su propiedad, sin que precedan los requisitos siguientes: 1º) Declaración solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública y permiso competente para ejecutarla. 2º) Declaración de que es indispensable que se ceda o enajene el todo o parte de una propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública. 3º) Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse. 4º) Pago del precio de la indemnización.*”

¹⁹ BASSOLS COMA, M., *ob.cit.*, pág. 167.

El inicio del Ensanche de las poblaciones y la insuficiencia jurídica

El crecimiento de las poblaciones que va acogiendo el aumento demográfico e industrial encuentra su respuesta en el Ensanche de las poblaciones, siendo las legislaciones de Ensanche y las técnicas a su servicio, lo más característico del urbanismo del s. XIX²⁰. Sin embargo, los Proyectos de Ensanche²¹, pese al gran nivel técnico y teórico que tenían para su época, pronto encuentran un **vacio en los instrumentos jurídicos de que se disponía para gestionar sus planteamientos**, cuestión que vino a servir de detonante para detectar las carencias y plantear soluciones²².

Las normas de policía, la técnica de alineaciones, y la Ley de Expropiación Forzosa de 1836, se ven desbordadas para atender los procesos más complejos que desencadena el Ensanche y Reforma de las poblaciones. Tal como explica SÁNCHEZ GOYANES²³ *“junto a la insuficiencia de instrumentos jurídico públicos, habría que sumar la indefinición de un estatuto jurídico de la propiedad privada, que precisara no sólo las facultades del propietario, sino también sus deberes por razón de interés público (piénsese que nos encontramos en pleno proceso de codificación civil)”*.

El legado de Cerdá

Al hablar de las fuentes doctrinales de las técnicas de gestión urbanística, no podemos olvidar el papel que desempeñó como impulsor y creador de las bases en que se asienta nuestro derecho urbanístico, el Ingeniero de Caminos, Ildefonso CERDÁ, ya que fue el primer redactor de planeamiento urbanístico, coetáneo del ministro Posada Herrera, al que nos referimos en las presentes páginas, que se preocupa por articular soluciones en relación al modo de financiar las obras necesarias para la reforma y expansión de la ciudad, intentando poner coto al modo deficitario con que tenía que actuar la Administración, en que imperaba la subordinación casi absoluta de los intereses municipales al de los propietarios.

En este sentido propugnaba Cerdá que **“El coste de toda reforma urbana ha de sacarse de las utilidades y ventajas que proporciona”**²⁴, lo que viene a evidenciar la debilidad de las arcas públicas, intentando reconducir la inversión necesaria para la reforma de las ciudades.

Tal como observa BAÑO LEÓN, J.M.²⁵, “puede decirse que probablemente ese modo deficitario de actuación administrativa, al que Cerdá quería poner coto, es el predominante hasta la

²⁰ En la formulación de Leyes de Ensanche es pionera la legislación española, dado que en el resto de Europa habían comenzado a preocuparse en primer lugar por la reforma interior de las ciudades para adaptarlas a las nuevas necesidades de tráfico y responder a los imperativos sanitarios. En nuestras fronteras surge una preocupación netamente expansionista en primer lugar, que nos hace pioneros en todo lo que tiene que ver con el planeamiento de los Ensanches. Ibidem. pág. 168 y ss.

²¹ Cabe citar como referentes principales, cuya puesta en práctica marcará e influenciará el resto de poblaciones, el Anteproyecto de Ensanche de Madrid, aprobado por Real Decreto de 19 de Julio de 1860 (conocido como Plan Castro), y Proyecto de Ensanche de Barcelona, aprobado por Real Decreto de 31 de Mayo de 1860 (denominado Plan Cerdá).

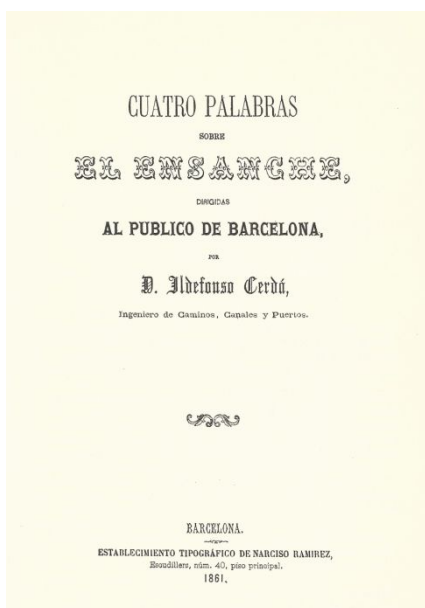
²² Respecto a la legislación administrativa de que se disponía en la época, es de obligada referencia el completo compendio y diccionario de MARTÍNEZ ALCUBILLA, M.: *Diccionario de la Administración Española, peninsular y ultramarina: compilación ilustrada de la novísima legislación de España en todos los ramos de la Administración Pública*, Administración, 2ª edición, Madrid, 1868.

²³ SÁNCHEZ GOYANES, E. y otros, ob.cit., pág.20.

²⁴ CERDÁ I SUNYER, I.: “Teoría de la Viabilidad Urbana y Reforma de la de Madrid”, enero 1861, en *Teoría de la Viabilidad Urbana, Cerdá y Madrid*, vol.II (TVU.C&M), 45-280, ed. INAP-Ayto. Madrid, Madrid, 1991, título cap.III de su Teoría de la Viabilidad.

aparición de la Ley de 1956 y que se resume en la subordinación absoluta de los intereses municipales al de los propietarios.”

Por otro lado, podemos encontrar en Cerdá un precursor prematuro de la reparcelación, como se deduce de la lectura de algunos de los párrafos de los folletos, que se preocupaba en difundir para explicar el sistema novedoso que se estaba fraguando²⁶:



*“En el necesario supuesto de que los beneficios del ensanche no deben repartirse entre los propietarios por el mero capricho del acaso o de la suerte como los premios de la lotería, se hace preciso que los propietarios mismos se apresuren, cada uno por su parte, a hacer que esa **distribución sea igual y equitativa**. Es decir que aquellos que por casualidad se encuentren más favorecidos han de ser los primeros en ceder una parte de sus mayores ventajas, inmerecidas e injustas, a los que por esa misma casualidad se vieran menos beneficiados.”*

Fig. 1.0. Portada del folleto explicativo de Cerdá y Sunyer, I. sobre sus teorías: “Cuatro palabras sobre el Ensanche dirigidas al público de Barcelona”

Estos y otros pronunciamientos de Cerdá, orientados a difundir los principios de la distribución equitativa de beneficios y cargas, recuerdan a las más modernas formulaciones sobre el tema de la reparcelación.

²⁵ BAÑO LEÓN, J.M^a: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 41. En esta cita nos recuerda las palabras de Cerdá, así como el hecho de que su teoría general de la urbanización publicada en 1867, estuviera ya esbozada en su *Teoría de la construcción de las ciudades aplicada al proyecto de reforma y ensanche de Barcelona* de abril de 1859 y en la *Teoría de la viabilidad urbana y reforma de la de Madrid*, que se fecha en enero de 1861.

²⁶ Folleto explicativo de sus teorías, en Cerdá y Sunyer, I.: “Cuatro palabras sobre el Ensanche dirigidas al público de Barcelona”, Establecimiento tipográfico de Narciso Ramírez, Barcelona, 12 de mayo de 1861, en ESTAPÉ y RODRÍGUEZ, F (1968-71) *TGU*, vol. III: 571-89, IEF-MEH, Madrid: y facsímil en TCC.C&B, ed. INAP-Ayto. Barcelona, Madrid, 1991.

Proyecto de Ley de Posada Herrera

Destacable es sin duda el Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones de 1.861, presentado por el entonces Ministro de la Gobernación, José de Posada Herrera, que surge como intento de dar solución a la problemática de la época, especialmente en lo que respecta a la carestía de viviendas y la necesidad de impulsar las obras públicas, dotando de herramientas y tratando de abreviar los procedimientos necesarios. **Su importancia radica en que recoge ideas en materia de gestión novedosas para su época, lo que hará que marque un nuevo pensamiento que seguirán leyes urbanísticas posteriores.** No obstante la puesta en práctica desde la Ley de las originales ideas que contiene, tuvo que esperar, puesto que no llegó a aprobarse al ser retirado en julio de 1862, antes de su aprobación, al parecer, por la abierta oposición que encontró entre los propietarios²⁷.

La mencionada originalidad de este Proyecto de Ley reside en la introducción, en un único cuerpo legal, de una serie de aportaciones necesarias para facilitar el despegue y evolución de las técnicas de gestión, tal como configuran hoy en día nuestro derecho urbanístico. Por ello citamos a continuación las que consideramos guardan una relación más directa con la temática que centra el presente trabajo²⁸:

- El art. 1 contiene la declaración de utilidad pública a efectos de expropiaciones, de las obras de “reforma, saneamiento y ensanche de las poblaciones”. Esta calificación de obra pública es presupuesto imprescindible para **viabilizar la aplicación de la expropiación** en dicho tipo de actuaciones en el interior de las poblaciones.
- El art. 9 establece la obligación de cesión gratuita por parte de los propietarios de los terrenos necesarios para abrir las calles con las que colindan, lo que supone un precedente claro de lo que hoy conocemos como la obligación de **cesión de viales en las actuaciones aisladas**.
- El art 34 contempla la exigencia de la participación de los propietarios en los gastos de construcción de alcantarillas, de manera mancomunada con la municipalidad. Como afirma BAÑO LEON, J.M.²⁹ aparece como “*el primer precedente de la imputación posterior a los propietarios de gastos de urbanización*”, instrumentada hoy en día por las **cuotas de urbanización**.
- El art. 35 merece la pena transcribirlo íntegramente: “*Será por cuenta exclusiva de los propietarios, en el caso de apertura de nuevas calles, la cesión gratuita del terreno necesario para la vía pública, si sobre él no existe edificación alguna, en proporción a la superficie que posea cada uno de ellos, y a fin de evitar que la apertura en cuestión se vende en perjuicio de unos y ventaja de otros, los que pierden menos terreno deberán compensar en especie a los que pierdan más, de manera que todas las fincas vengan a resultar gravadas en justa proporción a su área*”. Supone la definición incipiente de los **principios de la equidistribución en que se basa nuestra actual reparcelación**, al

²⁷ Encontramos aquí uno de los frentes más potentes con el que ha tenido que lidiar el urbanismo desde sus orígenes en España, nos referimos al constante resurgir de la prevalencia los intereses particulares, residentes en la propiedad privada, frente a la voluntad de la Administración.

²⁸ El texto del mencionado Proyecto de Ley Posada Herrera, lo podemos encontrar íntegro en el apéndice, pág. 581 y ss. de la obra tantas veces citada, de BASSOLS COMA.

²⁹ BAÑO LEÓN, J.M. (2009), op.cit., pag.43.

incluir la regla de la proporcionalidad en los deberes (cesiones), en función de la superficie aportada, así como el reparto equitativo de las adjudicaciones (el que pierde menos compensa al que pierde más).

- El art. 24 regula el procedimiento a seguir cuando hayan fincas en litigio, que serán dirimidas ante los tribunales, no por ello deteniéndose el procedimiento, procediéndose a la venta inmediata de las fincas y consignándose la parte del importe que pueda corresponder al propietario en la caja de depósitos. Es decir, encontramos aquí un claro **impulso instrumental y procedimental, al avance de la expropiación y de la reparcelación, en caso de propiedades de titularidad litigiosa o desconocida**, antecedente de nuestro actual mecanismo en esta misma situación.
- El art. 25 especifica qué aspectos se verificarán en el justiprecio de los terrenos: de una parte el valor actual de ellos, daños y perjuicios en sus fincas, y de otra, el aumento de precio o beneficios que obtengan por las reformas o mejoras que produzcan las obras. Este punto, según QUESADA POLO, J³⁰, "*supone el **establecimiento de una nueva versión de la valoración a los efectos expropiatorios, diferenciando entre el valor de los terrenos y su incremento derivado de las nuevas obras de urbanización***".

El Proyecto de Ley recoge otras cuestiones que, aunque su inclusión en una disposición legal no supone tanta novedad, son significativas y esenciales para la gestión urbanística. Por ejemplo la necesidad de someterse las edificaciones a licencia previa de la autoridad local (art.16). O los requisitos que denominados hoy en día de parcela mínima: obligación de rectificación de lindes y exigencia de parcela *rectangular* (art.10); dimensiones mínimas (300 m² y menor de sus lados 10 m, según art. 11); condiciones de proporción (art.12). Así como, la enajenación forzosa por el incumplimiento del deber de edificar los solares (art.19).

Otra de las ventajas que reportaba este Proyecto de Ley, era disponer de una regulación unitaria sobre las principales actuaciones de tipo urbanístico (reforma, saneamiento, ensanche y mejora), cuerpo normativo que a partir de este momento, con la retirada del Proyecto Ley, continuará disgregado hasta que no se apruebe nuestra primera Ley del Suelo en 1956.

1.2.2 Leyes de Ensanche y de Reforma Interior

A partir del frustrado Proyecto de Ley de Posada Herrera, anteriormente referenciado, la visión de conjunto que se hubiera introducido con el mismo, entre en la extensión o ensanche de las ciudades y su reforma interior, se convierte en una carencia en el panorama jurídico. La regulación de las diversas materias que afectaban al urbanismo, se llevará a cabo de forma disgregada, formulando normas especiales sobre éstas, en diferentes etapas y con criterios distintos. La falta de visión global con que se articulará la normativa urbanística que comienza en estas fechas, perviviendo actuaciones urbanísticas en el interior de las ciudades con el exterior de los recintos urbanos, sin una normativa unitaria, dificultará también la configuración de un estatuto jurídico de la propiedad urbana.

³⁰ QUESADA POLO, J.: Tesis doctoral, *El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento*, Universidad de Alicante, año 2007, pag.23.

Leyes de Ensanche

La primera ley en dicho sentido será la Ley de Ensanche de las Poblaciones, aprobada el 29 de junio de 1864. Siguiendo el análisis y las observaciones realizadas por BASSOLS COMA³¹ sobre ley, resaltamos a continuación, los aspectos que más interesan a nuestra investigación.

Sobre los mecanismos de gestión para llevar a la práctica el planeamiento, cabe señalar que **es la expropiación forzosa el instrumento básico para la gestión municipal de la urbanización.**

Así mismo, el planeamiento económico-financiero de la Ley fracasa, y en consecuencia, se impone la articulación de un **sistema de financiación pública de las operaciones urbanísticas**, como consecuencia de haber quedado eliminada toda participación directa y obligatoria de la propiedad, bien en especie o en metálico, para la realización de las urbanizaciones.

Las dificultades que comporta la imprevisión económica de las obras de ensanche, la problemática del pago del justiprecio, y sobre todo, la temática del destino de la plusvalía de los terrenos que genera el desarrollo urbanístico sobre un terreno rural, son nuevos retos que se planteaban.

Las obras de ensanche **generaban una revalorización de la propiedad privada y por tanto una plusvalía inexistente anteriormente.** La concepción individualista de la propiedad chocará con la conciencia del legislador, en el sentido de que lo justo es compensar esta plusvalía con la necesaria contribución en los costes de la obra pública por los propietarios. Finalmente, tal como explica GÓMEZ-FERRER MORANT³², la Administración tenía que expropiar todos los terrenos destinados a espacios libres públicos pagando su justo precio, así como el coste de las obras de urbanización, quedando las plusvalías producidas en beneficio de los propietarios.

El mismo autor GÓMEZ-FERRER MORANT, explica con detalle los mecanismos que va articulando el legislador, al compás de las distintas leyes de ensanche, para intentar que la propiedad privada beneficiada, participara en los costes de la urbanización y cesión. En relación a esta cuestión, BASSOLS COMA³³ puntualiza que el tema de las cesiones se recogió en las Leyes de Ensanche como una obligación meramente facultativa y voluntaria, impulsada a través de los correspondientes estímulos fiscales, respecto de la que es justo reconocer, no obstante, la introducción de medios indirectos de coacción para que las cesiones tuvieran una efectividad real, a medida que la primitiva legislación de Ensanche era revisada.

Son interesantes, algunos intentos para gestionar por los propios propietarios los gastos de la urbanización de los ensanches, que no obstante se quedan en meras propuestas que no llegan a aprobarse. Destaca la enunciada como “conveniencia de hacer una masa común de los

³¹ BASSOLS COMA, M., ob.cit., pág. 252 y ss.

³² GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, 1971, pág. 13.

³³ BASSOLS COMA, M., ob.cit., pág. 569.

terrenos edificables y viales”, por sus proponentes, la Comisión de Propietarios del Ensanche de Barcelona de 1864³⁴.

En el sentido anterior, señala BAÑO LEÓN³⁵, como innovación en las leyes anteriores, la aparición de la posibilidad de que el ensanche sea propuesto y financiado también por los particulares interesados, dualidad en la que aprecia el origen de los planes actuales de iniciativa particular.

La Ley de Ensanche, aprobada el 22 de diciembre de 1876, en sus disposiciones y aplicación, mantiene las líneas apuntadas anteriormente, sin introducir novedades dignas de mención.

Pero el importante tema de las cesiones de terrenos para los viales y obras de interés general, así como los planteamientos en orden a la equidistribución de beneficios y cargas, en el que tanto esfuerzo se invirtió por parte del ministro Posada Herrera y el ingeniero Ildelfonso Cerdá, tal como hemos mencionado anteriormente, **no fue recogida adecuadamente por la legislación de Ensanche** de 1864, sus sucesivas reformas, reglamentos y Leyes de Ensanche posteriores.

En definitiva y en coherencia con la problemática anteriormente expuesta, el resultado de la gestión sobre el elemento de la ordenación equivalente a nuestro referente actual de estudio, las “zonas verdes estructurales”, es descrito por GÓMEZ-FERRER MORANT, resumiendo el siguiente diagnóstico de la situación: *“La resistencia de los propietarios llevará a que **buena parte de los parques y jardines no fueran construidos**; a que los parques y jardines que se realizaran fueran esencialmente aquellos que afectaban a terrenos de propiedad pública.”*³⁶

Legislación sobre saneamiento y reforma interior de las poblaciones

Los problemas dentro del recinto urbano preexistente (barrios insanos, calles estrechas, falta de dotaciones, etc.), comenzaban a evidenciarse, mientras las Leyes de Ensanche que se habían aprobado, no tenían posibilidad de darles respuesta. Iniciativas como la Proposición de Ley Gabirol y Turull de 1876, tratan de articular medidas para intervenir en el interior de las poblaciones, como la **incorporación de la declaración de utilidad pública de las obras de reforma interior de las poblaciones**³⁷.

También la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 supone un avance al introducir, el **supuesto de expropiación especial ligada a la reforma de las grandes poblaciones**.

Una de las novedades que se incorporan al ordenamiento jurídico en materia de expropiación es la **“expropiación por zonas laterales”**, propuesta de influencia francesa y básica en el

³⁴ Ibídem, pág. 268.

³⁵ BAÑO LEÓN, J.M. (2009), op.cit., pág. 43.

³⁶ GÓMEZ-FERRER MORANT, R., op.cit., pág. 18, [la negrita en la cita, es nuestra]. Como resumen de causas que generan la deficiente gestión de las zonas verdes y espacios libres, el mencionado autor apunta las siguientes cuestiones: *“Las limitaciones de la expropiación que producía una desigualdad entre los propietarios afectados por el ensanche, la ausencia de un criterio que pudiera evitar estas desigualdades, la concepción individualista de la propiedad que veía en la construcción de estos espacios libres una sustracción de plusvalías esperadas a las que se creía tener derecho, son obstáculos que van a dificultar la realización de los parques y jardines proyectados.”*

³⁷ SÁNCHEZ GOYANES, E. y otros, ob.cit., pág.22.

sistema de financiación que había propuesto Cerdá³⁸. La Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 incorpora la extensión de la expropiación no sólo a los terrenos destinados para espacios libres, sino también a las zonas de influencia de los mismos, que van a ver incrementado su valor por la realización de la reforma. Para ello, se incorpora la declaración expresa de la utilidad pública de dichas franjas laterales en su art. 47, indicando no obstante que alcanzarán un máximo de 20 metros³⁹.

El anterior paso entendemos es importante, porque de esta manera, la obra pública implica la regularización de los solares recayentes al vial público que se expropia, facilitando la “parcelación” regular de éstos.

Pero lo más significativo del procedimiento anterior es que pueda representar, tal como concluye GARCÍA PASTOR⁴⁰, el **primer precedente de las actuales unidades de ejecución de suelo urbano**.

La deducción anterior se ve reforzada apreciando el éxito que en la obtención de dotaciones se consigue a cargo de los propietarios y la potenciación del sistema que se efectúa en la normativa posterior. GÓMEZ-FERRER MORANT⁴¹, explica cómo las ventajas que reporta este sistema (la expropiación por zonas laterales), son recogidas y mejoradas en leyes posteriores, como la Ley de Reforma Interior de 18 de marzo de 1.895, y su Reglamento de 15 de diciembre de 1896, que amplían la dimensión expropiable de la zona de influencia en franjas laterales hasta 50 metros de profundidad, y se regula **la relevancia a efectos expropiatorios de los futuros parques y jardines**. Desde este momento **se toma conciencia de que las zonas verdes también generan una plusvalía a su alrededor**.

También en la instauración de la gestión del planeamiento de reforma interior mediante concesionario, que lleva a cabo la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, se aprecia **el origen del urbanismo concertado**, de tal forma, que de acuerdo con lo expresado por GARCÍA PASTOR, **“el concesionario de obra pública es, históricamente, en antecedente del Agente Urbanizador al que se refiere la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística.”**⁴²

³⁸ BAÑO LEÓN, J.M. (2009), op.cit., pág. 44.

³⁹ GÓMEZ-FERRER MORANT, R., op.cit., pág. 19 y ss. Consideramos interesante recoger la mención que realiza el autor a la intención del legislador en orden a que las plusvalías generadas quedaran afectadas a la urbanización, en coherencia al momento al que la Ley establecía que se debían referir, es decir, “antes” de recaer la aprobación del proyecto, recordándonos el literal del art. 49 de dicha Ley de Expropiación Forzosa de 1879: “*En las enajenaciones forzosas que exige la ejecución de la obra será regulador para el precio el valor de las fincas antes de recaer la aprobación del proyecto*”. Frente a la anterior referencia al contenido de la disposición legal citada, podemos contrastar con lo que realmente se aplicaba en la práctica, ya que, al parecer ésta era muy diferente a tenor de lo comentado por BAÑO LEÓN (2009), cuando nos recuerda las dificultades que suponían para la ejecución de obras públicas las elevadas pretensiones indemnizatorias de los propietarios, en op.cit., pág.46, “*la valoración de los inmuebles se hacía por el valor que tenían en el momento de la expropiación incorporando las expectativas que en ensanche producía, Véase STS de 24 de abril de 1897,...*”

⁴⁰ Tal como explica la GARCÍA PASTOR, M., en *La Gestión Urbanística de las Operaciones de Reforma Interior: Los Programas de Actuación Integrada de Renovación Urbana*, Tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2005, pág. 273: “*La gestión de los Planes de Reforma Interior mediante “la expropiación por zonas laterales”, introducida en el ordenamiento jurídico español por la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, es el primer antecedente de las actuales Unidades de Ejecución de suelo urbano. La delimitación de las zonas laterales permite afectar el incremento de valor de las parcelas colindantes a la financiación de la obra pública, impidiendo beneficios injustificados en la propiedad privada y devolviendo a la Comunidad los gastos efectuados en la obtención y urbanización del suelo destinado a nuevas calles o prolongación de las existentes. La recuperación de las plusvalías para autofinanciar las reformas interiores se encuentra en el origen de la gestión sistemática del planeamiento, por esa razón entendemos que la equidistribución de beneficios y cargas, es históricamente una finalidad de las Unidades de Ejecución.*”

⁴¹ GÓMEZ-FERRER MORANT, R., op.cit., pág. 22.

⁴² GARCÍA PASTOR, M., op.cit., pág. 273.

Otras leyes de ensanche son aprobadas, como la Ley de Ensanche de Madrid y Barcelona de 26 de julio de 1892, pero en opinión de BAÑO LEÓN, se continúan apreciando insuficientes. En este sentido merece una mención el caso de la apertura de la Plaza de Cataluña (1902), que se urbaniza en una noche mediante una clamorosa vía de hecho, ante la intensa y dilatada oposición previa que habían mantenido los propietarios⁴³.

Al parecer los problemas de gestión estaban lejos de resolverse, de forma que, en opinión de SÁNCHEZ GOYANES⁴⁴, a pesar de la legislación especial sobre saneamiento y reforma interior de las ciudades, los problemas urbanísticos se veían incrementados por el proceso de concentración urbana, con la aparición de nuevos suburbios con deficiencias sanitarias y escasez de viviendas, respecto de los que la legislación de ensanche se muestra incapaz de resolverlos. El mismo autor, realiza una exposición de la aparición y evolución la Legislación Municipal, refiriéndose al Estatuto Municipal de 1924, el Reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 1924, y otras disposiciones, que van a suponer un acomodo de diversas actuaciones urbanísticas en la esfera municipal. La necesidad de un instrumento legal global del urbanismo aparece como una exigencia insustituible.

En el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924, que va a contener una regulación minuciosa de los espacios libres, **encontramos la primera referencia a un “estándar” dotacional sobre zonas verdes**. El art. 6, del capítulo II titulado “obras de ensanche y extensión de poblaciones” establece una dotación mínima de zonas verdes para este tipo de actuaciones, que se concreta en *“como mínimo cuatro metros cuadrados por habitante, siempre que la superficie que resulte no sea inferior al 10 por 100 del área total”*⁴⁵. Nos remitimos para mayor detalle sobre el tema de estándares dotacionales de zonas verdes al capítulo dedicado a “las “zonas verdes estructurales” como dotación...” del presente trabajo.

⁴³ BAÑO LEÓN, J.M.(2009), op.cit., pág. 45.

⁴⁴ SÁNCHEZ GOYANES, E. y otros, ob.cit., pág.23.

⁴⁵ *Reglamentos para la ejecución del Estatuto Municipal, aprobados por los Reales Decretos de 2, 10 y 14 de julio y 3 de agosto de 1924 y 9 de febrero de 1925*. Biblioteca Oficial Legislativa, Volumen LVII. Editorial Reus (S.A.), Madrid, 1926, pág. 69. Así mismo, en el art. 57 de dicho Reglamento se establecía que los particulares y empresas no podían efectuar ninguna obra de nueva planta, reparación o reforma en el término municipal “sin previa licencia del Ayuntamiento”. Es decir, la práctica del sometimiento a previa licencia municipal de obras estaba extendida en los municipios, incluso antes de la primera LS 1956.

1.2.3 Resumen

A modo de síntesis, podemos señalar los rasgos más destacables que afectan a la gestión urbanística en este periodo, anterior a nuestra primera Ley de Suelo de 1956:

- Se difunde la extensión del impulso del ensanche ideado por Cerdá, y de sus postulados.
- Se producen los primeros intentos fallidos de introducir en la legislación el incipiente principio de equidistribución, a través del frustrado Proyecto de Ley Posada Herrera, retirado antes de su aprobación, tras un intenso debate social.
- Se dispone de planes o planos de ensanche o reforma interior, que se formulan en función de la obra u obras de transformación urbana que se programan con los mismos, y en base a éstas, se imponen una serie de limitaciones a las propiedades, únicamente en el marco geográfico del respectivo plan. Son **planes totalmente carentes de previsiones en orden a la gestión urbanística**⁴⁶.
- La Administración hace suyas ideas revolucionarias para su época, como la calificación como *obras de utilidad pública* a efectos expropiatorios, de las de reforma, saneamiento, ensanche y mejora de las poblaciones.
- Se utiliza como única opción legal para gestionar la obtención de dotaciones públicas, la expropiación forzosa, ante falta de acuerdo voluntario entre los propietarios.
- Se hace patente la permanencia de la debilidad de la Administración frente a los intereses de los propietarios, que se pone de manifiesto en la tenue utilización de los mecanismos que ofrecía la legislación de reforma interior y la de régimen local.
- Encontramos una ausencia prácticamente total de disposiciones en materia de ratios o estándares mínimos de dotaciones públicas, en especial zonas verdes.
- No obstante lo anterior, ya habían aparecido desde época temprana, multitud de herramientas básicas, que aunque con otros nombres y en ocasiones, quedándose en propuestas que no llegaron a cuajar en un cuerpo normativo, sí tuvieron sus dificultosas y puntuales incursiones en la práctica. Hemos señalado anteriormente, algunos de estos precedentes, que más tarde se recogerán expresamente en diversas leyes y se irán perfeccionando a lo largo del tiempo.

⁴⁶ MERLO FUERTES, J.L.: *Municipios y planes. La práctica urbanística valenciana en 1956*, tesis doctoral inédita, Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Urbanismo, 2014, pág. 595: "Los **instrumentos de gestión urbanística** estaban muy **poco desarrollados** en la legislación de la época. No existía como tal la cesión viales, que aparecerá con la Ley del Suelo del 56, y la única opción real para gestionar suelo era la **expropiación forzosa**, ya que la **posibilidad de colaboración de los particulares**, aunque contemplada en la legislación, estaba muy limitada por la falta de concreción procedimental" [la negrita es del autor de la cita]

1.3 LEGISLACIÓN URBANÍSTICA A PARTIR DE 1956

La legislación urbanística de que disponemos a partir de nuestra primera Ley de Suelo de 1956 (LS 1956), es bastante conocida por su reciente datación y por la profusión de bibliografía al respecto de que disponemos.

Por ese motivo, en orden a no reiterar información innecesaria, se centra el contenido de nuestro análisis en el señalamiento de las principales aportaciones que representan cada una de las leyes que se van aprobando, así como la esquematización de sus determinaciones más destacables en cuadros, a efectos de facilitar su comparativa.

1.3.1 Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 1956

Los precedentes históricos, anteriormente reseñados, influenciaron la redacción de nuestra primera Ley del Suelo, bien corrigiendo, completando o conformando las herramientas previas con otra perspectiva.

Los aspectos más destacables o ideas clave que representa esta Ley en nuestro ordenamiento urbanístico, se señalan a continuación.

1. La Ley del Suelo, supone un hito en el ordenamiento urbanístico español. De acuerdo con lo expresado por GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO⁴⁷, esta Ley constituye el “Acta fundacional del Derecho Urbanístico”. Se establece a través de ella las bases técnicas del Derecho Urbanístico en España.

2. Se establece una **concepción estatutaria de la propiedad**⁴⁸: el contenido urbanístico del derecho de propiedad lo define la ley y los planes a los que ésta se remite, a través de las diferentes *calificaciones* del suelo (rústico, urbano, reserva urbana).

3. Se institucionaliza en planeamiento urbano en su más amplia acepción, configurándolo como el eje básico de toda la concepción urbanística en sus diversos escalones territoriales. La motivación principal de los planes urbanísticos radicará en concretar una auténtica regulación de los diversos usos o destinos de que, desde el punto de vista urbanístico, es susceptible el suelo en función de su diversa calificación⁴⁹. El planeamiento, como plan omnicompreensivo y

⁴⁷ BAÑO LEÓN, J.M., op.cit. (2009), pág. 46.

⁴⁸ A través del estudio del derecho histórico anterior y la puesta en práctica de la legislación de Ensanches, podemos apreciar la debilidad de la Administración ante las presiones de los propietarios, así como los impedimentos y problemas que está posición había conllevado, debido, en gran parte, a una falta de soporte jurídico que resolviera el eterno problema de las necesarias cesiones de terrenos para los viales y obras de interés general. Por lo tanto, tal como expresa BASSOL COMA, “*la configuración de la planificación urbanística bajo el prisma anteriormente descrito precisaba de una nueva configuración del Derecho de propiedad del suelo, en orden a establecer las limitaciones y cesiones obligatorias de terrenos para la realización de las obras de urbanización*”, en op. cit., pág. 568.

⁴⁹ Como bien explica BASSOLS, “*mientras en la legislación urbanística anterior los planes o planos de Urbanismo se formulaban en función de la obra u obras de transformación urbana que se programaban, y en base a las mismas, se imponían una serie de limitaciones a las propiedades en el marco geográfico del respectivo plan, la concepción de la planificación de la Ley del Suelo es radicalmente diversa. ... su motivación principal radicará en concretar una auténtica regulación de los diversos usos o destinos de que, desde el punto de vista urbanístico, es susceptible el suelo en función de su diversa calificación.*”, ibidem, pág.567.

rígido, es el soporte documental donde se concreta la concepción estatutaria de la propiedad, que introduce la Ley⁵⁰.

4. **Se introduce el principio de equidistribución en la propia Ley.** Se contempla la reparcelación como una técnica, dentro de los sistemas actuación de cooperación o compensación.

5. El Reglamento de Reparcelaciones de esta Ley, que se aprobó en 1966, regulará con detalle esta técnica, entre otros aspectos, el procedimiento, los criterios, las normas de adjudicación, la tramitación, la formalización de la misma, sus efectos, etc⁵¹.

6. Continúa la tradición práctica de la apropiación privada de la plusvalía. Se introduce el reconocimiento al suelo rústico de un valor expectante, con un sistema de valoración muy favorable para la propiedad rústica⁵².

7. Sigue preponderando el papel de los propietarios frente a los procedimientos públicos. En la práctica esta ley no se aplicará con todas sus potencialidades, por el efecto de preponderancia de los intereses de la propiedad frente a la Administración, que se arrastra del periodo anterior y todavía continuará hasta nuestros días.

En la siguiente tabla se sintetizan las principales determinaciones que se incluyen en esta Ley:

Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12-5-1956 (LS 1956)

DETERMINACIONES DESTACABLES

<p><u>Calificación del suelo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rústico - Urbano - Reserva urbana 	<p><u>Sistemas de actuación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperación - Compensación - Cesión de viales - Expropiación 	<p><u>Concepción estatutaria de la propiedad:</u> el contenido urbanístico del derecho de propiedad lo define la ley y los planes a los que esta se remite.</p> <p><u>Valoraciones:</u> Reconocimiento al suelo rústico del valor "expectante": atribución de una parte de la plusvalía generada por el plan al propietario y no a la comunidad.</p>
---	--	--

Planeamiento: cerrado, con plazo de vigencia

Cuadro 1.1: Esquema de determinaciones destacables de la LS 1956
(Fuente: elaboración propia)

⁵⁰ BAÑO LEÓN, J.M., op.cit. (2009), pág. 47.

⁵¹ La exposición de motivos del mencionado Reglamento de Reparcelaciones, enumera los precedentes normativos que se tenía del sistema: "El sistema, tan bien fundado, no carece de precedentes en nuestra legislación urbanística: la Ley de 26 de julio de 1892 de Ensanche de Madrid y Barcelona, previó en su artículo 5 la regularización de solares; su Reglamento de 31 de mayo de 1893, se refirió a ésta en el artículo 35, y fue recogida después en el artículo 28 del Reglamento de 14 de julio de 1924. Con la misma finalidad y contenido semejante merecen recordatorio, entre otros, los artículos siguientes: el 3 de la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945, 53 de su Reglamento de 23 de mayo de 1947, 6, 8 y 10 de la Ley de 1 de marzo de 1946 de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores y los 14, 15 y 48 de su Reglamento de 17 de octubre de 1947, el 18 de la Ley de 1 de marzo de 1946 de Ordenación del Gran Bilbao, 22 del Decreto de 14 de octubre de 1949, sobre el Gran Valencia y 56 del Reglamento de 22 de octubre de 1954 de Barcelona. Es de mencionar especialmente el Decreto 489/1964, de 20 de febrero, por el que se determina el régimen de urbanización de la «Zona Comercial de la avenida del Generalísimo, de Madrid. El problema ha merecido igualmente un especial tratamiento en la legislación extranjera. Por último, objetivo semejante persigue la Concentración Parcelaria, no obstante sus singulares caracteres y el ámbito de su aplicación."

⁵² Ibidem, pág. 48.

1.3.2 Ley 158/63, de 2 de diciembre, de Zonas Verdes

Dada la problemática que suponía el hecho de que las zonas verdes y los espacios libres previstos en los planes, en muchas ocasiones no pasaban a la realidad, en 1963 se aprueba la Ley 158/63, de 2 de diciembre, de Zonas Verdes.

Este problema así como el contenido y efectividad del remedio que se intenta introducir con esta Ley, son expuestos por GÓMEZ-FERRER MORANT⁵³, tal como recogemos a continuación. Esta ley se refiere específicamente a las zonas verdes y espacios libres previstos en los planes, y en ella el legislador introduce una serie de medidas que permitan evitar las insuficiencias del sistema legal previo, que habían dado lugar al problema referido. Básicamente las medidas indicadas se refieren al control de licencias ilegales, cuando afectan a zonas verdes o espacios libres fijados en el plan e implican una diferente zonificación o uso urbanístico de los mismos. No obstante, en opinión del citado autor, la Ley no cumple con su objetivo porque *“no ha adoptado medidas verdaderamente eficaces que permitan asegurar el restablecimiento del ordenamiento jurídico una vez producida la licencia ilegal”*.

Las medidas también se habían extremado para intentar que los planes se modificasen sin concurrir para ello razones de interés general debidamente justificadas. Para conseguir este fin las modificaciones de planeamiento que comportaran diferente calificación urbanística de las zonas verdes o espacios libres previstos por el planeamiento debían contar con el informe favorable del Consejo de Estado.⁵⁴

⁵³ GÓMEZ-FERRER MORANT, R., op.cit., pág. 80 y ss.

⁵⁴ La extensión de la función protectora que se encomienda a órganos supramunicipales, ante la debilidad de la Administración Local, en elementos vulnerables como las zonas verdes, y que se recoge en diversa legislación urbanística de otras comunidades y épocas, se refleja en las manifestaciones de AMILIVIA GONZÁLEZ M., y NALDA GARCÍA J.C. en “Principios de buena administración y función consultiva”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 9, enero-junio 2008, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, pág.24:

“La intervención de la función consultiva de Castilla y León en el urbanismo puede considerarse ejemplo directo de la fase de sustitución del Consejo de Estado en la competencia que venía atribuida desde la Ley 158/63, de 2 de diciembre, de Zonas Verdes, que requería de su informe favorable para la introducción de cualquier clase de “modificación que tuviese por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan...” Como bien señala el Prof. Jara: “Es en ese específico clima urbanístico y jurídico (refiriéndose al de los años 60-70) en el que se sitúa la apelación a la función consultiva, como mecanismo de defensa de la Administración frente a la presión y el acoso de los intereses particulares”. Con ello “se intentaba defender, al menos de iure, los intereses públicos”. Los mismos objetivos justifican el que se haya mantenido este precepto, en su práctica literalidad, hasta el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 (RDL 1/1992, de 26 de junio) y donde, en su artículo 129, se incorporan al ejercicio de esta competencia (el informe favorable): “...del Consejo de Estado u órgano autonómico que corresponda”. Y en aplicación de este mandato, entendiéndose que seguían dándose las circunstancias que le originaron, se incorporó en la Ley 1/2002, de 9 de abril, Reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, la obligación de ser consultado en la materia de (artículo 4. 1. H.5º): “Modificación de los planes urbanísticos cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos”. <<http://portales.gva.es/cjccv/refc/refc-n9/refc-n9.pdf>> (1-9-2014)

1.3.3 Ley de 1975, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Texto refundido de 1976

La Ley de 2 de mayo de 1975, por la que se aprueba la Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 1975) y el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de La Ley anterior (TRLR 1976), así como los tres reglamentos que la desarrollan: Planeamiento, Gestión y Disciplina (1978 y 1979), introducen en nuestro ordenamiento urbanístico una serie de importantes novedades.

Siguiendo las apreciaciones que realiza BAÑO LEÓN⁵⁵ al respecto, señalamos las más importantes a continuación:

1. La Ley de 1975 y su TRLR 1976, constituyen, lo que BAÑO LEÓN ha enunciado como “*la depuración técnica del urbanismo español*”. Su estructura y terminología han condicionado las legislaciones actuales autonómicas.

2. Como consecuencia de la STC 67/1990, se convierte en *derecho perenne* porque el Estado, según esta sentencia, no tiene competencia para derogar esta Ley. Así mismo se convertirá en texto subsidiario al de las legislaciones autonómicas, cuando en ellas se encuentre alguna laguna legal.

3. Su concepción del planeamiento, los hace más abiertos, evolutivos, flexibles, y sin plazo de vigencia.

4. Se introduce el concepto de “aprovechamiento medio”, como garantía de igualdad o de equitativa distribución de beneficios y cargas en el suelo urbanizable programado (SUP), (no el SNU, SUNP o SU).

5. Se hace efectivo por primera vez en el Derecho español, el principio de recuperación en parte de las plusvalías generadas por el planeamiento. Se fija el porcentaje de cesión del 10% del aprovechamiento⁵⁶.

Una de las novedades que introduce el TRLR 1976 que interesan de manera especial a la presente tesis, es la división por primera vez entre las dotaciones públicas, de aquellas que corresponden a “sistemas generales” de las que constituyen “dotaciones locales”. La diferencia entre ambas se explica con mayor detalle en el anexo de terminología. Las “zonas verdes estructurales”, a través de las cuales estudiamos la gestión urbanística pertenecen, en el planeamiento de esta época, al primer nivel de ordenación: los sistemas generales⁵⁷.

⁵⁵ BAÑO LEÓN, J.M., op.cit. (2009), pág. 50 y ss.

⁵⁶ En la exposición de motivos de la LS1975, se cita como intención el “rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo edificable, que constituya además la base de los patrimonios del suelo y facilite a su vez la financiación de las obras de infraestructuras primaria y equipos urbanos”. Como expresa BAÑO LEÓN, la utilización aquí del verbo “rescatar” es notable, porque “*solo se rescata aquello que se ha perdido, es decir, que la cesión de suelo edificable no es algo que transfiere el propietario a la Administración sino el medio de que la Administración recupere lo que ella ha creado.*”

⁵⁷ Esta “pomposa y grandilocuente” expresión, tal como la califica IVARS BAÑULS no aparecía en la LS 1956, según el cual, los sistemas generales evidentemente existían, pero no tenían un tratamiento independiente, propio y sustantivo. Conforme el mencionado autor explica, a partir de ahora, se diferencian con una claridad meridiana dos clases de dotaciones públicas:

a) Dotaciones locales al servicio de una o varias unidades de actuación o polígonos y a lo sumo de un sector.

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba del TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLRS 1976).

Reglamentos que la desarrollan: Planeamiento, Gestión y Disciplina (1978 y 1979)

DETERMINACIONES DESTACABLES

<p><u>Clases de suelo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Urbano - Urbanizable: SUP y SUNP - No urbanizable 	<p><u>Sistemas de actuación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperación (exige la REPARCELACIÓN) - Compensación - Expropiación 	<p><u>Ámbito de ejecución-gestión:</u></p> <p>Polígonos o Unidades de Actuación</p> <p><u>Ámbito de ordenación:</u></p> <p>Sector (desarrollo mediante Planes Parciales)</p>
<p><u>Planeamiento:</u></p> <p>más abiertos, evolutivos, sin plazo de vigencia.</p> <p>CUATRIENIOS: Programación en dos etapas de 4 años para el desarrollo del plan.</p>	<p><u>Dotaciones públicas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Se establecen mínimos: (pe: 5 m²/hab. de ZV Parque Urbano) - Diferentes niveles: Estructura urbana: Sistemas Generales Ord. Detallada: Sistemas locales 	<p><u>“Aprovechamiento”:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprovechamiento “medio” (se fija para todo el SUP, y para cada sector) - “Homogenizado” según sus valores relativos
<p><u>Disciplina urbanística:</u></p> <p>Eje del actual derecho urbanístico disciplinario</p>	<p><u>Valoraciones:</u></p> <p>Dualismo entre valor del SNU (“valor inicial”, no expectativas urbanísticas) y el del SUB (valor de la expectativa urbanística).</p>	<p><u>Cesión de aprovechamiento:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - En SUP: 10 % del Ap. medio - En SUNP: 10 % del Ap. medio que resulte de la licitación del SUNP - En SU: No se exige

Cuadro 1.2: Esquema de determinaciones destacables de la LS 1975, TRLRS 1976 y sus reglamentos

(Fuente: elaboración propia)

b) Los sistemas generales al servicio real y potencial de la colectividad urbana o de varios sectores.

Fuente: IVARS BAÑULS, J. A.: “Otras formas de ejecución del planeamiento. Régimen jurídico de la red primaria o estructural de las reservas de suelo dotacional público. Los sistemas de ejecución”, *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, cap. 26, El Consultor de los ayuntamientos-La Ley, Madrid, 2006, pág. 1166.

1.3.4 Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y Texto refundido de 1992

La Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, es la primera ley urbanística de rango estatal que se aprueba tras la Constitución Española de 1978. Su recorrido fue corto en el tiempo, pues la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, anuló casi todo su cuerpo normativo, por entender que el Estado había traspasado las competencias de las comunidades autónomas en materia de urbanismo.

Es discutida la necesidad de introducción de esta norma, dada la aceptación “pacífica” por todas las comunidades autónomas y adecuación del texto preconstitucional que suponía el TRLS 1976, por lo que no reporta un salto cualitativo significativo respecto a ésta última. No obstante, como singularidad concreta, señalamos la regulación de una progresiva adquisición de facultades urbanísticas conforme se van cumpliendo sucesivos deberes por los propietarios, lo que tiene su reflejo, tanto en las valoraciones urbanísticas como en el concepto de “desagregación” del derecho de la propiedad. Se contiene a su vez una extensa regulación de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico.

Ley 8/1990 , de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo

RDL 1/1992 de 26 de junio. Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

DETERMINACIONES DESTACABLES

<u>Clases de suelo:</u>	<u>Sistemas de actuación:</u>	<u>Ámbito de reparto de aprov.:</u>
-Urbano	Actuaciones mediante UE:	“Área de reparto”
-Urbanizable:	-Cooperación	con posibilidad de adscripción de sistemas generales
SUB y SAU	-Compensación	<u>Ámbito de ejecución-gestión:</u>
- No urbanizable	-Expropiación	Unidades de Ejecución
	Actuaciones asistemáticas SU:	<u>Ámbito de ordenación:</u>
	-Transferencias de aprov. urbanístico (TAU)	Sector
<u>Valoraciones:</u> sistema progresivo en función de la adquisición de facultades:	<u>Cesión de aprovechamiento:</u>	<u>“Aprovechamiento”:</u>
-a urbanizar	Con carácter general:	-“Aprovechamiento tipo” para cada AR
-al aprov. urbanístico	-En UE: 85 % del Ap. Tipo	- Coeficientes de ponderación de uso y tipología
-a edificar		- AT promedio zona para sist.gen. no incluidos en AR
-a la edificación		

Cuadro 1.3: Esquema de determinaciones destacables de la LS 1990 y TRLS 1992

(Fuente: elaboración propia)

1.3.5 Leyes autonómicas valencianas: LRAU y LUV

En 1997 se emite la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 61/1997)⁵⁸, que supone la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de gran parte de la LS 1990 y su TR 1992, con lo que empieza a producirse la promulgación de leyes urbanísticas en casi todas las Comunidades Autónomas, que carecían de esta.

No obstante, nuestra comunidad autónoma valenciana ya disponía de un cuerpo normativo autonómico, que estaba constituido por la Ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística, de la Generalitat Valenciana (LRAU).

A este primer precepto autonómico, le siguió la LUV, y posteriormente nuestra vigente LOTUP.

Las innovaciones y efectos más destacables que se derivan del conjunto de nuestra legislación urbanística autonómica, se resumen en los siguientes aspectos:

1. Conseguir una mayor adecuación de los planes a la realidad cambiante, es uno de los objetivos alcanzados por la LRAU, que después, el resto de legislaciones autonómicas seguirán.
2. Se contemplan las siguientes clases de suelo: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable. Por tanto desaparecen las subclases de suelo urbanizable, como el programado (SUP). El Planeamiento de carácter espacial, no programa suelo, hay otro nuevo documento para ello: los Programas (de desarrollo de actuaciones integradas o aisladas).
3. Se introduce una concepción flexible del planeamiento. El plan general, u otros de jerarquía inferior en menor medida, son un marco de referencia, que establecen límites de obligado cumplimiento, y otras determinaciones que es posible modificarlas cumpliendo determinadas condiciones.
4. Existen dos niveles de ordenación (según importancia y competencia para su aprobación): ordenación estructural (aprobación de competencia autonómica) y pormenorizada (aprobación de competencia municipal). Equivalen a los anteriormente denominados en legislación estatal, sistemas generales y sistemas locales, aunque en este caso la diferenciación era por su papel en la ordenación urbanística y no por el diferente estamento competente para su aprobación.
5. Se contemplan dos sistemas de gestión: directa (Administración) e indirecta (se introduce la figura del Urbanizador).

La introducción de la gestión indirecta, ha representado un factor clave para la agilización del desarrollo urbanístico, bajo la tutela de la Administración, por lo que, el buen funcionamiento del sistema, estriba en gran medida, precisamente en el adecuado control por parte de ella.

⁵⁸ Las motivaciones de la STC 61/1997, que declara anticonstitucionales la mayoría de preceptos de las leyes mencionadas, por invadir la competencia de las comunidades autónomas, quedan resumidas en el preámbulo de la LRSV: *"El legislador estatal, que carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, no puede por sí solo afrontar la tarea indicada, a la que sólo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su indiscutible competencia para, como ha reconocido la citada sentencia del Tribunal Constitucional, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común."*

Este es un punto crítico, si recordamos la debilidad que ha venido caracterizando a nuestra Administración Local, desde los antecedentes anteriormente explicados, y por ello, uno de los aspectos en los que se aprecia de una manera clara el gran escalón que existe, en tamaño y capacidad de gestión, en los municipios de nuestra geografía. Los peligros que las presiones urbanísticas hacia autoridades vulnerables pueden conllevar, son enunciados por BAÑO LEÓN⁵⁹.

Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU)

Ley 16/2005, Urbanística Valenciana (LUV)

Ley de Ordenación Territorial Urbanística y del Paisaje (LOTUP)

DETERMINACIONES DESTACABLES

<u>Clases de suelo:</u>	<u>Niveles en la ordenación:</u>	<u>Ámbito de reparto de aprov.:</u>
-Urbano -Urbanizable -No urbanizable	Ordenación estructural (competencia autonómica) Ordenación pormenorizada (competencia municipal)	"Área de reparto" con posibilidad de adscripción de sistemas generales <u>Ámbito de ejecución-gestión:</u> Unidades de Ejecución <u>Ámbito de ordenación:</u> Sector
<u>Planeamiento:</u>	<u>Regímenes de ejecución:</u>	<u>"Aprovechamiento":</u>
-Separación de la programación del Plan: Surgen los PDAI -Agilización. - Flexibilización de los planes: Son modificables por sus instrumentos de desarrollo, incluso a propuesta de la iniciativa privada, el Urbanizador.	- Actuación Aislada - Actuación Integrada <u>Formas de gestión:</u> - Directa - Indirecta (Urbanizador)	- "Aprovechamiento tipo" para cada AR - Coeficientes correctores según uso y tipología

Cuadro 1.4: Esquema de determinaciones destacables de la normativa autonómica valenciana
(Fuente: elaboración propia)

⁵⁹ BAÑO LEÓN, J.M., op. cit.(2009), pág. 65: "Salvo en los grandes municipios, un sistema así procura inevitablemente una gran presión sobre las autoridades locales para autorizar todo tipo de proyectos urbanísticos. La rentabilidad económica esperada sustituye al interés público como valor predominante, máxima si la ley permite también transformaciones de suelo rústico en suelo urbanizable y, si la coyuntura económica saluda a la nueva ley con una fase expansiva de crecimiento económico (1994-2007). El resultado negativo es la minusvaloración de la ordenación del territorio como función pública".

1.3.6 El vigente régimen urbanístico valenciano: LOTUP

La Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP), configura el marco actual que rige el urbanismo en nuestra comunidad valenciana.

Por ello realizamos una referencia concreta a las novedades más significativas que introduce, especialmente en las materias que nos ocupan: la “gestión urbanística” y las “zonas verdes estructurales”.

1. La LOTUP tiene como uno de sus objetivos básicos, unificar en un único cuerpo normativo los contenidos de la legislación territorial, medioambiental, de paisaje y urbanística. Así mismo se pretende, según enuncia en su preámbulo, **dar preponderancia a la ordenación urbanística frente a la gestión, pasando esta última a estar al servicio de la primera, y no al contrario**⁶⁰.

2. Como consecuencia del objetivo unificador que inspira la LOTUP y de la preponderancia que se desea tenga la ordenación frente a la gestión, la ley **integra la “Infraestructura Verde”⁶¹ como componente esencial de la ordenación estructural**, en función de la cual se ordena el territorio, que pasa a desempeñar un papel cohesionador entre los objetivos medioambientales, paisajísticos, y puramente urbanísticos.

3. Otro cambio conceptual importante en el campo de la gestión urbanística, lo constituye el hecho de que **ya no forman la ordenación estructural la delimitación de “áreas de reparto” y el establecimiento del “aprovechamiento tipo”, sino únicamente los criterios para su determinación**, de manera que será el plan de ordenación pormenorizada o el resto de documentos de desarrollo del plan general estructural (planes parciales, planes de reforma interior) los que, ajustándose a estos criterios, establezcan la delimitación exacta de las áreas de reparto y la cifra concreta del aprovechamiento tipo correspondiente.

Es una variación de calado importante, ya que se difiere la determinación del quantum exacto definitorio de derecho de propiedad, hasta ahora en manos de la administración autonómica su validación, a otro documento de competencia municipal para la aprobación de la cifra exacta del aprovechamiento tipo y de la delimitación concreta de los terrenos que tendrán este mismo aprovechamiento unitario, es decir, las áreas de reparto.

4. Otra de las cuestiones que aborda la LOTUP es la adaptación y coordinación del procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos al procedimiento especial de evaluación ambiental establecido en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas en el medio ambiente (LEAE), cuya entrada en vigor se produjo hace ya más de nueve años, y cuyo procedimiento se encuentra actualmente recogido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), por tanto, procedimiento ya plenamente asentado en la práctica pero hasta la LOTUP no regulado a nivel normativo en la Comunidad Valenciana.

⁶⁰ Estas pretensiones, tienen una decidida influencia en la asignación de las determinaciones a uno u otro nivel de ordenación (estructural o pormenorizada) y en los cambios que, respecto de la legislación anterior, LRAU y su posterior LUV, se han introducido.

⁶¹ El concepto de “Infraestructura Verde” será tratado de una manera más detenida en el capítulo dedicado al estudio de “las zonas verdes estructurales como dotación...”, al cual nos remitimos para un mayor conocimiento del tema.

5. Otra novedad importante que cabe resaltar es la **traslación de la división de niveles de ordenación, a la integridad del documento del Plan General**, de manera que éste deja de ser el documento compacto que aglutinaba tanto las determinaciones pormenorizadas para el suelo urbano como las estructurales para todo el término municipal, y se divide ahora con la LOTUP en dos documentos diferentes:

- Plan General *estructural*
- Plan de ordenación *pormenorizada*

Dado el amplio campo de conceptos urbanísticos que utilizamos en el presente trabajo, se ha realizado una selección de ayuda para la comprensión o recuerdo de los más necesarios, complejos o antiguos, en el glosario de términos que incorporamos en un anexo. Con este objetivo, el ámbito conceptual del “planeamiento urbanístico” también requeriría un extenso desarrollo, que descentraría de nuestros objetivos. No obstante, teniendo en cuenta la mención precedente a los tipos de planes municipales, entendemos que podemos contribuir a una comprensión global del sistema, a través de la enunciación de los documentos de planeamiento urbanístico que contempla nuestro régimen vigente, ordenados conforme a su estructura jerárquica y de acuerdo a su ámbito geográfico de planificación, mediante el resumen gráfico que se muestra en la imagen siguiente.

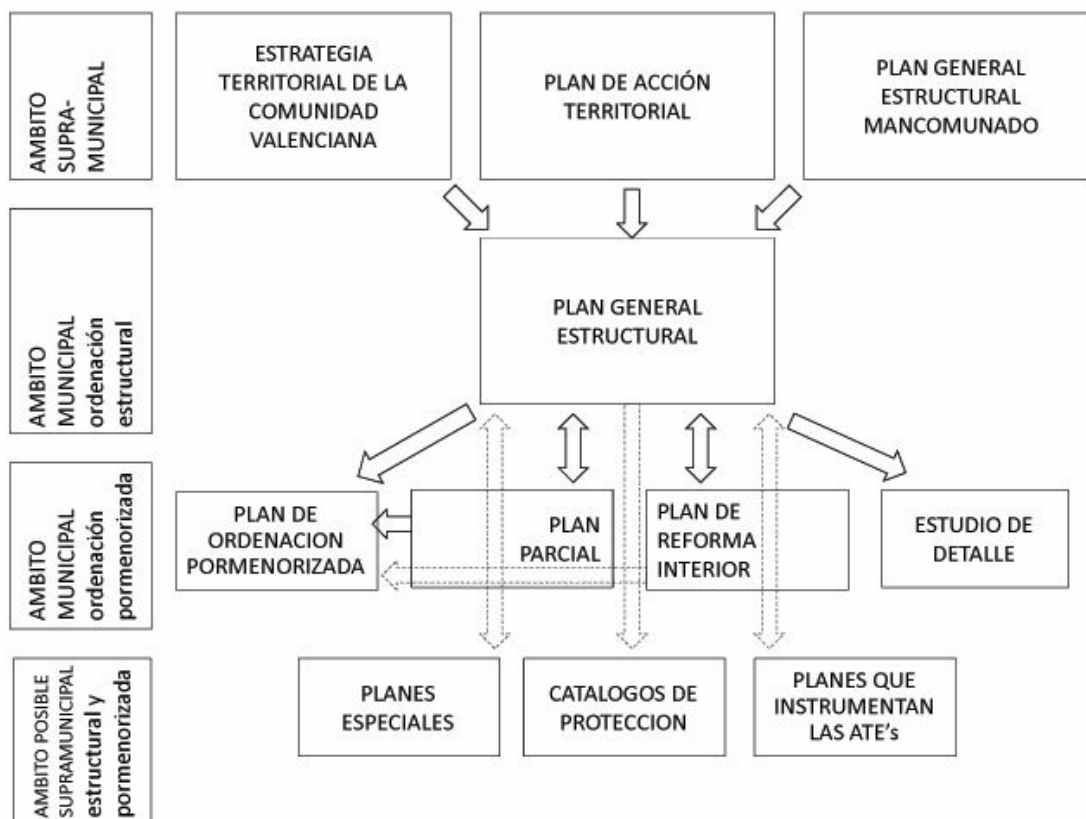


Fig. 1.1: Estructura jerárquica de planeamiento en la LOTUP
(Fuente: elaboración propia)⁶²

⁶² Tomado de GOZALVO ZAMORANO, M^aJ., en AA.VV.: *Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 90.

1.3.7 Marco legislativo estatal

El marco legislativo estatal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 61/1997), ha estado constituido por las siguientes disposiciones legales:

- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV)
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS 2007)
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLRHL 2008).

Desde la mencionada sentencia, STC 61/1997, precisamente los aspectos relativos a la “gestión urbanística”, quedan en su mayor parte al margen de la regulación estatal, tal como expresamente se recoge en el preámbulo de la LRSV⁶³. En consecuencia, las novedades en este aspecto que podamos encontrar más directas, quedarán a partir de esta fecha en manos de las comunidades autónomas.

No obstante en las disposiciones que forman el entorno de conexión con la gestión urbanística, podemos recordar algunos aspectos singulares de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones:

1. Aún se mantiene la clasificación del suelo: no urbanizable, urbanizable y urbano
2. Las valoraciones del suelo se plantean en función de la clasificación, y armonización de los valores de suelo a los valores de mercado.

El marco actual, que constituye el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, encontramos dos novedades significativas:

1. El régimen urbanístico del suelo se establece en función de las “situaciones básicas” en que éste se encuentre, que son dos: rural o urbanizado. Estas situaciones se definen en función de la realidad “fáctica” en que se encuentre el suelo en cada momento, no en función de las expectativas urbanísticas que el planeamiento trace sobre él, a través de la técnica de la “clasificación”.

Se abandona desde el texto estatal, por lo tanto, la referencia a las “clasificaciones de suelo”, que serán consideradas como integrantes de la técnica de planificación urbanística, que deben regular las comunidades autónomas.

2. Se desvinculan por tanto las valoraciones del suelo respecto de su clasificación, que vendrán sin embargo definidas a partir de las situaciones básicas en que se encuentre el suelo.

⁶³ El punto 6 del preámbulo de la LRSV, manifiesta lo siguiente: “La Ley ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional ya citada, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta”.

1.4 LA SINGULARIDAD DEL MODELO URBANÍSTICO ESPAÑOL DE GESTIÓN FRENTE AL CONTEXTO EUROPEO

1.4.1 La diferenciación desde su origen

La singularidad del sistema urbanístico español, que lo hace sustancialmente diferente de otros modelos urbanísticos europeos o de otras partes del mundo, es una realidad que encontramos referenciada en diversa bibliografía. Si nos centramos en el conocimiento de sus orígenes, a partir de los cuales podemos entender las razones de dicha singularidad, hemos de destacar, por su nivel de detalle y expresividad, el análisis a modo de “disección”, como su propio autor indica, que realiza GARCIA-BELLIDO al respecto, contenida en diversas publicaciones, entre la que podemos señalar la que citamos⁶⁴. El mismo autor manifiesta que nuestro Derecho Urbanístico no es comparable con el de otros países europeos, ya que los procedimientos que surgieron para financiar la reforma y expansión de nuestras ciudades son fruto de nuestra propia tradición, de la endeble estructura de nuestra Administración Local, y del peso de la propiedad privada⁶⁵.

Esta diferenciación tiene su raíz en el marco socio-económico de la época en España, del que se deriva la insuficiente capacitación empresarial y financiera de los empresarios o agentes que se pueden hacer cargo de la labor urbanizadora. FERNÁNDEZ explica que este débil tejido productivo o empresarial, junto con la debilidad de las haciendas públicas, llevó a tener que confiar la producción urbana al único agente con capacidad para erigirse en empresario del suelo: los terratenientes⁶⁶.

A partir de esta situación se desencadena un proceso, para dotar de capacidad al débil e inexperto propietario de suelo rústico, que tiene su culminación a través de nuestra primera Ley del Suelo de 1956. Las ideas en que se basa, son explicadas por el citado autor, siguiendo al cual, resumimos el sistema a continuación: Para dotar de la necesaria seguridad jurídica que “tranquilice” la inversión que el terrateniente va a llevar a cabo, el sistema debe garantizársela mediante la atribución legal de los derechos edificables, lo que se lleva a cabo mediante la aprobación de un Plan de Ordenación, documento técnico-jurídico que dispone de rango normativo. Este Plan otorga a los suelos, en origen rústicos, la facultad de ser urbanizados, así como usos y edificabilidades concretas. Con esta garantía legal que le asegura el derecho a las plusvalías potenciales, el propietario ya puede asumir la totalidad de los costes de la producción (cesiones, costes de urbanización), permitiéndole además utilizarlos como garantía hipotecaria para la obtención de financiación externa que le facilite la ejecución de la urbanización⁶⁷.

⁶⁴ GARCIA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.: “Excepcionalidad del urbanismo español: su anatomía comparada con el contexto europeo”, *OP*, 43, págs. 92-102, 1998.

⁶⁵ El reconocimiento de la debilidad de nuestra Administración, derivada de las limitaciones económicas de nuestras Haciendas Locales, en relación a la de otros países europeos, se denota en la propia exposición de motivos de la LS 1956: *“Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.”*

⁶⁶ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R. en *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 29: *“Algunos incluso de estos se erigían como titulares de la tierra en algún proceso desamortizador, lo que, todavía les dotaba de una presumible voluntad mercantil y proactiva frente a la consideración de “manos muertas” de sus propietarios originarios.”*

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 30.

Partiendo de las ideas expuestas, podemos sintetizar de forma comparativa, las características predominantes en el urbanismo de nuestro entorno europeo frente a las que se han ido afianzando en España, a partir de las raíces que han condicionado la formación de nuestro peculiar sistema urbanístico. Se ordenan, según la temática concreta, en el cuadro siguiente:

Cuadro 1.5

ENTORNO EUROPEO	ESPAÑA
Solvencia de los agentes encargados de la iniciativa urbanizadora:	
Existía desde sus orígenes un tejido empresarial industrial competitivo que se pudo especializar también en obras públicas del estado y en actuaciones urbanizadoras con suelos privados ↓ Suficiente solvencia económica ↓ NO hay necesidad de contar con el propietario del suelo	No había tejido industrial competitivo La única estructura semiproductiva que existía estaba en manos de los rentistas del capital agrario (antiguos terratenientes y burguesía emergente) ↓ Necesidad de que dispusieran de capital seguro y con garantías hipotecarias, para tomar la iniciativa ↓ Atribución de derechos y deberes por la clasificación del suelo en el planeamiento
Planeamiento:	
Plan detallado y programa formulado por quien toma la iniciativa	Planes detallados PREESTABLECIDOS mucho tiempo antes del desarrollo
Se contemplan terrenos rústicos “previstos” o zonificados como aptos para su urbanización, que no afianzan “derechos” a los propietarios de suelo	“Clasificaciones” como categoría jurídica del suelo, que atribuye derechos y deberes a los propietarios
Iniciativa en el desarrollo urbanizador desde la legislación:	
La legislación urbanística centra la regulación en las relaciones administrativas con el promotor-constructor, quedando abierta su concreción a la suscripción de convenios con dicho empresario, previa negociación (urbanismo conveniado)	La legislación urbanística incluye la regulación de relaciones administrativas también con la propiedad del suelo, en el que pone especial detalle
En el desarrollo urbanístico el centro es la Administración y el empresario constructor La iniciativa urbanizadora la toma: - La Administración individualmente (compra o expropiación directa) (predominante en Holanda hasta principios de los años 90) - Administración en acciones de economía mixta con particulares asociados (frecuente en Francia) - Empresarios urbanizadores por su cuenta y riesgo	El desarrollo urbanizador vincula en gran manera a la propiedad como parte activa del proceso, desde la propia legislación, incluso en nuestro vigente sistema mediante “gestión indirecta” (salvo en la expropiación)
Distribución de las plusvalías:	
La mayor parte de los beneficios se los lleva el empresario constructor → INCENTIVO para formar un tejido competitivo en la producción de la urbanización (salvo en los casos de iniciativa directa por la Administración, con adquisición previa adquisición de todos los terrenos)	Los beneficios “asegurados por el plan”, se los lleva por derecho legal el propietario del suelo → La Administración debe establecer un % de cesión de aprovechamiento
De la “redistribución” las plusvalías se encarga el sistema fiscal (contribuciones especiales, impuestos, tasas...)	De la “redistribución” de las plusvalías se encarga la técnica de gestión (las equidistributivas). Se imponen por ley cesiones obligatorias de suelo y aprovechamiento.

1.4.2 Modelos de planeamiento urbanístico en Europa

No podemos entender la “gestión urbanística” sin tener en cuenta algunos aspectos básicos del planeamiento, como es, por ejemplo, el grado de vinculación de la ordenación que en ellos se contiene, ya que es condición indispensable, aunque no suficiente, para poder generar derechos sobre la propiedad del suelo, de los que se derivan las “expectativas urbanísticas” que tanto influyen a su vez en la valoración del suelo.

En relación a este aspecto, podemos diferenciar dos **modelos de planeamiento en Europa, en función del momento temporal de su aprobación, su grado de flexibilidad y seguridad en su permanencia**. Conforme explica MUÑOZ GIELEN⁶⁸ encontramos, en la actualidad, los siguientes:

1) El modelo *plan-led*, es decir, “guiada por el plan”, que presuntamente ofrece seguridad en momentos tempranos sobre las posibilidades de desarrollo urbanístico, al contener una ordenación vinculante aprobada sobre los usos del suelo.

2) El modelo *development-led*, o “guiada por la dinámica del desarrollo urbanístico”, que puede estar precedida por una ordenación indicativa en momentos tempranos, no vinculante, que supuestamente ofrece menos seguridad y deja un margen más amplio para las negociaciones con promotores y propietarios.

De acuerdo con el mismo autor el modelo *plan-led*, es el que sigue el urbanismo en España y en menor medida, por Francia, Italia y Flandes.

Mientras que el modelo *development-led*, es seguido por el urbanismo británico. También se utiliza en la práctica este modelo de planeamiento por Holanda, Alemania, Suecia y Dinamarca, donde la ordenación vinculante suele ser aprobada sólo después de que los Ayuntamientos hayan negociado con éxito el contenido de esta ordenación con los promotores inmobiliarios⁶⁹.

1.4.3 Aplicación de la reparcelación forzosa

Por lo que respecta a la **aplicación de la reparcelación forzosa**, también podemos apreciar que son pocos los países que tienen un sistema similar al español, que contribuya a que la Administración pueda urbanizar sin necesidad de acuerdo voluntario con el propietario.

SEGURA GÓMIS⁷⁰ indica que tan sólo en algunos países como la República Federal Alemana y Austria, funciona una técnica redistributiva parecida a la reparcelación española, y que en general en casi todos existen normas muy detalladas para la regularización de linderos.

⁶⁸ MUÑOZ GIELEN, D.: Capturing value increase in urban redevelopment. A study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities. [Recuperación pública de plusvalías en regeneración urbana. Un estudio de cómo la plusvalía en regeneración urbana puede ser utilizada para financiar las necesarias infraestructuras y equipamientos públicos], tesis doctoral, Universidad Radboud de Nijmegen, Holanda, 2010, pág. 457.

⁶⁹ Ibídem, pág. 461. Podemos encontrar en esta obra del autor otras matizaciones entre países, a través del minucioso estudio realizado, respecto a temas como: el grado de vinculación del planeamiento, modificaciones posibles de los planes, derechos de la propiedad del suelo que se derivan, posibilidad de recuperación de plusvalías, etc.

⁷⁰ SEGURA GÓMIS, L.: *Reparcelación urbanística (Una metodología de actuación)*, Montecorvo, Madrid, 1986, pág. 30 y 31.

Por el contrario, según afirma MUÑOZ GIELEN⁷¹, países como Holanda, Inglaterra, Francia, Italia, Suecia, Flandes y Dinamarca, no disponen del sistema de reparcelación forzosa, por lo que “urbanizar depende de un acuerdo con los propietarios, y esta dependencia sólo puede ser eludida si la Administración Pública se implica significativamente, en términos financieros y de organización (comprando el suelo y aplicando el derecho de tanteo y retracto, expropiando o aplicando fórmulas fiscales *a posteriori*).”

1.4.4 Recuperación de las plusvalías urbanísticas

Respecto al **modo de recuperar las plusvalías que genera el planeamiento urbanístico y de compartir la financiación del urbanismo**, en la mayoría de países europeos éstas se recuperan a través del sistema fiscal⁷² o a través de un “urbanismo conveniado”, mediante el cual se puede hacer participar a los promotores de diversas aportaciones a la Administración, previa negociación de los términos concretos.

MUÑOZ GIELEN⁷³ realiza un estudio comparativo sobre la recuperación de plusvalías mencionadas en diversos países europeos, en el que nos apoyamos a continuación. Según el mencionado autor, en Inglaterra, por ejemplo, la recuperación de dicha plusvalía se lleva a cabo mediante la suscripción de convenios urbanísticos, a través de los cuales el promotor del suelo se obliga a asumir una serie de obligaciones (una contribución en especie o en metálico), aportaciones que fueron incrementándose paulatinamente hacia las Administraciones, llegando incluso a despertar la controversia suficiente, como para haberse tenido que elaborar directivas en el año 90 por el gobierno, con la intención de evitar abusos.

El mismo autor indica que en los Países Bajos, el principio vigente en su legislación, es que la plusvalía generada a través del planeamiento pertenece al propietario. Es importante recordar que los ayuntamientos holandeses han sido bastante activos en la urbanización por iniciativa directa, aunque esta situación ha cambiado sustancialmente a comienzos de los años 90, por reducción de las aportaciones públicas de forma significativa desde entonces⁷⁴. No obstante la legislación permite alcanzar un convenio entre Ayuntamiento y propietarios en el que acordar la distribución de costes, con determinadas limitaciones en un inicio, que sin embargo, con la reciente Ley de Urbanización de 2008, se han flexibilizado sustancialmente, hasta por ejemplo, poder acordar aportaciones para sistemas generales que se pueden imponer a los propietarios, previa aprobación por el Ayuntamiento de un Plan de Urbanización.

⁷¹ MUÑOZ GIELEN, D. (2010), op. cit., pág.462.

⁷² GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (1998), op.cit., pág. 95. A modo de ejemplo, se citan sistemas fiscales para recuperación de plusvalías en países europeos: “*impuestos sobre el incremento del valor, contribuciones especiales, impuestos sobre las mejoras públicas, tasas especiales para el pago de externalidades (equipamientos, dotaciones, etc.)*”

⁷³ MUÑOZ GIELEN, D.: “Las contribuciones del privado en la legislación urbanística de Inglaterra, Los Países Bajos y España”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 160: 291-301, Ministerio de Vivienda, 2009, pág. 294 y ss.

⁷⁴ MUÑOZ GIELEN, D.: “¿Quién paga los objetivos públicos en el urbanismo en Inglaterra, los países bajos y la comunidad autónoma Valenciana?”, *ACE*, nº 11, octubre 2009, pág. 19-20: “*Los Países Bajos son un caso especial. Durante decenios este país fue el ejemplo más claro de la fórmula pública de ejecución del Planeamiento. Los Ayuntamientos, apoyándose en subsidios y financiación del gobierno central, casi monopolizaron la producción de solares urbanos. ... Sin embargo, a finales de los 80 y comienzos de los 90 el gobierno central holandés redujo drásticamente las ayudas, y desde entonces el país está en transición entre las dos fórmulas típicas. La tradicional ejecución pública, en estado puro, es hoy día muy escasa, y frente a ella avanzan los modelos mixtos o predominantemente privados de ejecución. Es decir, en los Países Bajos, cada vez más, son los promotores los que compran el suelo y ejecutan el Planeamiento.*”

El análisis de la evolución del urbanismo en Suecia, que realiza RAMÍREZ⁷⁵, nos recuerda cómo las primeras regulaciones en el siglo XIX, a través de los planes urbanos, trajeron grandes problemas derivados del hecho de tener un plan aprobado, a partir del cual el precio del terreno aumentaba, de forma que era imposible para muchos ayuntamientos adquirirlos ni aplicar una política de planeamiento a largo plazo, lo que condujo a problemas de edificación incontrolada. El mismo autor explica que Los Planes Directores introducidos posteriormente en la legislación urbanística, en su mayoría no se llegaban a aprobar, con lo cual, al no adquirir fuerza de ley, únicamente servían de mera orientación. En la actualidad, el concepto de planificación urbanística dirigida, está dando paso a la filosofía de mercado y de la planificación negociada, de forma que los intereses privados obtienen beneficios a cambio de contribuir a tareas costosas que debería ejecutar el Ayuntamiento.

A modo de resumen, GARCIA-BELLIDO⁷⁶ nos aporta el siguiente gráfico comparativo, que por su valor aclarativo, reproducimos a continuación.

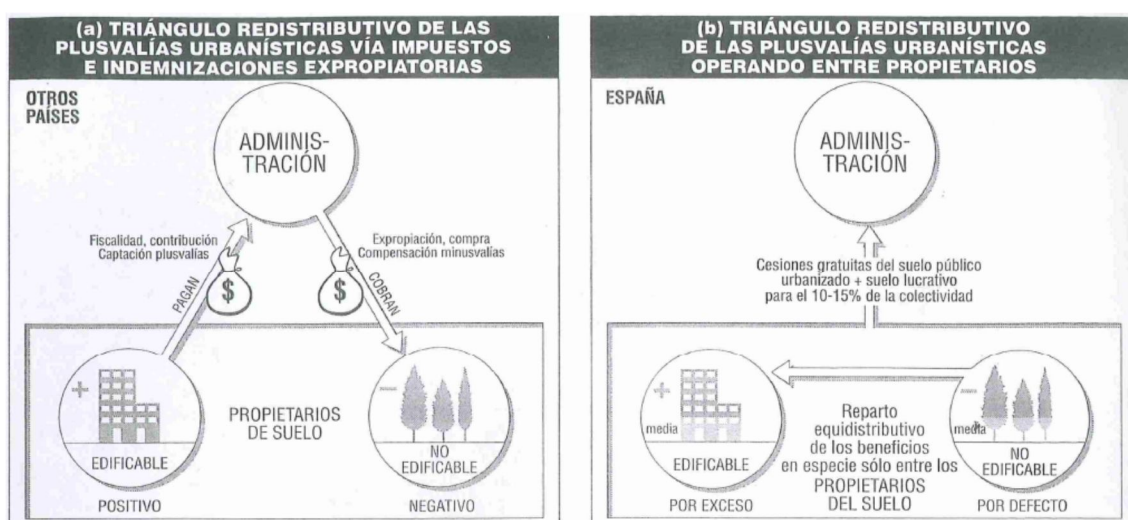


Fig. 1.2: Triángulo sintáctico del principio redistributivo de las plusvalías en el urbanismo, comparando (a) los mecanismos fiscales y expropiatorios de la vía administrativa (normales también en España) con (b) la técnica sin embargo, exclusivamente española de equidistribución directa de los beneficios entre los propietarios involucrados en cada operación (perecuación, reparcelación). (Autor: GARCÍA-BELLIDO, J., Título de la figura original de su autor)

1.4.5 La situación actual

El desarrollo urbanístico hasta fecha reciente en los países de nuestro entorno europeo, o se ha producido por la iniciativa directa de la propia Administración, o en caso contrario, por el predominio de un urbanismo conveniado y "negociado", sin excesivos encosertamientos previos o directrices que cumplir, establecidas con carácter normativo por la legislación urbanística. A esto podemos añadir que, de acuerdo con el análisis efectuado y reflejado en el capítulo 3 del presente trabajo, prácticamente tampoco se establecen estándares dotacionales con carácter obligatorio en nuestro entorno europeo, especialmente en lo que se refiere a la previsión de "zonas verdes".

⁷⁵ RAMÍREZ, J.L. en AA.VV., "Internacional", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108), Ministerio de Fomento, Madrid, 1996, pág. 303 y ss.

⁷⁶ GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.: "Excepcionalidad del urbanismo español: su anatomía comparada con el contexto europeo", *OP*, 43, 1998, pág. 98.

El panorama anterior se diferencia sustancialmente del marco español. Por un lado, hemos podido comprobar, mediante el análisis realizado de la evolución de nuestra legislación urbanística, el numeroso y detallado conjunto de directrices y herramientas obligatorias, de gran precisión a nuestra disposición, que se extienden desde los propios instrumentos de planificación hasta las técnicas de gestión. Podemos a su vez añadir, conforme a las conclusiones del capítulo 3 (“las zonas verdes estructurales” como “dotación”), que también disponemos en España de una extensa y detallada regulación en materia de estándares dotacionales, y en concreto, de zonas verdes.

Siguiendo con nuestra singularidad respecto del entorno europeo estudiado, España es el único país que opera la recuperación de plusvalías urbanísticas que genera en planeamiento de una manera directa, transparente y tasada desde la propia legislación urbanística, mediante la introducción del deber de cesión de parte un porcentaje del aprovechamiento urbanístico de la actuación a la Administración Pública, que se llega incluso a traducir en la adjudicación de solares edificables a ésta en el ámbito de desarrollo urbanístico.

1.5 CONCLUSIONES

1.5.1 La problemática de las “ciudades”: origen de nuestra legislación urbanística

La configuración del sistema urbanístico español desde sus inicios, centró su máxima preocupación en resolver los problemas de los núcleos de población donde surgían, es decir, las ciudades o las urbes de cierta magnitud, espacio donde efervescían los síntomas del desarrollo e industrialización que despegaba en los inicios del siglo XIX.

Es importante para nuestra investigación, incidir en este aspecto, ya que una de las hipótesis con las que trabajamos, es la falta de adecuación de nuestra vigente legislación urbanística al conjunto de los municipios que conforman la geografía española, en especial, a los de moderada o pequeña dimensión.

Las pequeñas poblaciones, aldeas y demás núcleos de población, que no atraían de una manera reseñable, actividades productivas o nueva población, permanecían en comparación más invariables y estáticas en sus crecimientos, y aunque tenían problemas de diferentes tipos, no eran de tal grado como para volcar hacia ellas su atención. Por ello, como podemos comprobar, **encontramos un gran vacío hacia los pequeños municipios entre la profusión bibliográfica explicativa de los problemas y soluciones que se iban arbitrando en el campo urbanístico**⁷⁷. En todo caso, pensamos que se daba por hecho la posibilidad de importación por parte de estas poblaciones, y adaptación a su escala, de los avances que se introdujeran para resolver los problemas de sus hermanas mayores, las ciudades; operación que por supuesto llevarían a cabo, aplicando las simplificaciones necesarias, en la práctica y por sus propios medios.

⁷⁷ Incluso entre los textos científicos de la actualidad, que tratan el tema de las zonas verdes, no parecen suscitar demasiado interés las pequeñas poblaciones, al contrario que las ciudades. A modo de ejemplo, citamos los títulos de tesis doctorales que se han localizado en España, que tratan sobre las zonas verdes, que se refieren a “ciudades” individualmente o en su conjunto, y que aparecen citadas con mayor detalle en la bibliografía: GÓMEZ GONÇALVES, A. *El verde urbano de las ciudades de Salamanca, Valladolid y Zamora: delimitación, localización y utilización*; GONZÁLEZ, Artur J.J.: *El valor funcional de la estructura verde urbana – Aportación Desde el estudio de los Espacios Verdes de la Ciudad de Bragança (Portugal)*; RUBIALES CAMINO, E.: *Las zonas verdes de Madrid: Estudio sobre su evolución y estado actual*; RODRÍQUEZ-AVIAL LLARDENT, L.: *El sistema de espacios libres en una ciudad y su planeamiento*.

Por otro lado, dichos estudios constituyen valiosas aportaciones desde el enfoque formal, funcional o ambiental respecto de las zonas verdes, aunque sin incidir en el aspecto de la “gestión”, que trata de la resolución de obtención del suelo correspondiente para la Administración.

1.5.2 Factores que marcan la singularidad de nuestro sistema urbanístico

Efectivamente, tal como apunta BAÑO LEÓN, *“La historia es consustancial a la evolución de las normas. El Derecho que regula cómo se ordena la ciudad no es una excepción”*⁷⁸. En nuestra opinión, los aspectos claves que unidos desencadenaron la necesidad de instrumentar los mecanismos de gestión, los hicieron evolucionar, y a la vez nos diferenciaron de nuestro entorno cercano, son los siguientes:

1º) En la búsqueda de soluciones a los problemas urbanísticos de las ciudades, **España centró una gran parte de sus esfuerzos en la expansión de éstas (Ensanches)**, a diferencia del predominio de las operaciones de “Reforma Interior” sobre ellas, que preocupaba, en mayor medida, en el resto de Europa. Por ello nuestro país tuvo que articular unos mecanismos para los que **no había precedentes en su entorno cercano capaces de inspirar un sistema, orientado a transformar con eficacia, física y jurídicamente, amplias áreas de terrenos de naturaleza rústica.**

2º) **La deficitaria situación de la economía española**, como para emprender, por sí sola, la “empresa” de ampliar la urbanización de las ciudades. Por ello, se **tenía que tratar de “implicar económicamente” a los propietarios del suelo**, con la introducción de figuras originales, a que nos hemos referido en las páginas precedentes⁷⁹.

En la fusión de los dos condicionantes anteriores se encuentra la originalidad del sistema, en cuya creación e impulso, tanto empeño pusieron el Ingeniero de Caminos, Ildefonso CERDÁ, y su coetáneo, el ministro Posada Herrera.

1.5.3 Amplia singladura de las herramientas básicas de gestión

Un buen número de las herramientas básicas que utiliza gestión urbanística en la actualidad ya estaban esbozadas en la doctrina o introducidas en la normativa que se fraguó durante el siglo XIX. Es decir, muchas “aparentes” novedades que se asignan a reciente legislación urbanística, no son totalmente inventos recientes, sino que tienen sus raíces en la legislación de la época mencionada, aunque se encontraran dispersas a través de diferentes disposiciones.

Hemos ido señalado en el análisis previo la introducción puntual de pequeños, o grandes avances para la gestión urbanística. Pero, verdaderamente, la unidad, innovación y completa regulación que se contenía en el frustrado **Proyecto de Ley de Posada Herrera en 1861**, nos hace pensar que quizás, de haberser aprobado, **hubiera representado un papel similar al de nuestra primera LS 1956, desde aquella época.**

La puesta en práctica de la reparcelación, para ejecutar los ensanches de nuestras ciudades, estuvo plagada de tensiones y falta de consenso entre la propiedad y la Administración, que abocaban al fracaso y a que finalmente se tuviera que recurrir a la expropiación para la

⁷⁸ BAÑO LEÓN, J.M. (2009), op. cit., pág. 39.

⁷⁹ El papel que en aquella época se origina hacia los propietarios de suelo en la institución reparcelatoria es descrito de la siguiente forma por FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., en *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Iustel, Madrid, 2011, pág.34: *“Esta institución, ya apuntada y reivindicada por Ildefonso Cerdá en 1861 a través de una “sociedad anónima por acciones” (e incluso por el nonato proyecto de ley de Posada Herrera), viene a cerrar instrumentalmente el procedimiento de delegación en los terratenientes como sustitutos de los poderes públicos en el proceso de producción de la ciudad”.*

ejecución de la obra pública en múltiples ocasiones. **La debilidad de nuestra Administración Local, frente a las presiones de los propietarios de suelo, ya era desde entonces un rasgo dominante de nuestra gestión urbanística.** Finalmente, con la LS 1956, por primera vez la Administración Pública dispuso de un marco unitario para la proyectación y ejecución del planeamiento, que dotó a sus actuaciones de la necesaria seguridad y coherencia.

La síntesis evolutiva que hemos plasmado en las páginas precedentes, sobre las determinaciones destacables que se introducen en las sucesivas leyes urbanísticas, a partir de la LS 1956, muestra el **completo repertorio y altas cotas de perfeccionamiento que hemos alcanzado con nuestros instrumentos de planificación urbanística y herramientas de gestión.**

1.5.4 Nuestro sistema urbanístico: un referente valorable y no suficientemente conocido en nuestro entorno

Contrariamente a la admiración que pudo habernos despertado la “iniciativa directa” de la Administración Local, en el desarrollo urbanístico de algunos países europeos, como Holanda, resulta que ahora es nuestro sistema urbanístico el que suscita interés para resolver algunos problemas que se les plantean.

Uno de ellos se deriva de la insuficiente financiación pública para emprender en solitario la iniciativa urbanística, que aqueja a algunos ayuntamientos europeos, sin disponer de alternativas tan potentes como la española, en especial a la hora de implicar a los propietarios de suelo, como en nuestro caso, a través de los procedimientos reparcelatorios⁸⁰.

También resulta apreciable por algunos de nuestros vecinos europeos, la capacidad decisoria de nuestros órganos locales para aprobar el planeamiento que interesa a la colectividad, lo que entendemos se debe al “refuerzo” de nuestra detallada estructura de planeamiento y de los procedimientos de selección de alternativas, que siendo más tasados por nuestra legislación urbanística, contribuyen a liberar del sometimiento a pactos y negociaciones previas, inherentes al “urbanismo conveniado” que se aplica en la mayor parte de países de nuestro entorno, como alternativa a la iniciativa directa⁸¹.

⁸⁰ Vid. MUÑOZ GIELEN, D.: “Países Bajos. Vitaminas valencianas para el urbanismo holandés”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 148: pág. 494-499, Ministerio de Vivienda, 2006. Las circunstancias económicas han cambiado en la actualidad y en algunos países europeos, entre ellos Holanda, paradigma de la iniciativa pública y la vivienda social, se están planteando cómo incrementar las contribuciones del privado para ayudar a la Administración a financiar las inversiones públicas.

⁸¹ La reciente “migración” hacia al “urbanismo conveniado” en Holanda, por las dificultades económicas para continuar con la iniciativa casi 100% pública que caracterizaba a este país, les está reportando experiencias contrastantes respecto de este nuevo sistema, que precisamente por ello son de nuestro interés:

“El Holanda las interminables negociaciones de los ayuntamientos con los propietarios del suelo y las promotoras retrasan mucho los procesos de elaboración y ejecución del planeamiento. Las decisiones fundamentales se suelen tomar en mesas de negociación, y cuando los plenos municipales deciden sobre los planes el margen real de maniobra suele ser menor de lo deseable.”

“La capacidad del ayuntamiento [se refiere a los valencianos (España)] para rechazar una propuesta y elegir otra, o para proponer su modificación, despierta una envidia no siempre bien disimulada entre muchos ayuntamientos holandeses. ¡Ya quisieran ellos [se refiere a los ayuntamientos holandeses] poder elegir entre diferentes planes y ejecutores, sin depender de que el terrateniente de turno se avenga o no a aceptarlo!”

“En resumidas cuentas, la valoración positiva hecha en Holanda del modelo valenciano de gestión urbanística se centra en la utilidad de esta herramienta legal para materializar la voluntad colectiva expresada en el planeamiento.”

Fuente: MUÑOZ GIELEN, D. y GASCÓ VERDIER, C.: “La LRAU valenciana y Holanda”, artículo en periódico *Levante*, 16-8-2006.

Por tanto, la hiperregulación que hemos alcanzado en nuestro sistema urbanístico, tras un largo camino recorrido, se muestra como una seguridad, tanto para la propiedad privada como para la administración. Los inconvenientes que puede tener, no obstante, la excesiva rigidez o inadecuación hacia la diversa capacidad de gestión de los municipios, que trataremos de ilustrar en los siguientes capítulos, son más fácilmente alcanzables introduciendo parámetros hacia la flexibilidad o las modificaciones y matizaciones necesarias, que si el camino estuviera pendiente de recorrer.

En nuestra opinión, el modelo urbanístico, tanto de planificación como de gestión, que por nuestras dificultades singulares y con significativo esfuerzo se ha alcanzado en España, a pesar de ser mejorable en numerosos aspectos, merece una valoración ciertamente positiva, en comparación con los modelos de gestión urbanística de la Europa occidental analizados.

2 ANALISIS DEL PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y DOTACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN LA COMARCA DE LA SAFOR: LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL

2.1 Objetivos

A través del presente capítulo, pretendemos alcanzar un objetivo de conocimiento, cual es mostrar la problemática municipal, con especial atención hacia esa mayoría que forman los pequeños municipios o poblaciones que integran el territorio, **haciendo “visibles” sus planeamientos y problemas de gestión**, junto a los de las grandes ciudades, que han atraído siempre en mayor medida los estudios e ilustraciones de la bibliografía especializada.

De manera complementaria, pretendemos caracterizar los municipios en función de: su planeamiento, su capacidad de gestión y el nivel alcanzado de dotaciones públicas, en lo que respecta a las “zonas verdes estructurales” tanto proyectadas como realmente obtenidas. Para ello efectuamos un análisis detallado, a través del devenir de ellas, en cada uno de los tres ámbitos anteriormente mencionados.

2.2 Ficha tipo: estructura y contenido

Las fichas que se contienen en el presente anexo corresponden a cada uno de los treinta y un municipios de la comarca de La Safor, que constituyen el ámbito territorial de la muestra escogida inicialmente para analizar la gestión de las zonas verdes estructurales.

Cada ficha corresponde a un municipio y se estructura en varios apartados, de manera que en función del número de zonas verdes y extensión de los contenidos, ocupa un número diferente de páginas.

No se trata únicamente de unas fichas de recopilación de datos, sino que encierran un trabajo analítico y minucioso por cada municipio y por cada zona verde estructural, extrayendo conclusiones y observaciones individuales, que sirven de partida para, con posterioridad, llevar a cabo un análisis integral y conjunto de la comarca que se vuelca en los restantes capítulos del presente trabajo.

Las partes básicas en que se configura cada ficha son las siguientes:

- Datos generales
- Planeamiento
- Identificación detallada de zonas verdes estructurales

A su vez cada una de estas partes se desglosa en los contenidos que se explican a continuación.

2.2.1 Datos generales

Ocupa siempre una única página, la primera, y tiene por objetivo facilitar de un solo golpe de vista la información resumen del estado de la gestión en relación a nuestro vehículo de estudio, las *zonas verdes estructurales*, así como aquella información básica de primer orden que sirve para caracterizar el tipo de municipio, en cuanto a su tamaño, la situación de su planeamiento, la dotación de zonas verdes, gestión dominante escogida y sus resultados.

2.2.1.1 ENCABEZADO

De esta manera, tras una primera línea con datos identificativos y de guía (nombre de municipio, habitantes actuales y número de página), se ofrece la información básica relativa a tres campos ordenada en sendas columnas:

ADOR		1.416 hab.		1/3	
	PLANEAMIENTO	GESTIÓN		DOTACIÓN	
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales	7	
Aprobación	27-5-1992	Técnica prevista	Reparcelación /	Sup. total plan	83.217 m ²
Leg.urb.	TRLRS 1976		expropiación	Estándar planeamiento	16 m ² /hab
Habitantes	5.169 potenciales	Clasificación	SU / SUB	Sup. obtenida	14.058 m ²
				Dotación real actual	9,93 m²/hab

Fig. 2.1: Tabla de ejemplo del encabezado de datos generales de la ficha de municipios

Los habitantes considerados en nuestro estudio, a efectos de dotar de una uniformidad a toda la muestra desde el inicio de la investigación, son los que constan en el padrón municipal de 2013, respecto de los que en la actualidad no ha habido variaciones significativas.

Columna de PLANEAMIENTO

Nos ofrece la información sobre el planeamiento vigente en el municipio siguiente:

- Tipo (normas subsidiarias NS, plan general PG, homologación HO)
- Fecha de aprobación
- Legislación urbanística que sirvió de base para su redacción
- Habitantes potenciales que plantea el planeamiento vigente

Columna de GESTIÓN

En ella se plasma cual ha sido la técnica dominante escogida por el plan vigente para gestionar la reserva de zonas verdes establecida en el mismo, cuando las haya, de manera que cuando el plan tiene cubierta la dotación de zonas verdes estructurales necesaria, no ha lugar esta previsión, y por tanto, no se refleja ningún dato. Cuando el plan ha mezclado diferentes sistemas de una manera clara se reflejan estos. La técnica de la expropiación puede que se prevea de manera explícita en la documentación del plan, o que sea la única vía posible tomando la iniciativa la administración, al no preverse otras alternativas equidistributivas (reparcelación), por lo que en este caso se entiende que viene establecida implícitamente y se refleja ésta en la tabla.

Las únicas dos técnicas que se han reflejado son: expropiación y reparcelación. Respecto de la tercera posible en que se centra nuestro análisis, las actuaciones asistemáticas en suelo urbano, no se ha encontrado ningún municipio que la haya establecido en la muestra integrada por los municipio de La Safor, por lo que, como se ha explicado anteriormente, se lleva a cabo su búsqueda ampliando el campo a toda la provincia de Valencia, cuyos resultados se tratan en el capítulo 6 del presente trabajo.

También se especifica la clasificación dominante otorgada por el plan a las zonas verdes estructurales (SU: suelo urbano, SUB: suelo urbanizable, SNU: suelo no urbanizable). Cuando la clasificación va relacionada a una técnica concreta de gestión escogida, se reflejan éstas en el orden respectivo a su correspondiente técnica.

Columna DOTACIÓN

En esta columna se resume el número total de zonas verdes estructurales que encontramos en el planeamiento vigente (independientemente de su desglose en subelementos en la toma de datos según el diferente tratamiento que puede tener una misma zona verde).

Se realiza el cálculo de la superficie total proyectada de éstas en el plan, y el ratio resultante por cada habitante potencial, y por otro lado, la superficie en la práctica ya obtenida por ser de titularidad municipal, y el ratio o dotación real que de ellas se dispone por cada habitante actual.

2.2.1.2 MODIFICACIONES OPERADAS ENTRE PLANEAMIENTOS SUCESIVOS

A la información anterior, se acompaña una visión dinámica del devenir de las zonas verdes en el tiempo, detectando tanto cambios de planteamiento en el sistema de gestión que escoge el plan, como modificaciones que afectan a su dotación, en número o ubicación.

Estas observaciones se resumen en sendas columnas, correspondientes con las superiores: Gestión y Dotación.

Los planeamientos que se comparan para la reflexión anterior se enuncian en la primera columna de esta zona de la ficha, especificando si existe plan anterior al vigente, indicando tipo y fecha de aprobación, así como si existe nuevo plan en redacción localizado, y su estado de tramitación.

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos			
Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	30-3-1982	Permanece invariable la clasificación como SU, y su no inclusión en ámbitos de gestión, tanto en las NS anteriores como vigentes.	La ZV en la zona del monte Vernisa se conserva en ambas NS. Desaparece la situada al oeste del casco de las NS de 1982 y se sustituye por otra al norte de esta misma zona de casco urbano.
Futuro plan	PG	En el nuevo PG se incluyen las ZV urbanas en AR, a efectos de su gestión.	El nuevo PG modifica la posición, naturaleza y forma de las ZV estructurales. La ZV de zona Monte Vernisa pasa a considerarse PNL en SNU.
Tramitación	Presentada prop. técnica de memoria ambiental 17-9-14		

Fig.2.2: Tabla de ejemplo de la parte de la ficha destinada a reflejar las modificaciones operadas entre planteamientos

2.2.1.3 SITUACIÓN GENERAL DE ZONAS VERDES ESTRUCTURALES

Completando gráficamente esta primera página de las fichas, se muestra un gráfico de situación general de las zonas verdes estructurales en el conjunto del término municipal (límite de término en color granate), que quedan resaltadas en verde, sobre las clasificaciones de suelo (suelo urbano: azul; suelo urbanizable: gris; suelo no urbanizable: blanco).

Se acompaña, siempre que por el tamaño ha sido posible, una imagen de detalle de las zonas verdes en su entorno urbano cercano, sobre fotografía aérea, en que según la conveniencia en orden a visualizar con facilidad la imagen, se refleja el sombreado de las clasificaciones de suelo, o se suprimen.

Fuente de información cartográfica y urbanística para el tratamiento mediante SIG:

Tanto el esquema de situación de zonas estructurales como la imagen de fotografía aérea provienen del tratamiento mediante un SIG de diversa información geográfica, entre ellas la documentación de planificación incluida en el Sistema de Información Urbanística de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, estando accesible el servicio WMS en la siguiente dirección URL:

http://cartoweb.cma.gva.es/arcgis/services/planeamiento_vigente/MapServer/WMS/Server

Las coberturas utilizadas han sido las siguientes:

- Clasificación urbanística de la Comunidad Valenciana
- Calificación urbanística de la Comunidad Valenciana
- Ortofoto más reciente del Instituto Cartográfico Valenciano

Tomando como base de la información anterior, se ha procedido a su revisión, corrigiendo en muchos casos y ampliado la información de partida, contrastando con la realidad de planeamiento y ejecución de la gestión, a partir de la consulta del planeamiento aprobado y de las entrevistas al personal de los respectivos ayuntamientos.

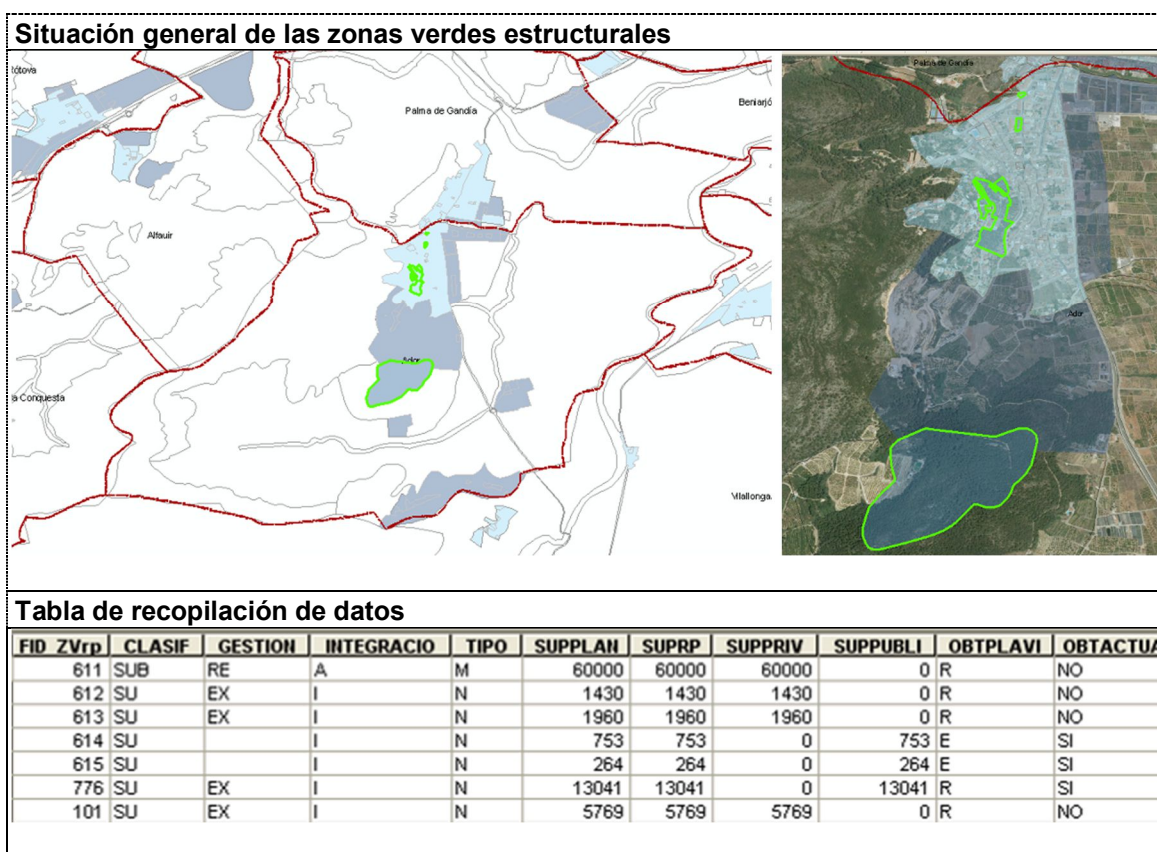


Fig. 2.3: Tabla muestra de la parte de la ficha destinada a reflejar los datos de los epígrafes indicados

2.2.1.4 TABLA DE RECOPIACIÓN DE DATOS

La tabla de recopilación de datos muestra una imagen parcial de una de las “tablas de atributos” del SIG que se ha elaborado, centrada en las ZV estructurales del municipio objeto de la ficha y las determinaciones que prevé el planeamiento vigente, en los campos que interesan en el presente anexo. Los campos reflejados en columnas son los siguientes:

Campo	Siglas	Significado	Contenido
FID ZVrp			Numeración de ZV estructural, o parte de la misma, que sirve para identificarla.
CLASIF	SU SUB SNU	Urbano Urbanizable No urbanizable	Clasificación del suelo: urbano, urbanizable o no urbanizable.
GESTION	RE EX, (vacío)	Reparcelación Expropiación No ha lugar	Sistema de gestión aplicable a la ZV: - reparcelación por incluirse en algún ámbito equidistributivo - expropiación por previsión expresa o implícita al no incluirse en los ámbitos anteriores - ninguno cuando no ha lugar por estar la ZV ya obtenida en el momento de redacción del planeamiento vigente.
INTEGRACIO	I L A	Integrada Limitrofe Aislada	Nivel de integración en la trama, según su situación relativa a los núcleos de población a los que sirve.
TIPO	N C M E	Normal Cauce Montículo Espacio natural	- Orografía predominante llana apta para usos de esparcimiento - Zona de ribera por situarse dentro de la zona de policía de algún cauce público (100 m.) - Cerro, montículo o ladera de éstos, de orografía no adecuada para esparcimiento público - Con valores ambientales o naturales propios de un suelo no urbanizable protegido.
SUPPLAN		Superficie (m ²)	La reflejada en el planeamiento. En algún caso en que no se especifica se deduce de medición nuestra.
SUPRP		Superficie (m ²)	La que computa a efectos de cumplir con el estándar de ZV estructural.
SUPPRIV		Superficie (m ²)	La que es de titularidad privada actualmente.
SUPPUBLI		Superficie (m ²)	La que es de titularidad municipal actualmente, o se encuentra convenida su cesión no onerosa por otra administración pública.
OBTPLAVI	E R	Existente Reserva	En el momento de redactarse el planeamiento vigente ya estaba obtenido el suelo (existente) o no (reserva).
OBTACTUA	SI NO	Sí obtenida No obtenida	En la actualidad se encuentra totalmente, o en su mayor parte (más del 75 %), obtenido el suelo correspondiente para el municipio.

2.2.2 Planeamiento

En esta parte de la ficha se contrastan las determinaciones gráficas que respecto a la previsión de zonas verdes estructurales realiza el planeamiento vigente, en relación con los anteriores o futuros en trámite.

Siempre se muestra en primer lugar el planeamiento vigente, y a continuación, si los hay y ha sido posible localizarlos, el anterior o anteriores no vigentes, y el futuro en elaboración, caso de que haya alguno en trámite.

Sabemos que un porcentaje de los planes en trámite no llegaran a aprobarse o sufrirán modificaciones antes de ello, pero independientemente de esto, resulta de interés conocer hacia dónde dirigen sus previsiones resolviendo la problemática de gestión de sus zonas verdes de la ordenación estructural.

Dadas las limitaciones de espacio de la ficha, **la necesaria cita a la autoría de las imágenes de planeamiento utilizadas y la fuente de su procedencia, se lleva a cabo en el epígrafe de “Bibliografía y fuentes consultadas: Planeamiento urbanístico”**, utilizando como referencia de localización tanto el municipio como la abreviatura del planeamiento utilizado en el encabezamiento de cada imagen. Únicamente se ha mantenido la cita del planeamiento anterior al TRLS 1976, que por su menor número y por su datación, cabe destacarlo del resto.

A su vez, el resaltado de los perímetros de las zonas verdes estructurales mediante línea gruesa de trazos, y en algún caso, la simbología “ZV” sobrepuesta sobre ellas, para diferenciar claramente su situación sobre cartografía antigua o que, por su reducido tamaño no permitiría localizarlas fácilmente, es nuestra.

Las imágenes de cartografía se acompañan en algunos casos de comentarios indicativos de las modificaciones de planeamiento que acontecen respecto al sistema de gestión, dotación o situación de las zonas verdes estructurales.

2.2.3 Identificación detallada de zonas verdes estructurales

En la tercera parte básica de la ficha se vuelca la información individual de cada de las zonas verdes estructurales, identificadas a través de su número de clave “ZVrp”, para facilitar la localización de sus características en la tabla de recopilación de datos. Esta parte complementa a las anteriores mediante información gráfica de su situación física actual, pudiendo comprobar la caracterización de la misma, en cuanto a tipo, integración, y los detalles respecto de la gestión que se ha llevado a cabo para, en su caso, conseguir su obtención por el ayuntamiento.

Las imágenes y fotografías aéreas tienen la siguiente procedencia:

- 1) Imagen con el contorno de la zona verde (lado izquierda), surgen del tratamiento de la información mediante SIG sobre fotografía insertada desde el siguiente origen de datos:
 - WMS Server: <<http://www.ideo.es/wms/PNOA>>
 - Nombre del servidor: Ortofotos PNOA máxima actualidad

- 2) Imagen complementaria (lado derecha), son fotografías aéreas obtenidas de las siguiente fuentes:
 - Programa Google Earth
 - Visor del programa Bing Maps 3D:<<http://www.bing.com/maps>>
 - Visor Goolzoom: <<http://es.goolzoom.com/>>

La ficha de cada municipio finaliza con un apartado de observaciones donde se recogen, en su caso, reflexiones que se consideran interesantes sobre el análisis concreto del municipio.

2.3 Municipios

En las páginas siguientes se contienen las fichas de los municipios de la comarca de La Safor, siguiendo la estructura y contenido que se ha explicado en los anteriores apartados.

2.3.1 Ador

ADOR		1.416 hab.		1/3	
	PLANEAMIENTO	GESTIÓN		DOTACIÓN	
Vigente	NS	Tratamiento dominante:		Nº total ZV estructurales	7
Aprobación	27-5-1992	Técnica prevista	Reparcelación /	Sup. total plan	83.217 m ²
Leg.urb.	TRLS 1976	expropiación		Estándar planeamiento	16 m ² /hab
Habitantes	5.169 potenciales	Clasificación	SU / SUB	Sup. obtenida	14.058 m ²
				Dotación real actual	9,93 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	---	Observaciones	
Aprobación	---	En el futuro plan se mantiene el planteamiento de introducir los grandes parques en áreas de reparto para posibilitar su obtención a cargo de nuevos sectores. Respecto de las ZVe en casco urbano, no se dispone de información sobre el tratamiento futuro por no estar definida la ord. pormenorizada.	Se plantea la descalificación como zona verde de la Loma del Cabeço, dotándola de una protección en SNU, trasladando la dotación de zonas verdes estructurales a otras posiciones de orografía y características más adecuadas.
Futuro plan	En elaboración		
Tramitación	Emitido documento de referencia de fecha 24-9-2009		

Situación general de las zonas verdes estructurales

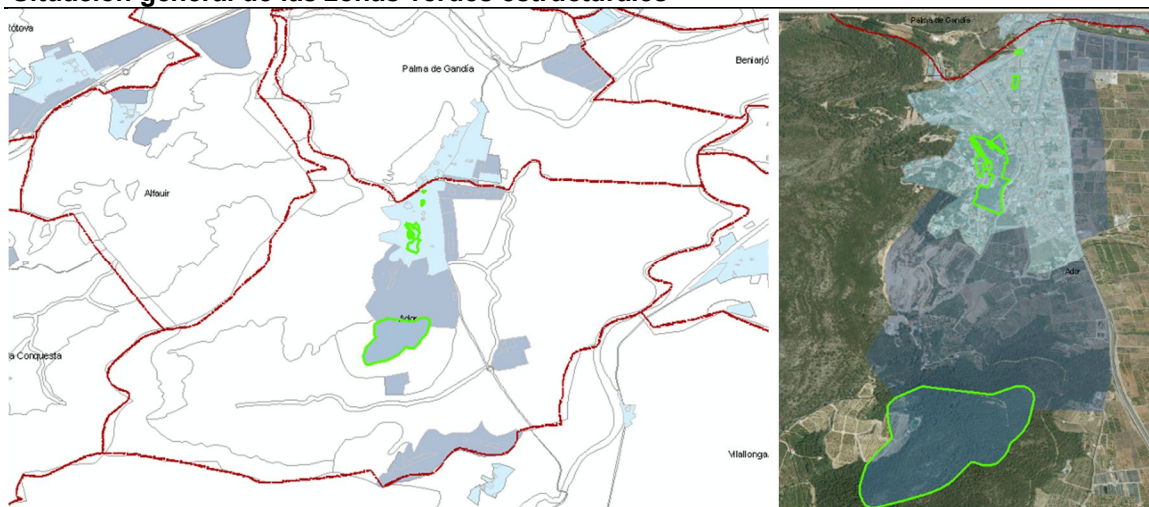


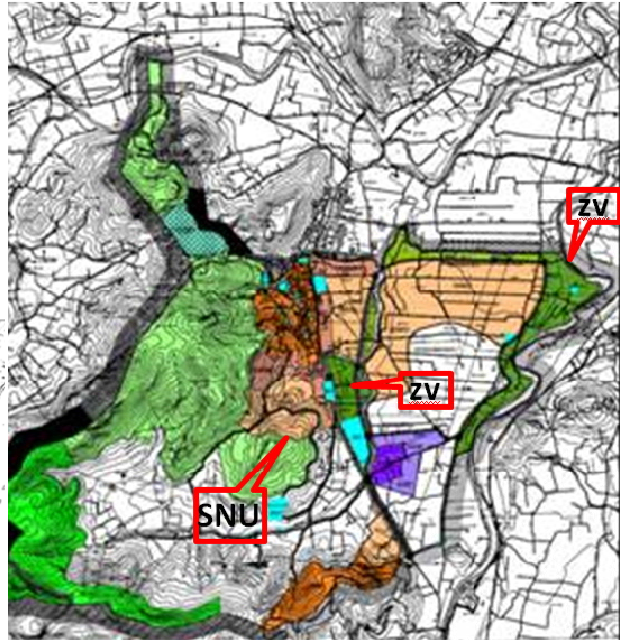
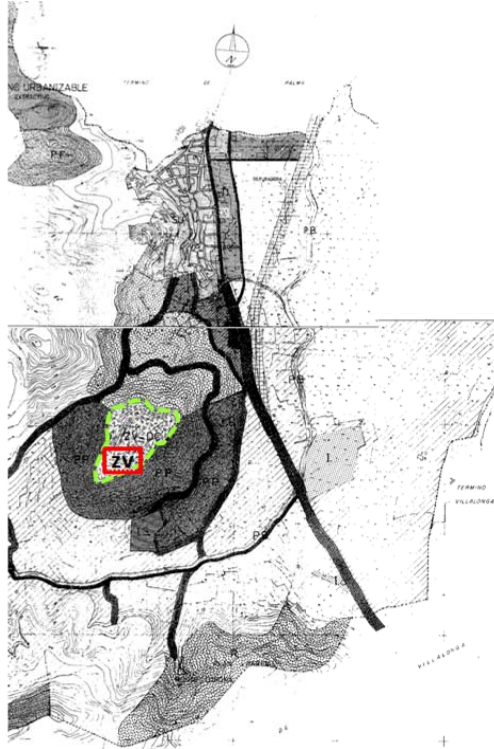
Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
611	SUB	RE	A		M	60000	60000	60000	0	R	NO
612	SU	EX	I		N	1430	1430	1430	0	R	NO
613	SU	EX	I		N	1960	1960	1960	0	R	NO
614	SU		I		N	753	753	0	753	E	SI
615	SU		I		N	264	264	0	264	E	SI
776	SU	EX	I		N	13041	13041	0	13041	R	SI
101	SU	EX	I		N	5769	5769	5769	0	R	NO

Planeamiento

NS1992 (vigente)

Nuevo PGen trámite



Imágenes superiores: Planos de calificación del suelo a escala término municipal.

En ellas se señala el mayor parque del planeamiento vigente (Loma del Cabeço, 60.000 m²), con clasificación de suelo apto para urbanizar y adscrito a dos sectores para su obtención. No habiéndose desarrollado dichos sectores, esta zona verde estructural no se ha obtenido.

La propuesta reflejada en nuevo PG en trámite, suprime este parque, pasando a calificarse como SNU protegido, creándose dos nuevos parques urbanos hacia el este del término (véase imagen derecha), con clasificación de suelo urbanizable, adscritos a diferentes sectores para su obtención.

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **661**. Aislada, montículo “Loma del Cabeço”, clasificado suelo apto para urbanizar, incluida en un AR con dos sectores que no se han llegado a desarrollar.

No obtenida



nº ZVrp **613, 776, 612 y 101**. Integradas, en suelo clasificado urbano, fuera de cualquier ámbito de gestión. La parte central (nº ZVrp 776) se obtuvo mediante adquisición onerosa. El resto no esta obtenida.

Parcialmente obtenida, resto no obtenidas



nº ZVrp **615, 614**. Plazas integradas en el casco urbano

Con anterioridad al planeamiento vigente estaban obtenidas



Observaciones: La singularidad de este municipio radica en dos aspectos. Por un lado, disponer de unas NS en un municipio pequeño, que confía la obtención de un gran espacio periurbano por adscripción a dos sectores (aunque como no se han desarrollado, el parque sigue en manos privadas). Por otro lado, reacciona ante las ZVe integradas en su casco urbano, procediendo a la compra de una parte de ellas, a diferencia de la inactividad que caracteriza en este aspecto a la mayoría de municipios pequeños.

2.3.2 Alfauir

ALFAUIR		431 hab.	1/3
PLANEAMIENTO		GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	5-10-1993	Técnica prevista	Sup. total plan
Leg.urb.	TRLS 1976	Clasificación	Estándar planeamiento
Habitantes	1.289 potenciales		Sup. obtenida
			Dotación real actual
			9,28m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	25-11-1986	Se conserva como recurso para la obtención de las grandes dotaciones de zonas verde, el sistema de expropiación de estas, en SNU, salvo la ZV ubicada en el casco urbano, para parte de la cual se previó su obtención por reparcelación a cargo de un sector colindante.	La dotación de ZV estructurales, que ya era de 290.000 m ² en las NS de 1986 (cerro del Castillo), se continúa ampliando en las NS de 1986 añadiendo dos zonas más de grandes proporciones.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales

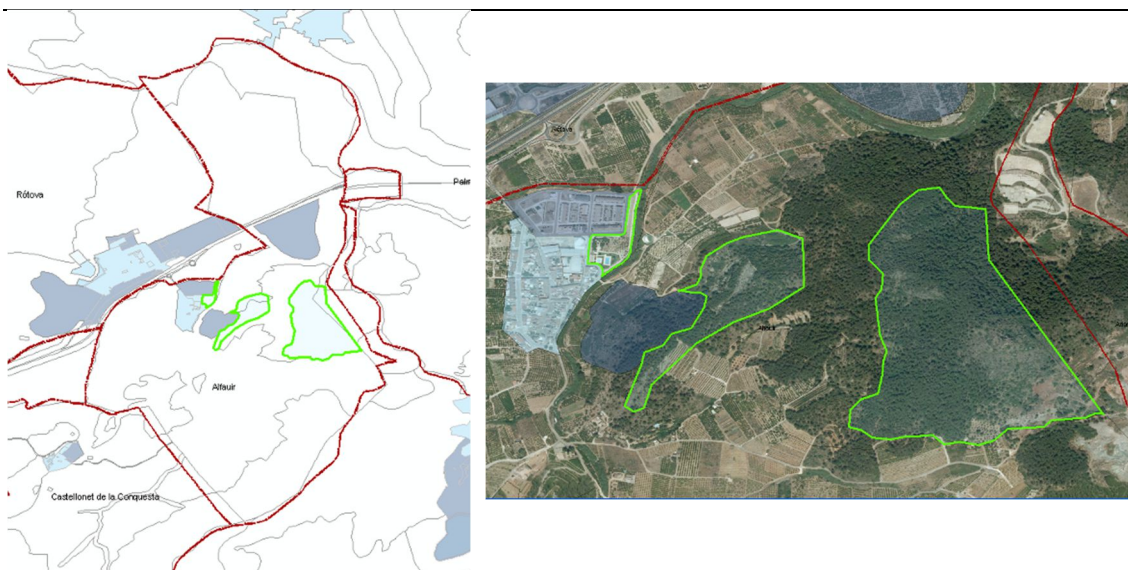


Tabla de recopilación de datos

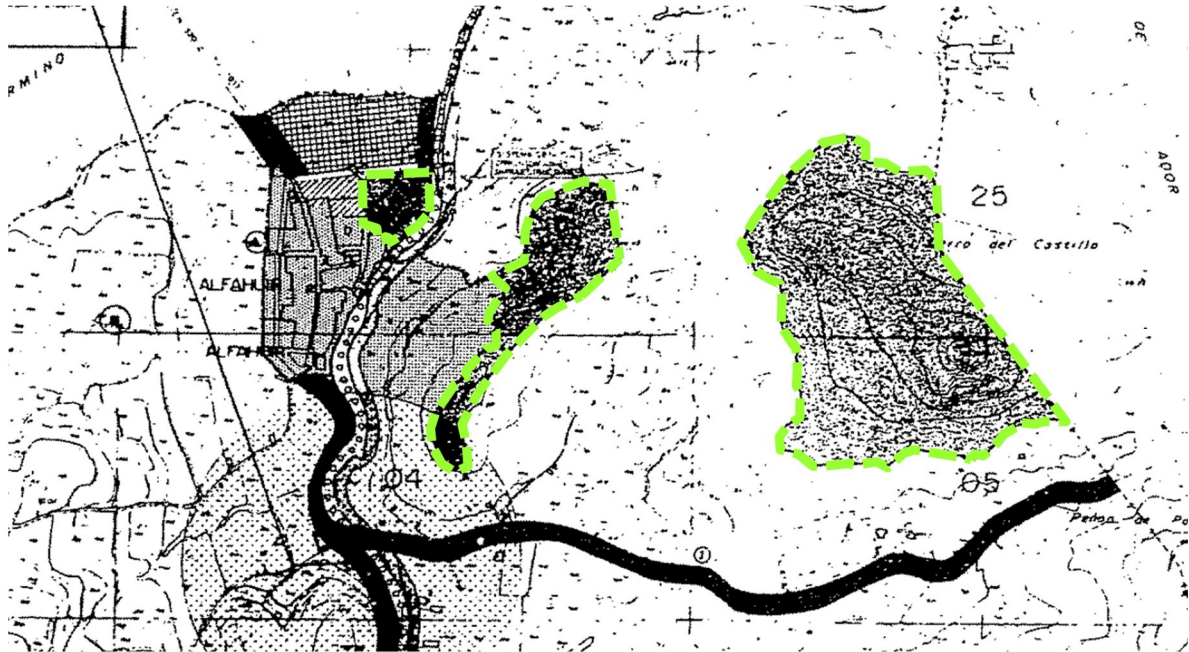
FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
627		SUB	EX	L	N	4000	4000	0	4000	R	SI
2332		SNU	EX	A	M	56000	56000	56000	0	R	NO
2333		SNU	EX	A	M	290000	290000	290000	0	R	NO

ALFAUIR

2/3

Planeamiento

NS 1993 (vigente)



NS 1986 (anterior)



Fig. superior: detalle de calificación como ZV estructural del cerro del Castillo, que por tanto se remonta al planeamiento de 1986.

ALFAUIR

3/3

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **627**. Limítrofe al casco urbano, en SUB, 2000 m² obtenidos a cargo del sector SUB residencial Ensanche, ya gestionado. Obtenida



nº ZVrp **2332**. Aislada, en SNU, ladera de de monte con carácter forestal, fuera de ámbitos equidistributivos (se sitúa junto a un SUB residencial de baja densidad, con aprovechamiento tipo 0'2, pero no se adscribe al mismo), por lo que queda como recurso la obtención mediante expropiación. No obtenida



nº ZVrp **2333**. “Cerro del Castillo”, en SNU, fuera de ámbitos equidistributivos. Espaciación con importantes valores culturales y patrimoniales por ser entorno del BIC del castillo que se erige en su cima. No obtenida



Observaciones: Es destacable tanto la enorme proporción de ZV estructurales que se disponen calificadas, como su clara naturaleza de suelos con valores ambientales, diferentes a los de esparcimiento público propios de las zonas verdes urbanas.

2.3.3 Almiserà

ALMISERÀ

309 hab.

1/4

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	28-5-1997	Técnica prevista	Sup. total plan
Leg.urb.	LRAU	Clasificación	Estándar planeamiento
Habitantes	1.879potenciales	SU	Sup. obtenida
			Dotación real actual

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

	Anterior plan	Observaciones	
	NS	Permanece invariable la clasificación como SU, y su no inclusión en ámbitos de gestión, tanto en las NS anteriores como vigentes.	La ZV en la zona del monte Vernisa se conserva en ambas NS. Desaparece la situada al oeste del casco de las NS de 1982 y se sustituye por otra al norte de esta misma zona de casco urbano.
	30-3-1982	En el nuevo PG se incluyen las ZV urbanas en AR, a efectos de su gestión.	El nuevo PG modifica la posición, naturaleza y forma de las ZV estructurales. La ZV de zona Monte Vernisa pasa a considerarse PNL en SNU.
	PG		
	Presentada prop. técnica de memoria ambiental 17-9-14		

Situación general de las zonas verdes estructurales

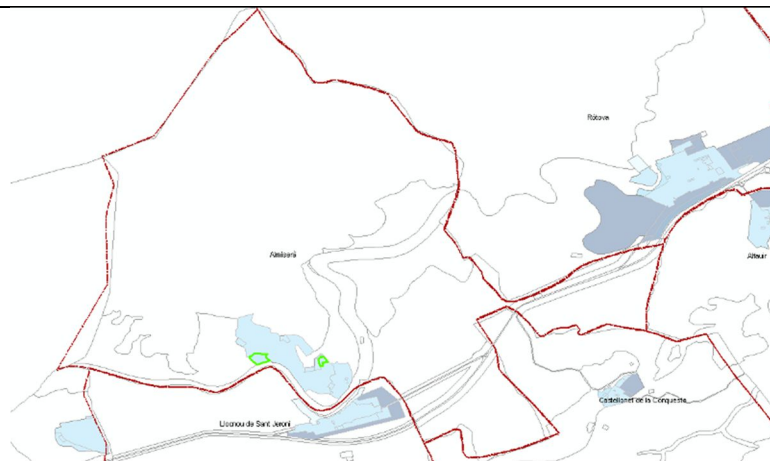


Tabla de recopilación de datos

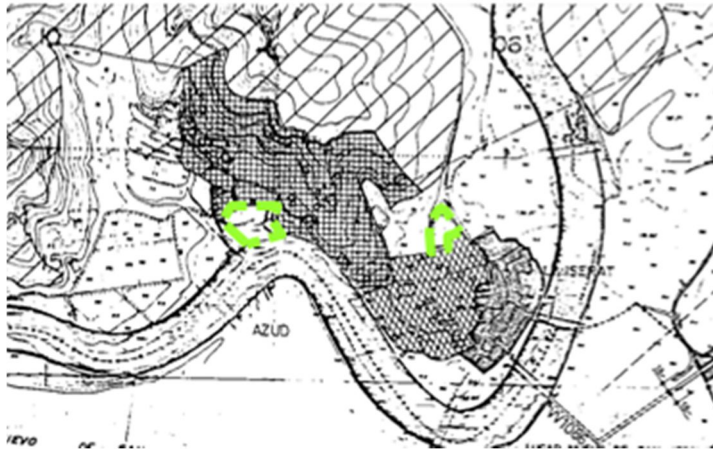
FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPPR	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPPLAVI	OBTACTUA
706		SU	EX	L	N	9200	9200	9200	0	R	NO
707		SU	EX	L	N	5001	5001	3001	2000	R	NO

ALMISERÀ

2/4

Planeamiento

NS1997 (vigente)

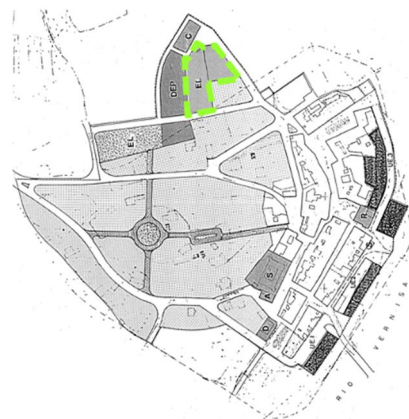


El parque público en la zona de casco de las NS 1982, que daba al Río Vernisa, se descalifica y sustituye por zona residencial entremedianeras en las NS 1997 (sombreados intensos en fig. inferior)

Situación de ZV estructurales en la ordenación general

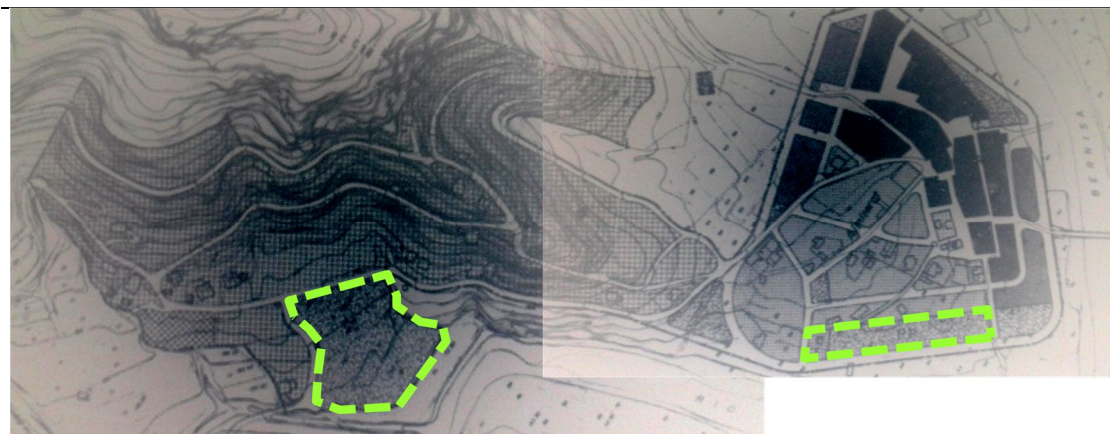


ZV estructural en zona Monte Vernisa



ZV estructural en zona casco

NS 1982 (anterior)



Nuevo PG iniciada su tramitación, con documento de referencia emitido por el órgano ambiental.

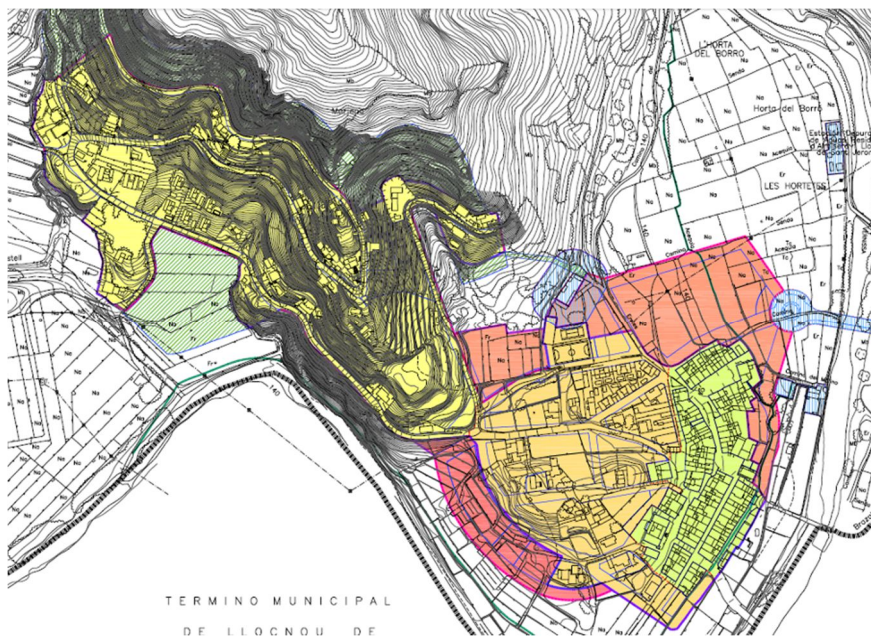
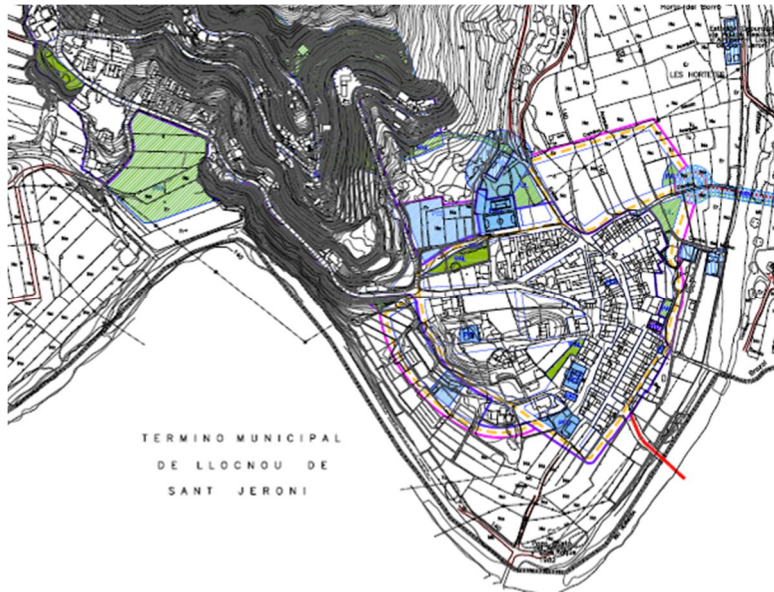


Fig. superior: detalle de plano "Suelo urbano y urbanizable, red primaria". Fig. inferior: detalle de plano "Suelo urbano y urbanizable, sectores, áreas de reparto y programas de imagen urbana"; del nuevo Plan General en tramitación.

En la figura superior, se observa que las ZV estructurales de las NS anteriores modifican su calificación y aparecen otras. La ZV en la zona monte Vernisa pasa a considerarse como parque público natural, en SNU, en concepto de cesión de 1 m² de PNL por m² reclasificado exigida por el art. 13.6 de la LOTPP. La parte pendiente de obtención de la ZV del casco se mantiene como jardín de la red primaria. En la figura inferior, se observa como todo el suelo pendiente de desarrollo y por tanto con dotaciones públicas pendientes de obtención, se incluye en áreas de reparto, a efectos de su gestión.

ALMISERÀ

4/4

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **706**. Zona de Monte Vernisa, SU, no incluida en ámbitos equidistributivos para su obtención.

No obtenida



nº ZVrp **707**. Zona de l'Era o casco, SU, no incluida en ámbitos equidistributivos para su obtención.

Parcialmente obtenida por compra a sus propietarios, ocupada por instalaciones deportivas.
Resto (60% aprox.), no obtenida



Observaciones: La mayor ZV estructural ubicada en la zona del monte Vernisa permanece desde las NS de 1982 en suelo clasificado como urbano, fuera de ámbitos equidistributivos, aun disponiendo de un planeamiento de 1997, por tanto adaptado a la LRAU, que delimita algunas unidades de ejecución en los bordes del núcleo urbano principal de Almisera.

El mismo tratamiento de gestión se otorga a la ZV estructural de la zona casco, es decir, ausencia de ámbitos de gestión que permitan la obtención mediante equidistribución, de la parte todavía de titularidad privada. En las vigentes NS modifica su ubicación respecto de las anteriores NS, y en la considerable parte ya obtenida, se encuentra ocupada por instalaciones deportivas al aire libre.

No obstante el nuevo PG en trámite plantea un giro en el tratamiento de la gestión de las dotaciones públicas pendientes, especialmente las ZV estructurales en SU o SUB, al incluirlas en áreas de reparto, para facilitar su obtención mediante reparcelación.

2.3.4 Almoines

ALMOINES

2.305 hab.

1/3

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN		DOTACIÓN
Vigente	HOMO NS	Tratamiento dominante:		Nº total ZV estructurales
Aprobación	26-11-1999	Técnica prevista	Reparcelación	Sup. total plan
Leg.urb.	LRAU	Clasificación	SUB	Estándar planeamiento
Habitantes	3.385 potenciales			Sup. obtenida
				Dotación real actual
				7,37 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	Revisión NS	Observaciones	
Aprobación	5-1-1990	Las NS de 1990 clasificaron la ZV como SNU, quedando fuera de ámbitos de gestión sistemática.	Desde la revisión de las NS 1990 se plantea un parque urbano, ribera del Serpis, que permanece prácticamente invariable en su posición y forma en el planeamiento vigente.
Futuro plan	---	La HOMO de 1999 la clasifica como SUB e integra en la gestión de los nuevos sectores, recurriendo a la técnica de adscripción, para su obtención mediante reparcelación.	
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales



Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACION	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
778	SU		L	C	2150	2150	0	2150	E	SI	
779	SUB	RE	L	C	10886	10886	0	10886	R	SI	
780	SUB	RE	L	C	3943	3943	0	3943	R	SI	

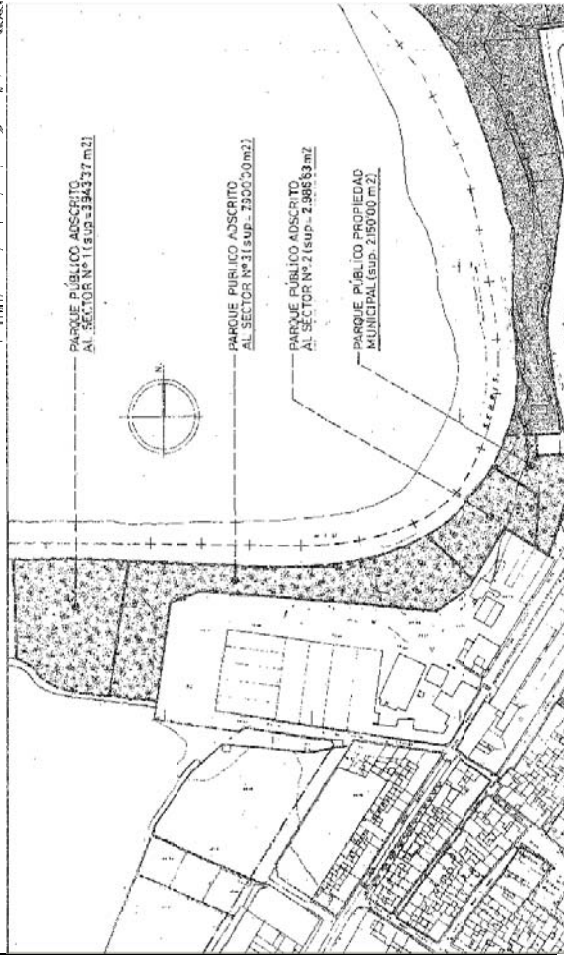
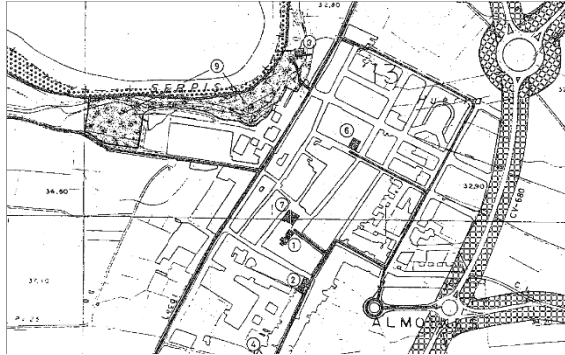
(*)Se considera una única zona verde estructural por su integridad formal, aunque por el diferente tratamiento y nivel de obtención de su superficie, se divide en varias porciones a efectos del análisis de su gestión.

ALMOINES

2/3

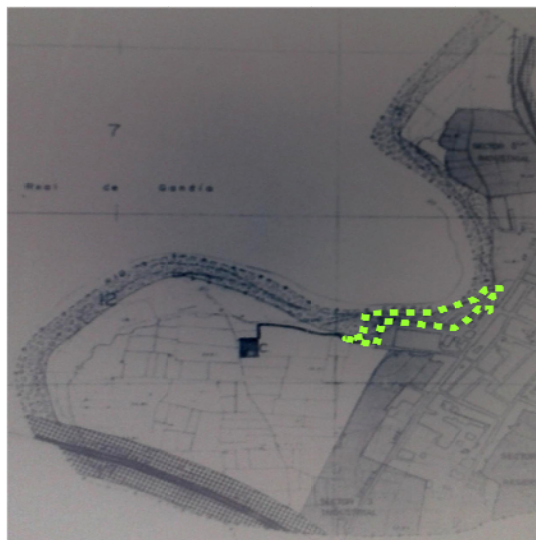
Planeamiento

HOMO NS1999 (vigente)



La HOMO plantea la gestión de la ZV estructural del río Serpis, adscribiéndola a diferentes sectores (sector 1 y 2 residenciales, y el 3 industrial) para facilitar su obtención a través de reparcelación cuando éstos se desarrollen. La imágen de la derecha corresponde al plano de áreas de reparto de la homologación, donde se detallan las superficies en que se divide la ZV a efectos de su gestión.

Revisión NS 1990 (anterior)



Las NS 1990 definieron varias unidades de actuación en suelo urbano, pero en ninguna de ellas se incluyó el parque urbano del Serpis, perteneciente a los sistemas generales, que quedó en SNU y fuera de cualquier ámbito de gestión sistemática.

ALMOINES

3/3

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 778. Extremo Este del jardín de ribera del río Serpis.

Con anterioridad al planeamiento vigente, ya estaba obtenida



nº ZVrp 779. Parte intermedia de la zona verde estructural que se desarrolla a lo largo de la ribera del río Serpis. Mediante la HOMO de las NS se adscribió al sector 2 y 3, y a través del desarrollo de los cuales ha sido obtenida y urbanizada.

Obtenida



nº ZVrp 780. Extremo Oeste del jardín del río Serpis. Mediante la HOMO de las NS se adscribió al sector residencial 1, de reciente desarrollo. Habiéndose inscrito la reparcelación, se ha materializado la cesión al ayuntamiento de la ZV, estando no obstante pendiente la urbanización del sector y también dicha ZV.

Obtenida



Observaciones: Es un claro ejemplo de cómo, a través de la HOMO de las NS se ha dado un giro a la gestión de las NS originarias, integrando la ZV estructural en las áreas de reparto de los nuevos crecimientos urbanísticos, de manera que, gracias al desarrollo de los últimos años, y a la gestión municipal, la totalidad del jardín de ribera del Serpis se ha podido obtener.

2.3.5 Alqueria de la Comtesa, L'

ALQUERIA DE LA COMTESA, L'		1.541 hab.	1/2
-----------------------------------	--	------------	-----

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	PG	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	5-11-2003	Técnica prevista	Sup. total plan
Leg.urb.	LRAU	Clasificación	Estándar planeamiento
Habitantes	2.206 potenciales		Sup. obtenida
			Dotación real actual
			0 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	29-5-1985	No se modifica el tratamiento previsto para la obtención de la ZV, que permanece en SNU fuera de ámbitos equidistributivos.	Se mantiene en ambos planes, como única ZV estructural, el montículo aislado que configura la “Muntanyeta de S. Miquel”, heredada y mantenida desde las NS de 1985.
Futuro plan	---		
Tramitación			

Situación general de las zonas verdes estructurales

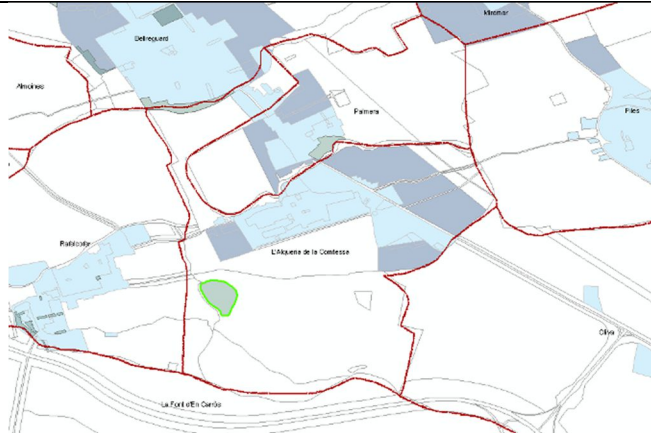


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTACTUA	OBTPLAVI
609		SNU	EX	A	M	26273	26273	26273	0	NO	R

ALQUERIA DE LA COMTESSA, L'

2/2

Planeamiento

PG 2003 (vigente)

NS 1985 (anterior)



[Los contornos a trazos señalando la ubicación del parque público, sobre el planeamiento original, son nuestros.]

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 609. "Muntanyeta de San Miquel"

No obtenida



Observaciones: La "Muntanyeta de San Miquel" pertenece a l'Ajuntament de La Font d'En Carròs, por lo que, aunque su propietario es una administración pública, no es ésta la destinataria final del parque público, que deber ser el ayuntamiento del término al que sirve, en este caso, el de L'Alqueria de la Comtessa, por lo que debemos considerarla como una reserva pendiente de obtención.

2.3.6 Barx

BARX		1.333 hab.	1/2		
PLANEAMIENTO		GESTIÓN		DOTACIÓN	
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales	2	
Aprobación	29-9-1981	Técnica prevista	Expropiación	Sup. total plan	302.800 m ²
Leg.urb.	TRLS 1976	Clasificación	SNU	Estándar planeamiento	144 m ² /hab
Habitantes	2.100 potenciales			Sup. obtenida	3.500 m ²
				Dotación real actual	2,63 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	---	Observaciones
Aprobación	---	---
Futuro plan	Iniciado	
Tramitación	Paralizado	

Situación general de las zonas verdes estructurales

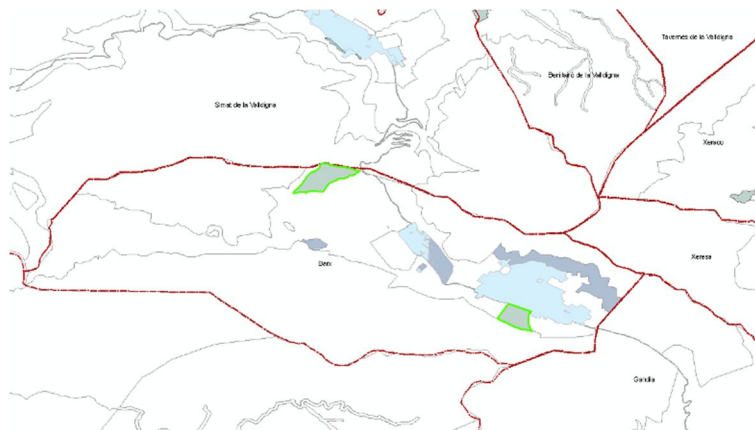


Tabla de recopilación de datos

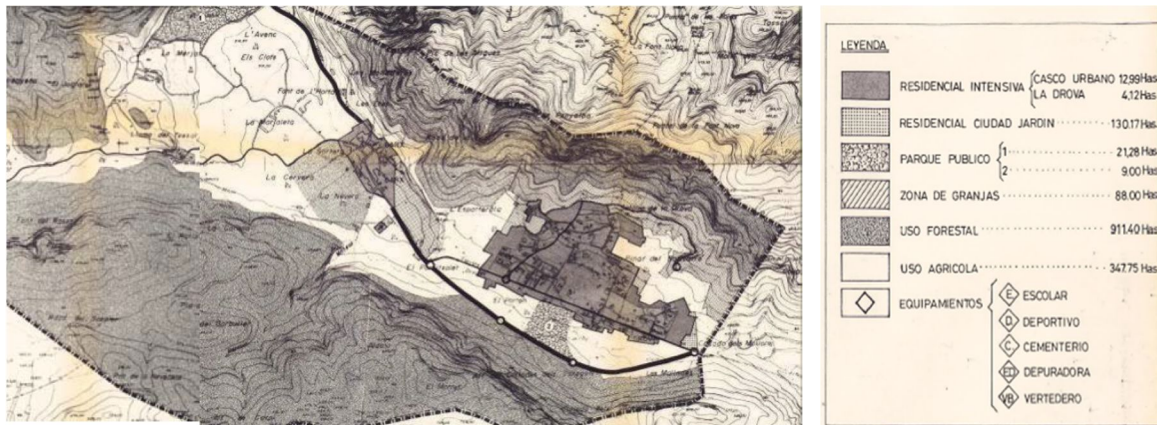
FID ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACION	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPPLAVI	OBTACTUA
685	SNU	EX	L	M	90000	90000	86500	3500	R	PA
686	SNU	EX	A	M	212800	212800	212800	0	R	NO

BARX

2/2

Planeamiento

NS 1981 (vigente)



Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **685**. Limítrofe al núcleo de la Drova. Obtenida y urbanizada una porción de 3500 m2 de los 90000 m2 totales (zona central de la fuente de la Drova). En su mayor parte, no obtenida.



nº ZVrp **686**. Aislada, en las estribaciones de la sierra al oeste del término. Ocupado el vértice suroeste por un camping privado con declaración de interés comunitario. No obtenida.



Observaciones: Es destacable la proporción de zonas verdes estructurales calificadas en el planeamiento (144 m²/hab), en comparación con las disponibles actualmente en relación a la población real (2,62 m²/hab).

2.3.7 Bellreguard

BELLREGUARD	4.765 hab.	1/4
--------------------	------------	-----

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	PG	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	1-7-1999	Técnica prevista	Reparcelación
Leg.urb.	LRAU	Clasificación	SUB
Habitantes	12.732potenciales		
			Sup. total plan
			Estándar planeamiento
			Sup. obtenida
			Dotación real actual
			9,44m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior	NS	Observaciones	
Aprobación	22-12-1981	El vigente PG apuesta claramente por la técnica de adscripción para la obtención de dotaciones por reparcelación, sustituyendo en sistema de expropiación de dotaciones en SNU que dominaba las anteriores NS.	Únicamente se conserva el parque “población sur” respecto de la ordenación de las NS, sufriendo el otro parque Este de la población y el playa Norte, de dichas NS, su desaparición o modificación por falta de obtención.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales

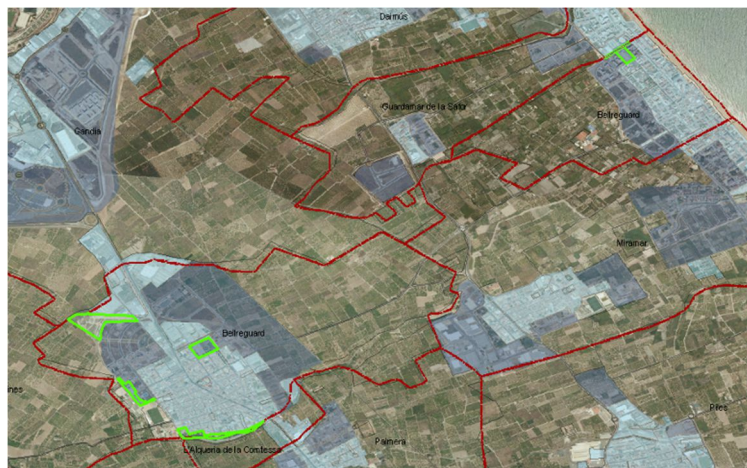
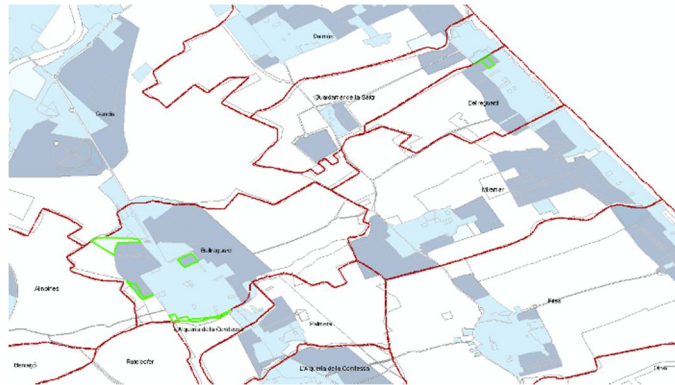


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTP LAVI	OBTACTUA
784	SU			I	N	11909	11909	0	11909	E	SI
785	SUB	RE	L		N	25234	25234	17983	7251	R	NO
787	SUB	RE	L		N	14219	14219	0	14219	R	SI
788	SUB	RE	L		N	6283	6283	0	6283	R	SI
789	SUB	RE	I		N	5303	5303	0	5303	R	SI

BELLREGUARD

3/4

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 784. Parque “Plaza de España”. Nueva ZV calificada en el PG vigente, que procede de un enclave escolar obtenido anteriormente al mismo, por lo que no ha supuesto un problema de gestión a resolver por éste. No obstante, sí interesa saber que el suelo se obtuvo por reparcelación con cargo a una unidad de actuación (la UA2).

Con anterioridad al planeamiento vigente, y mediante sistema de reparcelación, ya estaba obtenida



nº ZVrp 785. Parque “industrial cementerio”. Nueva ZV calificada en el vigente PG, que se fracciona a efectos de su obtención adscribiéndola a diferentes áreas de reparto.

Por reparcelación, parcialmente (30%) obtenida



nº ZVrp 787. Parque “población Sur (3 d’Abril)”. Ya existía en las NS anteriores, sin mecanismo de gestión equidistributivo. No obstante, se obtuvo vía convenio urbanístico para desarrollar un SAU industrial (pag.12 memoria justificativa PG).

Obtenida



BELLREGUARD

4/4

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **788**. Parque del polideportivo. Nueva ZV incorporada al presente PG, que se obtuvo anteriormente al PG, mediante reparcelación con cargo a la unidad de actuación nº 6.

Obtenida



nº ZVrp **854**. Parque Playa, que sustituye a la amplia extensión que en su entorno ocupada otro parque mayor en las anteriores NS. En desarrollo del PG, se obtiene mediante reparcelación vinculada a un área de reparto.

Obtenida



Observaciones: Bellreguard cuenta con una experiencia en la gestión mediante reparcelación que viene del desarrollo de las anteriores NS de 1981, en las que pese a prever la práctica totalidad del suelo dotacional a obtener por expropiación, en desarrollo de éstas se comenzó a introducir unidades de actuación para la obtención por reparcelación de estos suelos, sistema que se incluye de pleno en el presente PG. Esto ha hecho que prácticamente todos los parques estén obtenidos al 100%.

Destaca el planteamiento formal de ubicación de zonas verdes, en posiciones integradas o limítrofes, de utilidad para la población, así como su estándar ajustado a los requerimientos legales, sin los excesos, en muchas ocasiones acompañados de problemas de gestión, que conlleva en otros municipios.

2.3.8 Beniarjó

BENIARJÓ	1.846 hab.	1/2
-----------------	------------	-----

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales 1
Aprobación	24-11-1987	Técnica prevista (ya obtenido)	Sup. total plan 3.141 m ²
Leg.urb.	TRLS 1976	Clasificación SU	Estándar planeamiento 2,50 m ² /hab
Habitantes	1.255potenciales (*)		Sup. obtenida 3.141 m ²
			Dotación real actual 1,70 m ² /hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	27-5-1982	La obtención de las dotaciones, desde el primer PG de 1969 se asumió que debía hacerse por expropiación, al ubicarse éstas fuera de ámbitos equidistributivos. No obstante, la ZV estructural, siendo de propiedad pública prácticamente desde los orígenes de su calificación, no ha exigido plantearse su gestión.	La dotación de ZV estructurales ha ido menguando paulatinamente desde el primer planeamiento en 1986, donde partiendo de dos áreas, finalmente permanece una de ellas, al Este de la población, integrada en un área que combina zona escolar, deportiva y zona verde.
Futuro plan	Enelaboración		
Tramitación	Emitido documento de referencia 11-6-2010		

Situación general de las zonas verdes estructurales

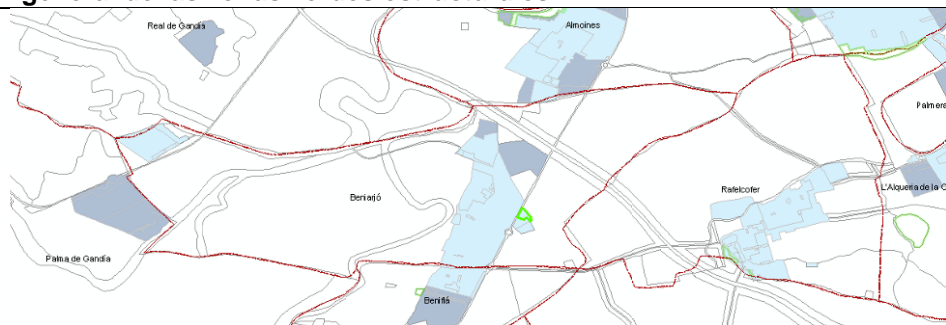


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACION	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
102	SU		L	N		3141	3141	0	3141	E	SI

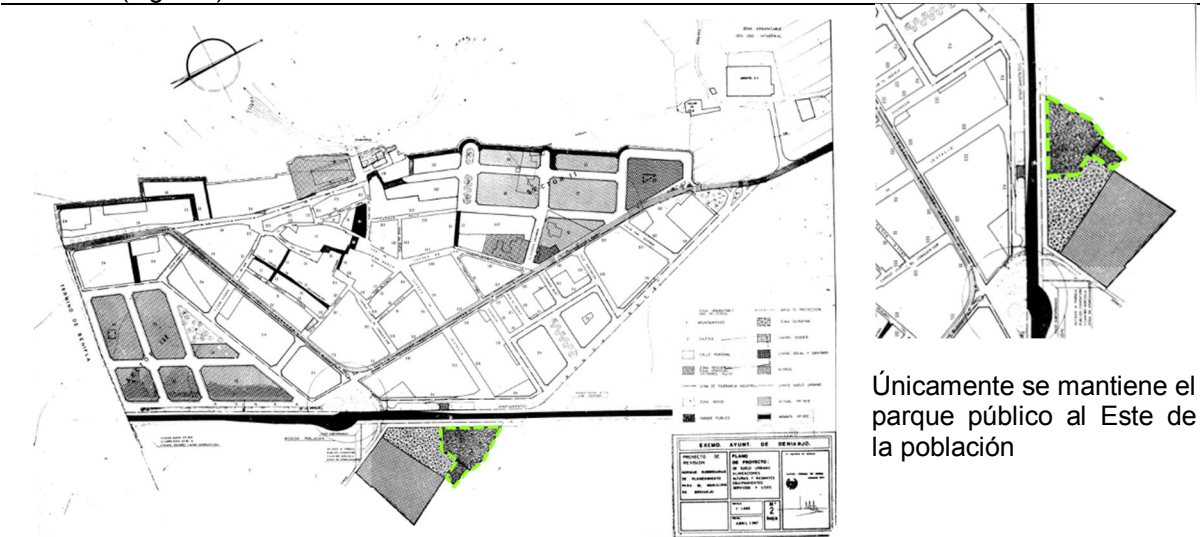
(*) A falta del reflejo expreso de este dato en las NS vigentes del año 1987, se considera la población existente el momento de redacción de éstas, dado el escenario recesivo poblacional que se relata en el punto 1.3.3 de la memoria justificativa, titulado “reducción del suelo urbano”, en coherencia con los planteamientos conservadores que caracterizaron dicho documento de planeamiento.

BENIARJÓ

2/2

Planeamiento

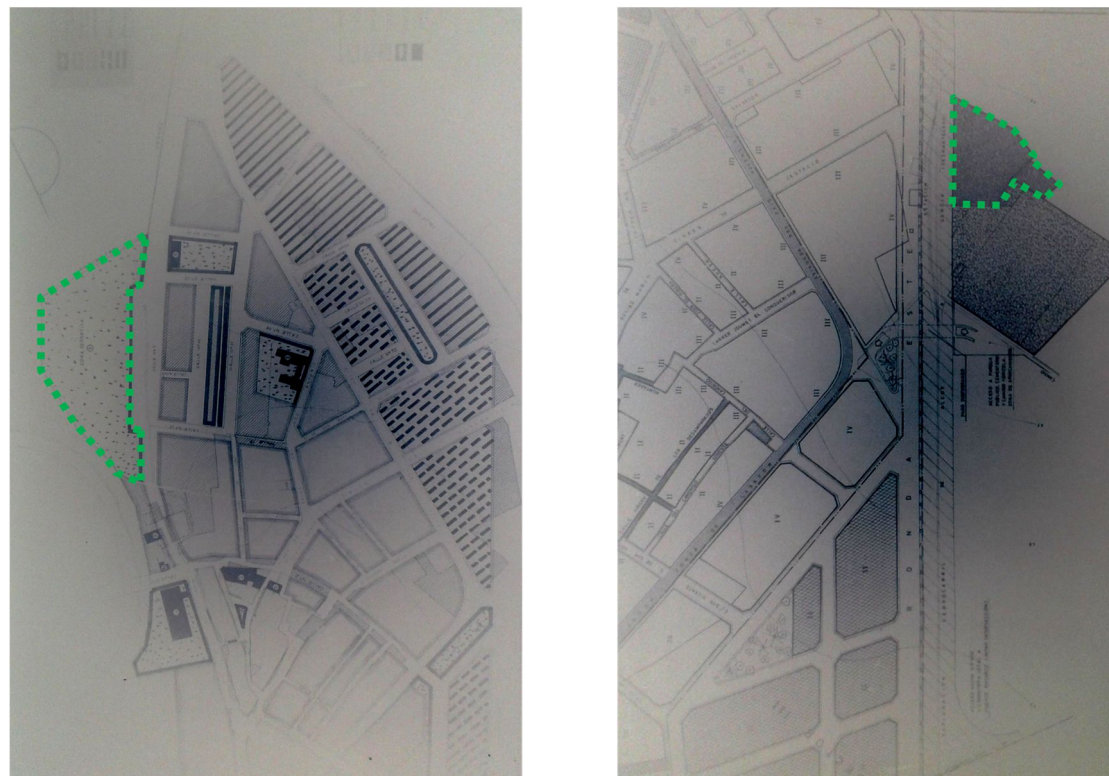
NS 1987 (vigente)



Únicamente se mantiene el parque público al Este de la población

PG 1969 (primer planeamiento)

NS 1982 (anterior)



El primer planeamiento de Beniarjó (PG 1969, redactado conjuntamente con Beniflá), calificó una zona verde (rotulada también como “zona deportiva” en el plano), junto al Rio Serpis, con el que linda la población al Oeste. Es una zona de alta productividad agrícola, motivo por el cual en la memoria justificativa de las NS 1982 se plantea la necesidad de su reducción, en las que únicamente se declara como zona verde de los sistemas generales, la del otro lado de la explanada del ferrocarril (zona al Este del casco urbano) (art. 1.2.5.2.3 normas urbanísticas).

BENIARJÓ

2/2

Relación territorial entre la zona verde del Rio Serpis planteada en el PG de 1969 y la zona verde del otro lado de la explanada del ferrocarril, al Oeste del casco urbano, que se mantiene calificada como tal en el vigente planeamiento



Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nºZVrp102. Limítrofe al núcleo de población.

Obtenida



Observaciones: La única zona verde estructural de que se dispone es la ubicada en continuidad con la zona deportiva, confundiéndose con ésta por estar ocupada en gran parte por instalaciones de este uso. El documento de referencia emitido por el órgano ambiental a la propuesta de nuevo PG (pág.4), resume perfectamente la situación de las ZV estructurales de las vigentes NS: “Las dotaciones de espacios libres, zonas verdes, jardines o parques públicos son reducidas, con tratamientos de pavimentos duros, aunque queda compensada en gran parte por la proximidad del espacio rural agrícola del entorno del casco urbano”.

Su calificación como tal viene recogida desde el planeamiento anterior, en cumplimiento del cual se obtuvo y urbanizó, no generando problemas de gestión por ser de titularidad pública con anterioridad a las NS vigentes.

2.3.9 Benifairó de la Valldigna

BENIFAIRO DE LA VALLDIGNA 1.655 hab. 1/2

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	PG	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales 1
Aprobación	4-8-2005	Técnica prevista (ya obtenida)	Sup. total plan 59.355 m ²
Leg.urb.	Adaptado LRAU	Clasificación SNU	Estándar planeamiento 17 m ² /hab
Habitantes	3.482 potenciales		Sup. obtenida 59.355 m ²
			Dotación real actual 35,86 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior	NS	Observaciones	
Aprobación	21-07-1989	La única ZV estructural ya era de titularidad pública desde las NNSS, por lo que su obtención no ha supuesto problema.	Se amplía desde 16583 m2 en las NS a 59.355 m2 en el vigente PG, también públicos, consolidando de esta manera su naturaleza como único parque urbano, calificado como tal, en el planeamiento.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales

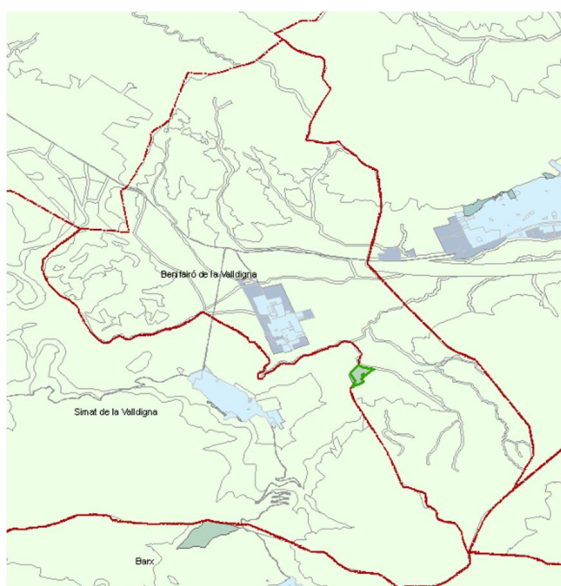


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACION	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTACTUA	OBTPLAVI
621		SNU		A	E	59356	59356	0	59356	SI	E

BENIFAIRO DE LA VALLDIGNA

2/2

Planeamiento

PG 2005 (vigente)

NNSS 1989 (anterior)



Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp686. Aislada, espacio natural “El Clot”

Obtenida



Observaciones: El único gran parque urbano recogido en el planeamiento vigente, El Clot, es una zona verde cuya calificación viene recogida desde el planeamiento anterior, no generando problemas de gestión por ser su titularidad pública desde hace tiempo, con motivo de su vinculación al área natural con valores hídricos que le da su nombre.

2.3.10 Beniflá

BENIFLA

464 hab.

1/2

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	HOMO NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	1-10-1999	Técnica prevista	Sup. total plan
Leg.urb.	LRAU	Clasificación	Estándar planeamiento
Habitantes	550potenciales		Sup. obtenida
			Dotación real actual

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	5-10-1993	No se han operado modificaciones que afecten a la gestión de la ZV estructural, pese a haberse tramitado 8 modificaciones de las NS hasta la actualidad, 2 de ellas posteriores a la HOMO.	La HOMO NS introduce una pequeña ZV estructural, hasta dicha fecha inexistente en el planeamiento de Beniflá.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales

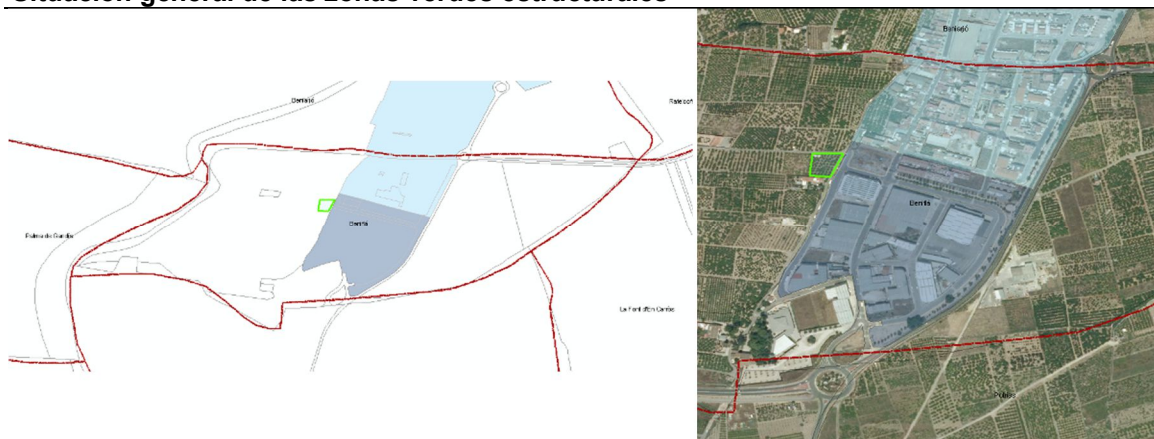


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
631	SNU	EX	L	N		2128	2128	2128	0	R	NO

BENIFLA

2/2

Planeamiento

HOMO NS1999 (vigente)

NS 1993 (anterior)

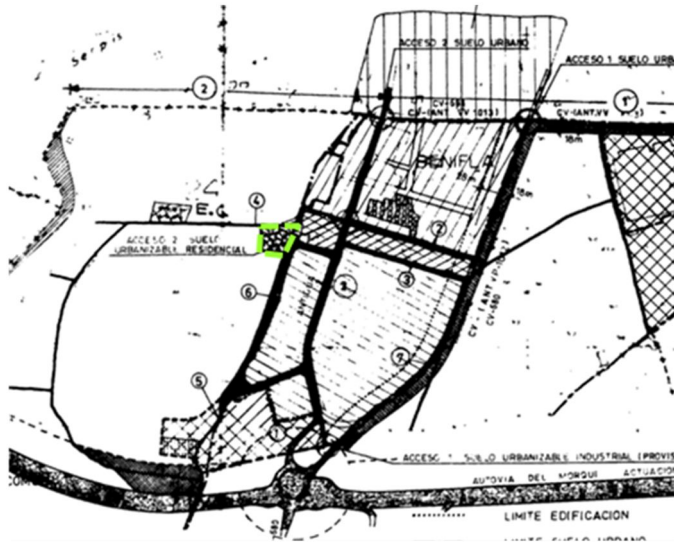


Fig. superior: Espacios libres de dominio y uso público definidos en la mitad norte residencial del casco urbano, por las NS de 1993, sin carácter de sistema general según la memoria justificativa de la HOMO NS (punto 1.2), que no las reconoce como tal. No existían otras ZV estructurales.

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 631. Limítrofe al casco urbano, pero en SNU, ubicada en la salida hacia el cementerio, frente a la zona industrial, tiene dificultada la conexión directa con el casco urbano por la barrera física de una acequia y ronda perimetral de circulación de la población.

No obtenida



Observaciones: Las NS han sido modificadas en ocho ocasiones, dos tras la homologación de 1999, tratando diferentes puntos, entre los que no se incluye dotar de un mecanismo de gestión equidistributiva para la obtención de la ZV estructural.

2.3.11 Benirredrá

BENIRREDRÁ

1.679 hab.

1/3

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	30-12-1985 (mod. 11-5-1993)	Técnica prevista	Sup. total plan
Leg.urb.	TRLS 1976	Expropiación	Estándar planeamiento
Habitantes	1.195 potenciales	Clasificación	Sup. obtenida
		SU	Dotación real actual
			7,27 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior	PG Reforma Interior	Observaciones	
Aprobación	1955	Las NS de 1985 introducen mecanismos de gestión en contraste con la generalizada ausencia de éstos en los planeamientos anteriores a la LS 1956, como el citado de 1955.	Las NS adaptadas al TRLS 1976 prevén ZV estructurales, en cumplimiento del estándar de 5 m ² /hab exigible, frente a la ausencia de estas en los planes anteriores, o en contraste con los planteamientos teóricos de los cordones verdes, a modo de ronda perimetral, también recogido en el PG 1955 de Benirredrá, no llevados a la práctica en prácticamente ningún planeamiento.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales



Tabla de recopilación de datos

FID ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
853	SU	RE	I	N	3229	3229	0	3229	R	SI
854	SU	EX	L	M	3882	3882	0	3882	R	SI
103	SU	RE	L	M	1494	1494	0	1494	R	SI
104	SU	EX	L	M	3600	3600	0	3600	R	SI

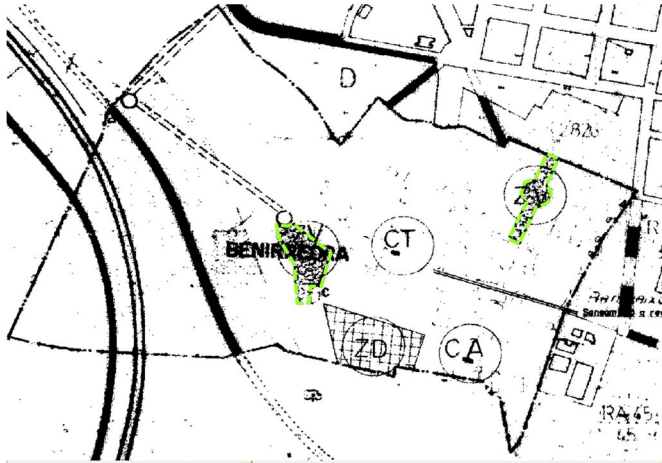
BENIRREDRÀ

2/3

Planeamiento

NS 1985 (vigente)

Mod. PG nº 1, 1993 (vigente)



En 1993 se amplía el “Parque Oeste”, en 3.600 m², para mantener la proporción de dotaciones públicas derivadas de un discreto incremento de habitantes que genera la modificación.

PG 1955: Plano General de reforma interior y alineaciones de ensanche de 1955 (anterior)



Se plantea una ronda perimetral a modo de cinturón verde (o Green Belt), propio de los planes de la época que proponen crecimientos limitados o ciudades acotadas.

Fig.2.4: Plano General de reforma interior y alineaciones de ensanche de 1955, del municipio de Benirredrà. Arquitecto: Pablo Soler Lluch. (Fuente: MERLO FUERTES, JL, tesis doctoral, leída en la Universidad Politécnica de Valencia, 2014, pág. 603; extraída de Arxiu Històric de la Comunitat Valenciana, Gran Valencia, signatura 3/786-6).

BENIRREDRÁ

3/3

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **853**. “Parque Norte”, integrado en suelo urbano. Incluido en el casco urbano a través de la unidad de actuación nº 11 para su obtención mediante reparcelación.

Obtenida



nº ZVrp **103, 104, 854**. “Parque Oeste”, montículo junto al cementerio y depósito de agua. Las NS de 1985 la clasifican como SU y prevén su obtención por expropiación (art. 27 NNUU), manteniendo este sistema en su ampliación hacia el Oeste en 1993 (nº ZVrp **104**). En la práctica el ayuntamiento ha ido adquiriéndola progresivamente por compra a sus propietarios.

La parte lindante con viarios (nº ZVrp **103**), fue incluida en la unidad de actuación nº 7, para su obtención mediante reparcelación, y así se gestionó y obtuvo.

Obtenida



Observaciones: Benirredrá dispone de la totalidad de las zonas verdes estructurales establecidas en el plan, obtenidas. No obstante, buena parte del Parque Oeste, no cumple con las condiciones óptimas para el esparcimiento de la población por tratarse de la ladera de un montículo con topografía acusada.

Se ha combinado las dos técnicas básicas, reparcelación y expropiación para el cumplimiento de sus objetivos, aunque la adquisición fuera de ámbitos equidistributivos, se ha llevado a cabo por compra voluntaria a sus propietarios, sin necesidad de entrar en un procedimiento expropiatorio.

2.3.12 Castellonet de la Conquesta

CASTELLONET DE LA CONQUESTA

152 hab.

1/3

PLANEAMIENTO		GESTIÓN		DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales	1
Aprobación	25-7-1994	Técnica prevista	Expropiación/ reparcelación	7.000 m ²
Leg.urb.	TRLS 1976	Clasificación	SU	21,74m ² /hab
Habitantes	322 potenciales		Sup. obtenida	2.668 m ²
			Dotación real actual	17,55m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior	NS	Observaciones	
Aprobación	31-10-1989	No se modifica entre ambas NS el planteamiento respecto de la gestión, manteniéndose la clasificación como SU, y en su mayor parte, fuera de ámbitos equidistributivos.	Se modifica el emplazamiento de la ZV estructural prevista en las NS de 1989, que pasa a calificarse como dotacional deportiva, situándose el nuevo parque, en su mayor parte, por las vigentes NS en las estribaciones de un montículo adyacente a la población.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales

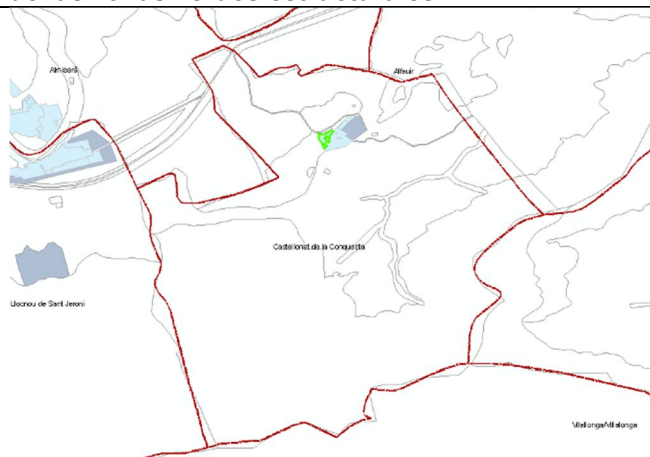


Tabla de recopilación de datos

FID ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
774	SU	EX	L	M	4332	4332	4332	0	R	NO
105	SU	EX	L	N	2000	2000	0	2000	R	SI
128	SU	RE	I	N	300	300	0	300	R	SI
129	SU	RE	I	N	368	368	0	368	R	SI

CASTELLONET DE LA CONQUESTA

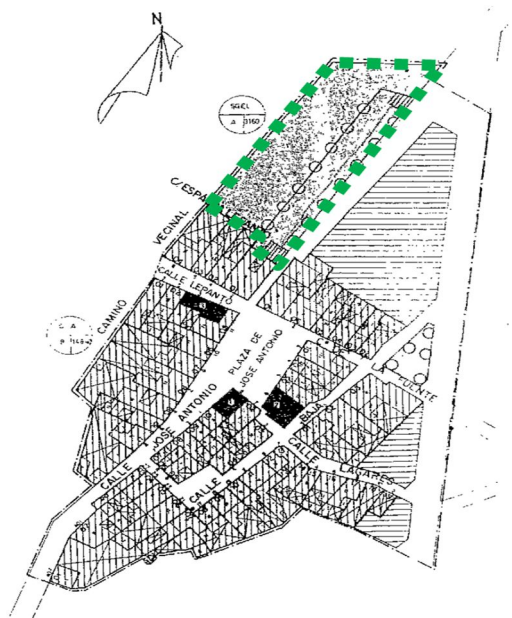
2/3

Planeamiento

NS 1994 (vigente)



NS 1989 (anterior)



El parque Norte de las NS de 1989, situado en SU, no se llegó a ejecutar, por lo que no conserva su emplazamiento en las vigentes NS, viendose desplazado a otra área de la población en su extremo suroeste. El emplazamiento originario esta ocupado por instalaciones deportivas al aire libre y espacios ajardinados anexos, con función de esparcimiento y recreo, que bien podrían haber avalado su mantenimiento con calificación de zona verde.

CASTELLONET DE LA CONQUESTA

3/3

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 774, 105, 128 y 129. Parque en las estribaciones del montículo que se levanta al suroeste de la población, en SU. La mayor parte fuera de ámbitos equidistributivos. Las vigentes NS delimitan 3 unidades de ejecución, y únicamente en la UE2, que forma la conexión del parque con el vial urbano, se integran dos porciones de esta ZV (nº ZVrp 128 y 129). La parte que se extiende al norte de la piscina, y las dos porciones interiores a la UE2, ya son públicas (nº ZVrp 105, 128 y 129, respectivamente).

En su mayor parte (5000 respecto de 7000 m²), no obtenida.



Observaciones: Las vigentes NS, aunque su aprobación data de 1994, no llegaron a aprobarse bajo la aplicación de la LRAU, con lo que mantienen el mismo planteamiento a nivel de gestión que sus predecesoras de 1989, redactadas al amparo del TRLS 1976: grandes infraestructuras, como el parque público, en SU y, en su mayor parte, sin previsión de integración en ámbitos equidistributivos.

Se da un paso atrás en la permanencia del parque, que se desplaza de la zona privilegiada en topografía llana y centralidad, que ahora ocupan las instalaciones deportivas, para relegarse en a una zona orográficamente poco apta para la edificación.

2.3.13 Daimús

DAIMÚS		2.830 hab.		1/3	
PLANEAMIENTO		GESTIÓN		DOTACIÓN	
Vigente	NS	Tratamiento dominante:		Nº total ZV estructurales	2
Aprobación	22-12-1993	Técnica prevista	Expropiación	Sup. total plan	68.130 m ²
Leg.urb.	TRLRS 1992	Clasificación	SNU	Estándar planeamiento	12,75m ² /hab
Habitantes	5.343potencial(*)			Sup. obtenida	1.626 m ²
				Dotación real actual	0,57 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior	---	Observaciones	
Aprobación	---	Se plantea por el nuevo PG en trámite la modificación de la clasificación del suelo de la principal ZV estructural, pasando de SNU a SUB. En coherencia con lo anterior, se modifica el sistema previsto de expropiación en las NS, por inclusión en un área de reparto para su obtención mediante reparcelación a cargo de varios sectores.	El nuevo PG en trámite conserva la posición básica de la principal ZV estructural (parque Playa o parque Sur), pero modifica sensiblemente su forma y dimensión para adecuarse a la nueva ordenación limítrofe. Se cuenta como única dotación de ZV estructural, el parque Sur (61.123 m ²), y siendo la población potencial del nuevo PG de 6.940 hab., se plantea una dotación en el planeamiento de 8,81 m ² /hab.
Futuro plan	PG		
Tramitación	Emitido documento de referencia 26-6-14		

Situación general de las zonas verdes estructurales

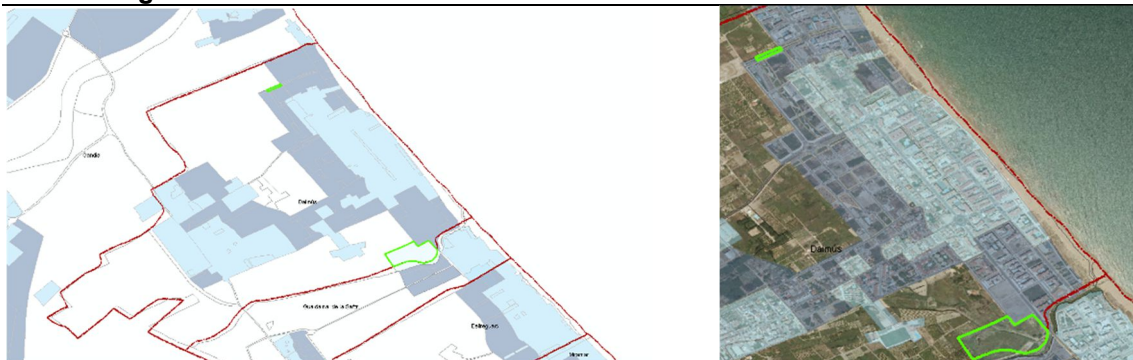


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACION	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
863	SU	RE	I		N	1626	1626	0	1626	R	SI
865	SNU	EX	L		N	66504	66504	66504	0	R	NO

(*) A falta de la información de este dato en la documentación de las NS de 1993, se deduce, restando a los habitantes potenciales del PG en trámite (6940 hab.) los correspondientes al nuevo suelo residencial que se incorpora, a partir de una regla proporcional respecto al suelo total residencial.

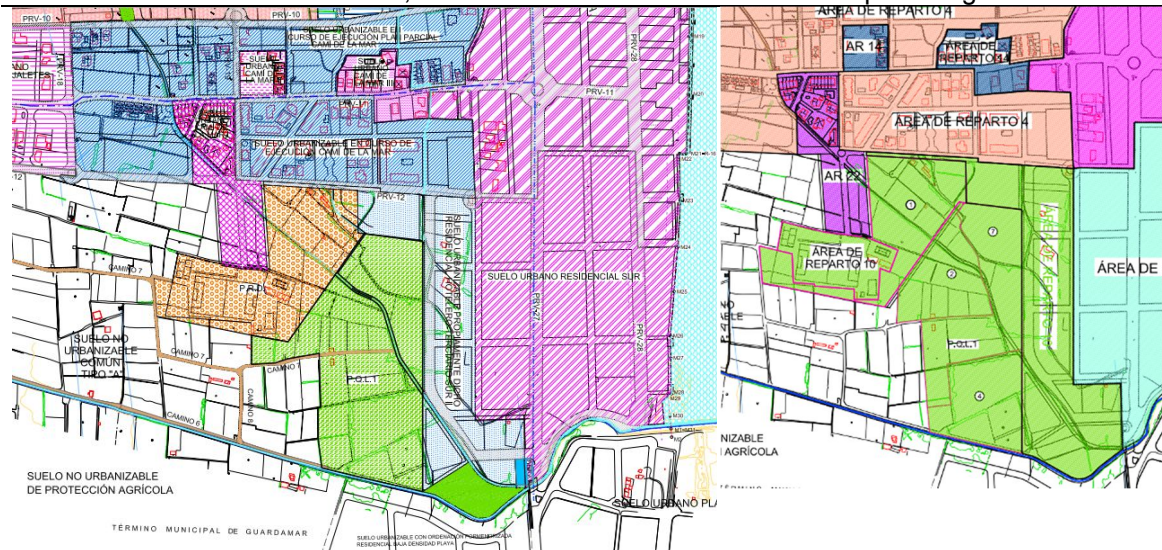
Planeamiento

NS 1993 (vigente), a través de su plasmación en el documento de homologación del sector Pedregals Norte.



Fig.: Plano de información “clasificación de NNSS Daimús (CTU 22-12-83)”, de la homologación parcial modificativa sector Pedregals norte, aprobado por la CTU 28-7-2003. Los contornos en verde son nuestros, señalando las ZV estructurales. En la homologación se añade al parque público Playa (nº ZVrp 865) de las NS de 1993, una ZV de la red primaria para dotar de 5 m² por cada habitante que incrementa la nueva ordenación del sector (nº ZVrp 863).

Nuevo PG iniciada su tramitación, con documento de referencia emitido por el órgano ambiental.



Modificación en la ordenación: El parque público Playa (denominación NS) o Sur (PQL-1, denominación en el nuevo PG), se mantiene en su posición, pero modificando sensiblemente su forma y dimensión para adecuarse a la nueva ordenación limítrofe.

Modificación en la gestión: Su clasificación pasa de SNU a SUB, adscribiéndose a varios sectores para su obtención mediante reparcelación.

Fig.: Detalle de plano de red primaria (izquierda) y delimitación de áreas de reparto (derecha) del nuevo Plan General en tramitación.

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

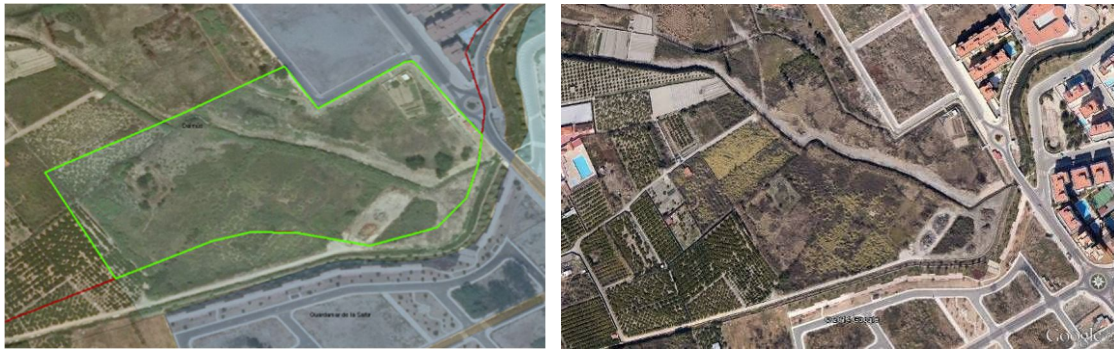
nº ZVrp **863**. ZV de la red primaria del sector Pedregals Norte. Integrada en los crecimientos urbanísticos, obtenida mediante reparcelación del área de reparto del mencionado sector. Se añadió a la ordenación mediante la homologación de las NS, en 2003, para incrementar la dotación de ZV de la red primaria, a razón de 5 m² por cada habitante que añadía la nueva ordenación del sector.

Obtenida



nº ZVrp **865**. Parque Playa Sur, límite con los crecimientos urbanísticos y con el término de Guardamar, situado en SNU, a obtener mediante expropiación. En el nuevo PG en trámite no se modifica su ubicación principal, pero sí su forma, clasificación del suelo (pasa a SUB) y su sistema de gestión (inclusión en AR para obtención mediante reparcelación).

No obtenida



Observaciones: El nuevo PG en trámite representa un claro ejemplo de reacción en orden a resolver el problema del parque urbano sin obtener de las vigentes NS, recurriendo a la técnica reparcelatoria, planteando su adscripción a los nuevos sectores que se crean.

2.3.14 Font d'en Carròs, La

PLANEAMIENTO		GESTIÓN		DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales	2
Aprobación	23-2-1982	Técnica prevista	Expropiación	145.326 m ²
Leg.urb.	TRLS 1976	Clasificación	SNU	13,94m ² /hab
Habitantes	10.426potenciales		Sup. obtenida	35.025 m ²
			Dotación real actual	8,64 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior	PG	Observaciones	
Aprobación	1967	Se plantea por el nuevo PG en trámite la modificación del tratamiento de la gestión de las reservas dotacionales, pasando a estar clasificadas todas las pendientes de obtención como SUB, con inclusión en áreas de reparto para su obtención mediante reparcelación.	El nuevo PG en trámite mantiene la posición básica del parque en "La Plana" junto al polideportivo. Se suprime el parque aledaño al Castillo del Rebollet, sustituyéndose por otro en una zona de nuevo crecimiento.
Futuro plan	PG		
Tramitación	Documento de referencia emitido el 19-7-2010		

Situación general de las zonas verdes estructurales

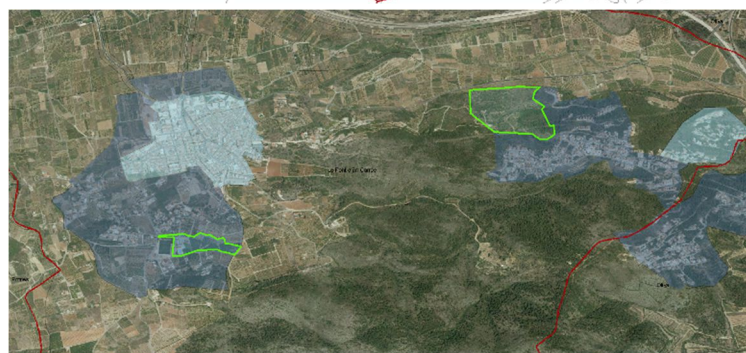
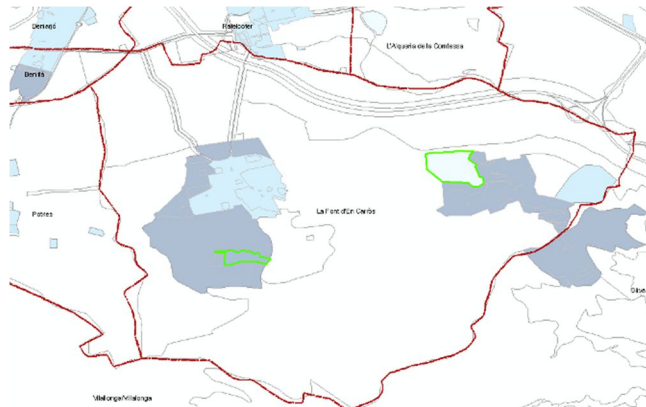


Tabla de recopilación de datos

FID ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
698	SNU		A	N	35025	35025	0	35025	E	SI
712	SNU	EX	A	M	110300	110300	110300	0	R	NO

FONT D'EN CARRÒS, LA

2/4

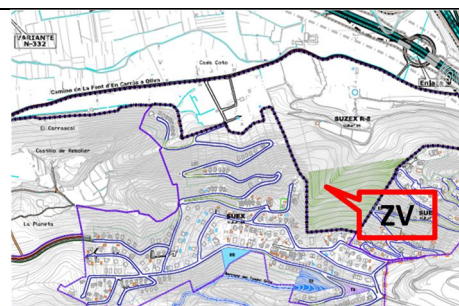
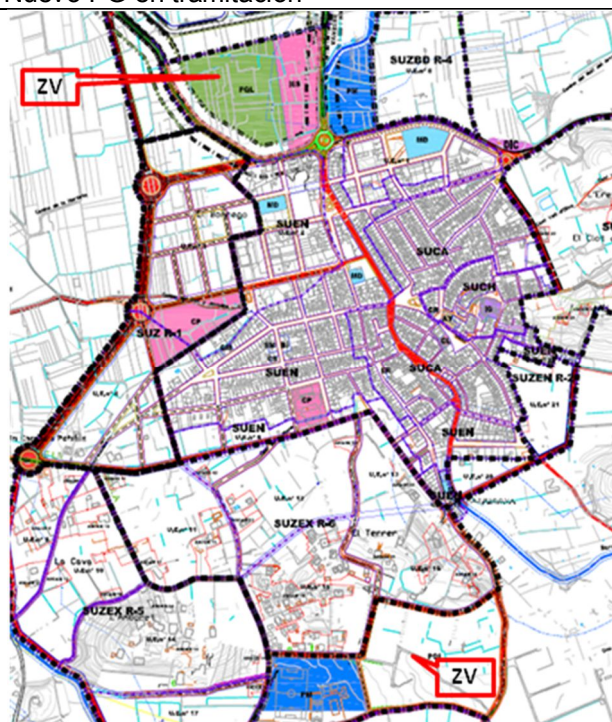
Planeamiento

NS 1982 (vigente).



Fig. Detalle del plano de "Zonificación" de las NS de La Font d'en Carròs (CTU 23-2-1982)". Los contornos en verde son nuestros, señalando las ZV estructurales.

Nuevo PG en tramitación



Se suprime el gran parque junto al Castillo del Rebollet, sustituyéndose por otro integrado en el área de reparto del crecimiento residencial propuesto cercano. (imagen superior). Se mantiene el parque de "La Plana" junto polideportivo, ampliándose y corrigiéndose su forma. Se añade un tercer parque al norte del casco urbano. Las superficies pendientes de obtención de todos se adscriben a áreas de reparto para su obtención mediante reparcelación. (imagen izquierda)

Fig. Detalle de plano de red primaria alrededor del casco urbano (izquierda) y Este término (derecha) del nuevo Plan General en tramitación. Los símbolos ZV en recuadro rojo son nuestros, resaltando la ubicación de las ZV estructurales.

FONT D'EN CARRÒS, LA

3/4

Planeamiento

PG 1967 (no vigente).

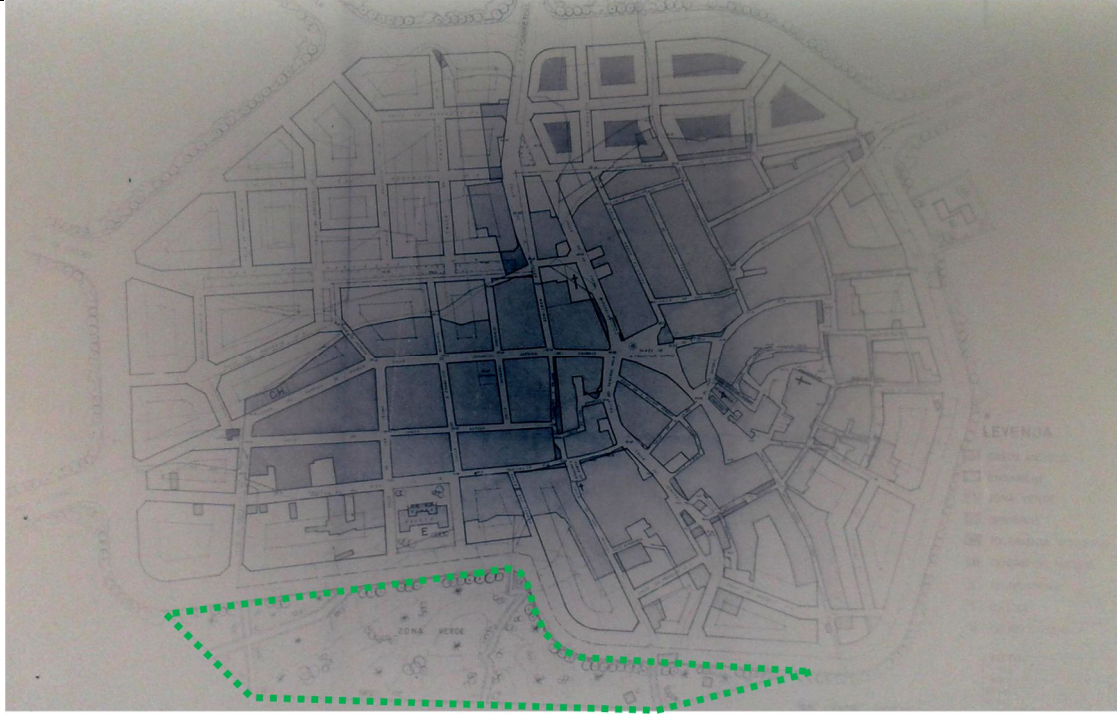


Fig.2.5: Detalle del plano de “Estado actual y alineaciones”del “Plan General de Fuente Encarroz” (BO 7-6-1967)”. Autor: Julio Trullenque Sanjuan y Pablo Navarro Alvargonzalez, arquitectos. (Fuente: *Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 6607675*). Los contornos en verde son nuestros, señalando la ZV más importante de la ordenación.

Se trata de un PG redactado al amparo de la LS 1956, sin diferenciación entre zonas verdes de diferentes categorías (de interés general o local), con la única exigencia de cumplir con un 10% del área del polígono (art. 3 LS 1956), y sin previsión de ningún tipo de gestión.

Se proponen varias zonas verdes, de las cuales destaca la Gran Via, y sobre todo el, denominado en la memoria del PG, “gran Parque en la zona Sur”, que se resalta en la imagen superior.

El gran Parque Sur no se llegó a ejecutar, y en la actualidad el suelo está calificado como urbanizable residencial.

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

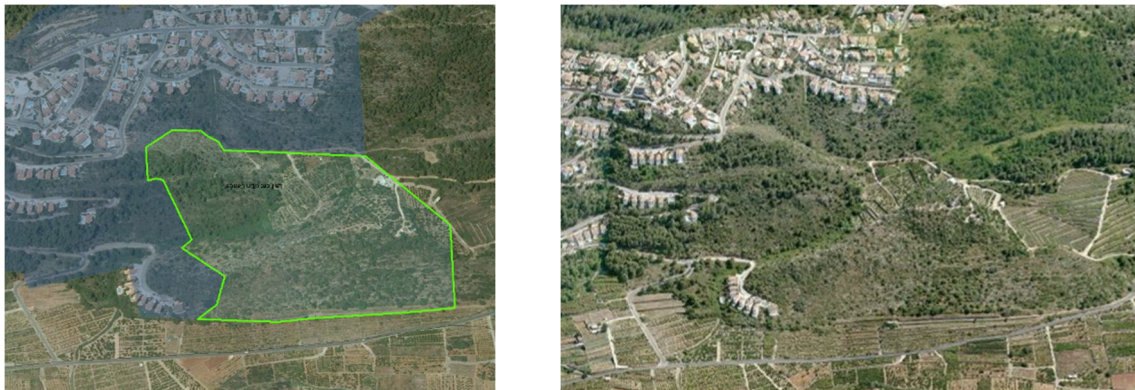
nº ZVrp 698. Parque de "La Plana". En SNU, pero de titularidad pública antes de la redacción de las NS. En una parte significativa, aproximadamente un 30 %, utilizada como aparcamiento y ampliación del equipamiento deportivo colindante.

Con anterioridad a las NS vigentes ya estaba obtenida



nº ZVrp 712. Parque en el entorno del Castillo del Rebollet, en SNU, a obtener mediante expropiación.

No obtenida



Observaciones: En el nuevo PG en tramitación se produce un cambio de planteamiento total en la gestión de las dotaciones previstas, mediante la adscripción de todo el nuevo suelo dotacional de la red primaria a las áreas de reparto propuestas. La modificación en la ordenación más relevante se encuentra en la supresión del parque previsto en el entorno del Castillo del Rebollet y su desplazamiento a un lugar más integrado con la trama residencial a la que, a efectos de su gestión, se adscribe.

2.3.15 Gandía

GANDÍA	78.543 hab.	1/10
---------------	-------------	------

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	HOMO PG 1999	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales 16
Aprobación	7-7-1999	Técnica prevista Expropiación	Sup. total plan 1.381.835 m ²
Leg.urb.	LRAU	Reparcelación	Estándar planeamiento 10,27m ² /hab
Habitantes	134.540potenciales	Clasificación SU/SUB/SNU	Sup. obtenida 907.323 m ²
			Dotación real actual 11,55 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior	PG	Observaciones	
Aprobación	1990	La HOMO diversifica los sistemas de gestión respecto del PG de 1990, extendiendo la aplicación de adscripción a sectores de un mayor número de reservas dotaciones.	Se respeta un criterio de continuidad respecto de zonas verdes estructurales previamente establecidas en el planeamiento. Dotación holgada de éstas.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales

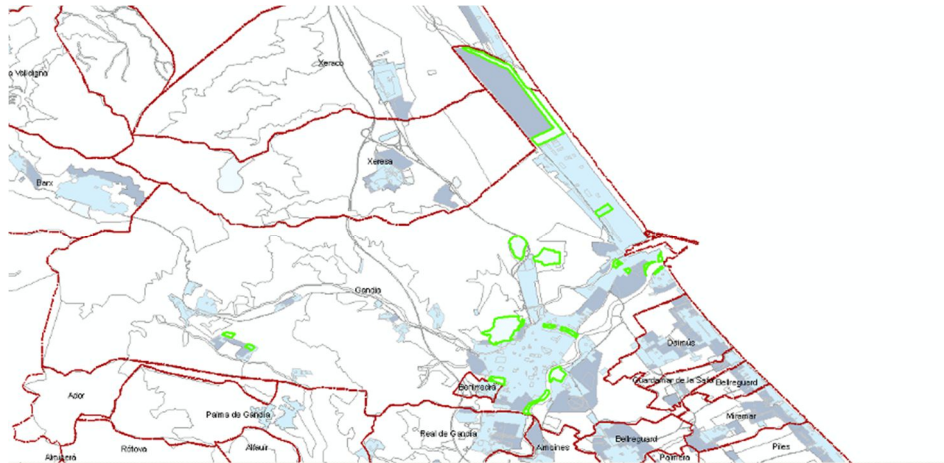


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
849	SNU		EX	A	E	90508	90508	0	90508	R	SI
857	SU			I	N	11032	11032	0	11032	E	SI
859	SU			I	C	80905	80905	0	80905	E	SI
869	SU		EX	I	N	15142	15142	0	15142	R	SI
877	SU			I	N	8000	8000	0	8000	E	SI
889	SU			I	N	7597	7597	0	7597	E	SI
893	SNU			A	M	150979	150979	0	150979	E	SI
895	SNU			L	N	254611	254611	254611	0	R	NO
898	SU		EX	L	N	8801	8801	8801	0	R	NO
905	SU			I	N	13120	13120	0	13120	E	SI
907	SNU			L	N	2950	2950	0	2950	E	SI
908	SU			L	C	50805	50805	0	50805	E	SI
910	SU			L	C	11192	11192	0	11192	E	SI
914	SU			I	N	13635	13635	0	13635	E	SI
916	SU			I	N	4851	4851	0	4851	E	SI
917	SU			I	N	33908	33908	0	33908	E	SI
918	SNU			L	N	20265	20265	0	20265	E	SI
920	SNU			L	M	260927	260927	0	260927	E	SI
112	SNU		RE	A	E	4900	4900	4900	0	R	NO
113	SNU		EX	A	E	23300	23300	23300	0	R	NO
114	SNU		EX	A	E	6100	6100	0	6100	R	NO
115	SUB		RE	I	N	99064	99064	99064	0	R	NO
116	SNU		EX	L	C	53114	53114	53114	0	R	NO
117	SUB		RE	I	M	90166	90166	0	90166	R	SI
118	SU		EX	I	N	9000	9000	9000	0	R	NO
119	SNU		EX	A	E	2200	2200	2200	0	R	NO
120	SNU		EX	A	E	2473	2473	2473	0	R	NO
121	SNU		EX	A	N	4374	4374	4374	0	R	NO
122	SNU		RE	A	E	3805	3805	3805	0	R	NO
123	SNU		RE	A	E	2600	2600	2600	0	R	NO
124	SNU		RE	A	E	1072	1072	1072	0	R	NO
125	SNU		RE	A	E	1413	1413	1413	0	R	NO
126	SNU		EX	A	E	2900	2900	2900	0	R	NO
127	SNU		EX	A	E	9050	9050	9050	0	R	NO
882	SU			I	N	35241	35241	0	35241	E	SI

GANDÍA

2/10

Planeamiento

HOMO PG1999 (vigente)



Distribución de las zonas verdes estructurales en relación al núcleo principal de población, de acuerdo con la vigente homologación del Plan General, volcada sobre fotografía aérea. (Elaboración propia a partir del SIG de planeamiento de la Generalitat Valenciana)

PGU playa Norte de Gandía 1955 (no vigente)

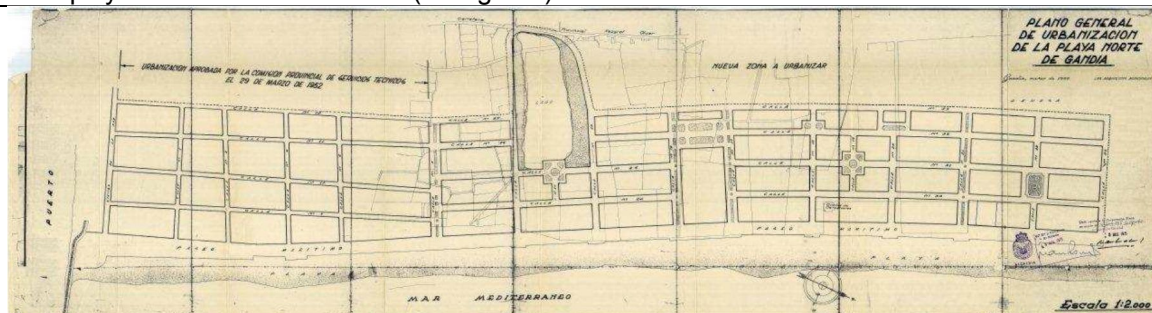


Fig. 2.6: Plano general de urbanización de la playa Norte de Gandía, modificación y ampliaciones aprobadas el 29 de marzo de 1952 y el 2 de noviembre de 1955. Autor: Pablo Soler Lluch, arquitecto municipal, sobre proyecto original del arquitecto municipal anterior, Vicente Valls Gadea. (Fuente: MERLO FUERTES, J.L., op.cit., pág. 82).

En la parte central se aprecia en proyecto el parque del “Clot de la Mota”, cuya ubicación surge de la existencia de un lago natural, lo que ha garantizado su permanencia en el planeamiento y la puesta en marcha de mecanismos para gestionar el suelo colindante por diferentes métodos, hasta la plena obtención del perímetro regular sobre el que se implanta y su urbanización en la actualidad.

Planeamiento

PU1955 (no vigente)

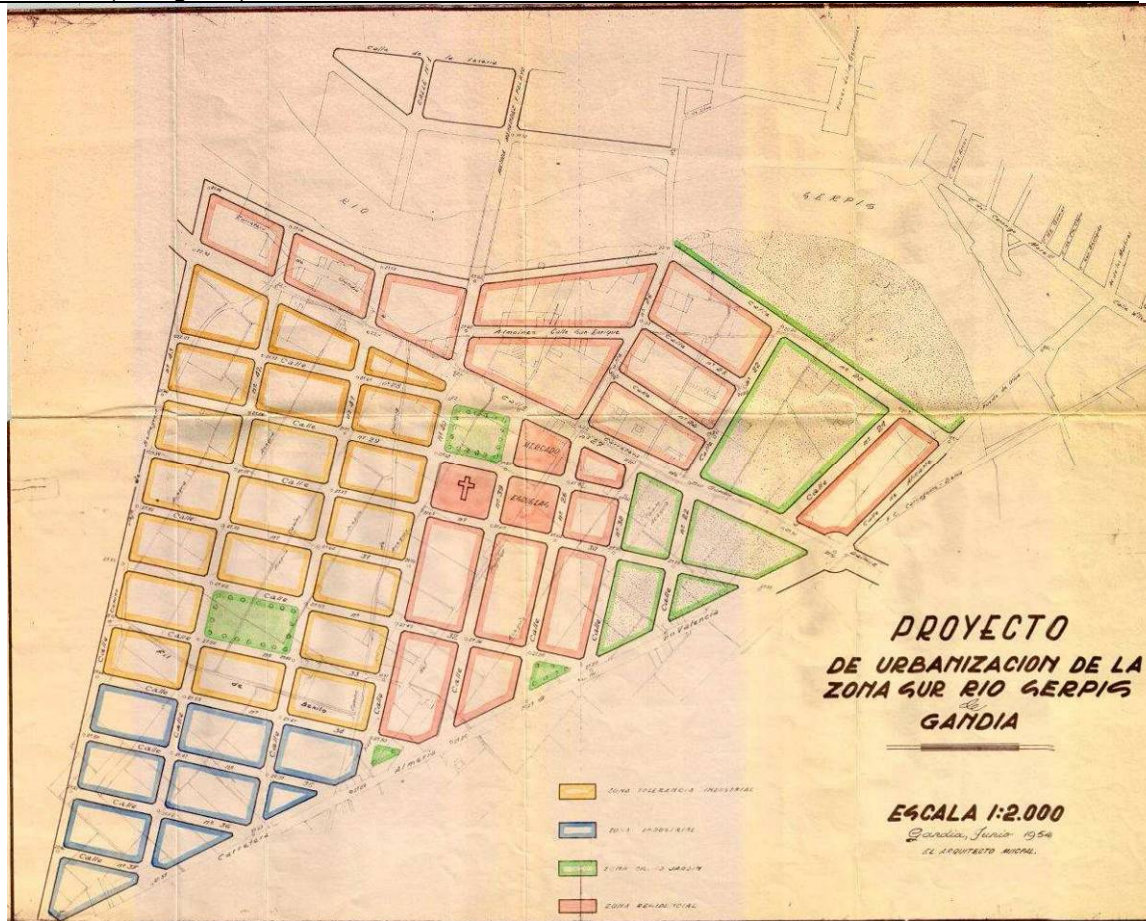


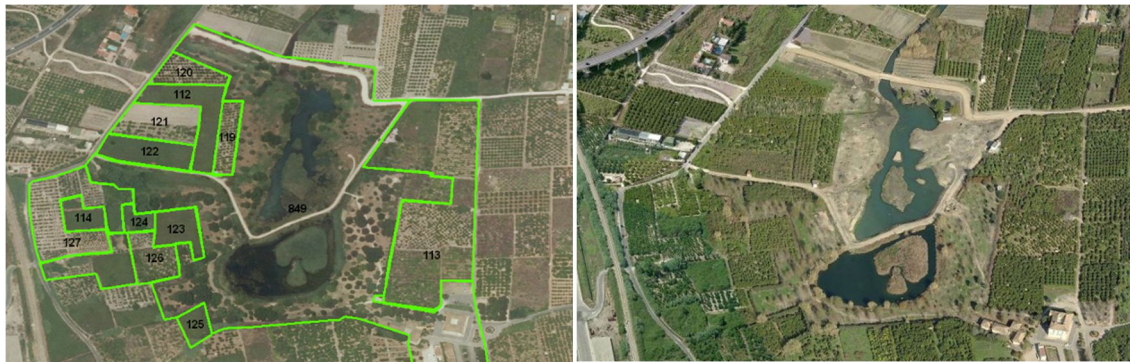
Fig. 2.7: Proyecto de urbanización de la zona Sur del Río Serpis de 1955. Autor: Pablo Soler Lluch, arquitecto municipal. (Fuente: MERLO FUERTES, J.L., op.cit., pág. 304).

La zona verde en forma de sector circular junto al Río Serpis al Norte, añadida a la zona verde trapezoidal inmediata al sur de la anterior, son el origen en fase de proyecto del actual “Parque AusiasMarch”, que prácticamente sin modificaciones, se ha obtenido y ejecutado en su totalidad.

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **849, 112, 113, 114, 120 a 127**. Parque “Alquería del Duc”. Espacio natural alrededor de unas lagunas naturales (“Ullal de perla” y l’Estany). Tiene un total de 15,36 Ha, la mayor parte en SNU ya obtenida (96.608 m²), parte incluida en áreas de reparto para su obtención mediante equidistribución (12.718 m²) (nº ZVrp **122, 124 y 125** adscritas al sector Benipeixcar 2 y nº ZVrp **122 y 123** adscritas Rafalcaid). Sobre todo en las zonas de borde se sitúan las parcelas aún privadas, pendientes de obtener, y fuera de ámbitos equidistributivos, clasificadas como SNU (44.297 m²).

Parte (aprox. 63%) de titularidad pública (lago y entorno inmediato). Resto no obtenida



nº ZVrp **893**. PQL “Castell de Bairén”, SNU. Se obtuvo por compra a sus antiguos propietarios a principios de la década de los 90.

Obtenida



Relación territorial entre las zonas verdes estructurales de “Castell del Bairén” y “Alquería del Duc”

GANDÍA

5/10

nº ZVrp **115**. Parque “UIR-1”. El parque UIR-1 (136.395 m2) está clasificado como SUB adscrito, en su mayor parte (103.509 m2) al sector Playa L’Ahuir colindante. No obtenido



nº ZVrp **895, 116**. Parque “UIR-2”, en SNU. Situado en continuidad hacia el Norte con el UIR-1. La parte paralela a la costa es de titularidad Estatal, estando previsto que mediante convenio pase a propiedad municipal, por lo que no plantea problemas de gestión con particulares, y por tanto, no supone gasto económico de adquisición de terrenos.

La restante superficie de UIR-2 paralela al cauce del Río Vaca, límite de término con Xeraco, todavía no es pública y no se prevén mecanismos equidistributivos para su obtención.



No obtenida



De titularidad pública

GANDÍA

6/10

nº ZVrp **898**. “Mareny de Rafelcaid”, en SU. Le afecta por su colindancia el trazado de un futuro vial de conexión con el puerto, por lo que se prevé coordinar su adquisición y desarrollo en coordinación con la ejecución de dicho eje de comunicaciones. En consecuencia, no existe ningún mecanismo de equidistribución previsto para su obtención.

No obtenida



nº ZVrp **910**. “Riu Serpis”, en SU. Se obtuvo mediante convenio con la Confederación Hidrográfica del Júcar, al encauzarse en Río Serpis, por lo que su titularidad pública no ha derivado de procedimientos de gestión urbanística, que hayan tenido coste para el ayuntamiento o propietarios concretos.

Obtenida



nº ZVrp **857**. “Venecia”, en SU. Encontrándose en zona portuaria, surge de titularidad Estatal, por lo que su incorporación efectiva al patrimonio público no deriva de procedimientos de gestión urbanística, que hayan tenido coste para el ayuntamiento o propietarios concretos.

Obtenida



GANDÍA

7/10

nº ZVrp 889. “Grau- Av. del Port” en SU.

Obtenida



nº ZVrp 859. Parque “Ausias March”, en SU. Su calificación data de 1955 (Proyecto de urbanización de la zona Sur del Río Serpis) y se ha mantenido casi invariable hasta la fecha. Se obtuvo **por expropiación**, a partir del 1984, como primera actuación destinada a obtener zonas verdes en desarrollo del PG de 1983.

Obtenida



nº ZVrp 908. Parque “Alquería de Martorell”, en SU. Su obtención se remonta a principios de los años 90, cuando comenzó su gestión optando por la técnica equidistributiva de la **reparcelación**, adscribiendo sus terrenos, en su mayor parte a cargo del sector Beniето y en menor, a cargo del sector Beniopa-2. Su urbanización se ha acometido por el Ministerio dentro del programa de actuaciones en las cuencas mediterráneas.

Obtenida



GANDÍA

8/10

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

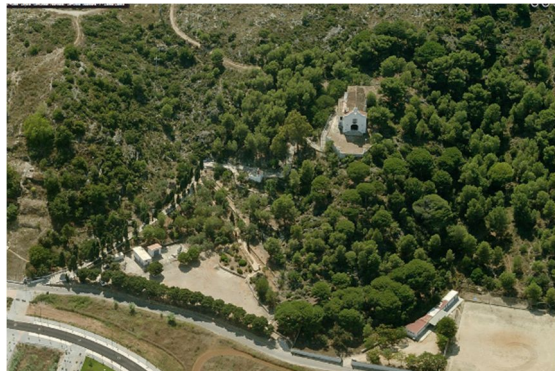
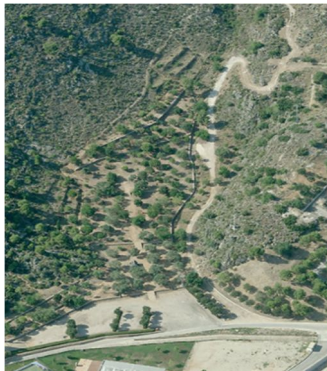
nº ZVrp **920, 117**. Parque de "Santa Anna", en SNU. Gran parte de este parque es de titularidad pública desde hace mucho tiempo. Las porciones vacantes que quedaban del mismo se han obtenido por compra y por adscripción a la actuación urbanística promovida por el IVVSA "PERI urbano Beniopa" (SUB de 1,7 Ha aproximadamente). Actualmente, salvo algún enclave puntual, como la ermita perteneciente a la orden de los Escolapios, el parque es de titularidad pública.

Obtenida



Parque obtenido por adscripción al PERI urbano Beniopa.

Ermita de Santa Anna.



GANDÍA

9/10

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

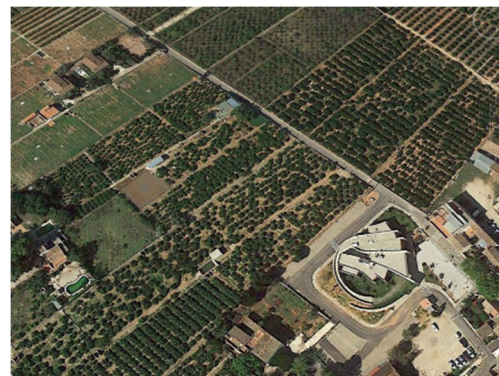
nº ZVrp **882**. Parque “Clot de la Mota”. Su calificación data de 1955 (Plano general de urbanización de la playa Norte de Gandía) y se ha mantenido hasta la fecha. Se ha ido obteniendo de forma muy diversa desde la década de los 90. En parte se compró o se expropió; 14.473 m² se obtuvieron por adscripción al sector 1 playa (zona Este utilizada como aparcamiento); y 27.352 m² por adscripción al sector 2 “playa”.

Obtenida



nº ZVrp **869, 118**. ZV estructural de “L’Ermita”, en SU, fuera de ámbitos de gestión establecidos por el plan, lo que afecta a buena parte de la misma, aún en manos privadas (zona al Oeste). El extremo Este adyacente a edificaciones, se encuentra ocupado por un equipamiento público, y por tanto ya es de titularidad pública.

Parte obtenida y ejecutada (37%). Resto no obtenida.



nº ZVrp **918**. ZV estructural “Camí Pinet”, en SNU. Totalmente obtenida y ejecutada, por lo que no plantea problemas de gestión.

Obtenida



GANDÍA

10/10

nº ZVrp 916, 917. “País Valencià” en SU.

Obtenida



nº ZVrp 905, 877, 914, 907. “Parque del Nord”, en SU.

Obtenida



Observaciones: Dispone de un nivel muy avanzado de obtención de zonas verdes estructurales. Aun así, todavía queda un número sustancial de ZVe por obtener, para los que no hay sistema de gestión equidistributivo previsto. Hasta la fecha se ha salido al paso con oportuna diligencia comprando o incluyendo en ámbitos de gestión las reservas dotacionales (evitando así peticiones de expropiación), especialmente en los primeros años de andadura del PG de 1990, bien en desarrollo de las previsiones contenidas en el mismo, o bien incluyendo las oportunas modificaciones con posterioridad.

2.3.16 Guardamar de la Safor

GUARDAMAR DE LA SAFOR		483 hab.	1/3
	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	PG	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	11-3-2005	Técnica prevista	Reparcelación
Leg.urb.	LRAU	Clasificación	SNU
Habitantes	1.340 potenciales		
			Sup. total plan
			Estándar planeamiento
			Sup. obtenida
			Dotación real actual
			31,55 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior	NS	Observaciones	
Aprobación	22-2-1983	El vigente PG plantea la inclusión en un ámbito equidistributivo de la única ZV estructural pendiente de obtención de las NS.	El vigente PG no modifica la implantación de ZV estructurales, sino que amplía la dotación calificando como tal un parque existente en la zona de Playa.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales



Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBACTUA
640		SNU	RE	L	N	3092	3092	0	3092	R	SI
699		SU		L	N	12148	12148	0	12148	E	SI

GUARDAMAR DE LA SAFOR

2/3

Planeamiento

PG 2005 (vigente)



RED PRIMARIA DE ESPACIOS LIBRES, JARDINES Y DEPORTIVOS



JARDÍN NORTE CASCO (SUELO NO URBANIZABLE COMÚN)



JARDÍN PLAYA (SUELO URBANO SECTOR II PLAYA)

La leyenda refleja la atípica clasificación del jardín norte, como suelo no urbanizable, pese a que está adscrito al "sector residencial de baja densidad Playa" por el vigente PG, a efectos de facilitar su obtención vía reparcelación.

NS 1983 (anterior)



Se dispuso de una única ZV estructural en la zona de casco, en SNU y fuera de ámbitos de gestión, que corresponde con la recogida en el vigente PG en la zona de casco, y por éste, incluida en un área de reparto a efectos de su gestión.

GUARDAMAR DE LA SAFOR

3/3

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **640**. “Jardín Norte Casco” de la red primaria, adscrita al “sector residencial de baja densidad Playa” por el vigente PG, a efectos de facilitar su obtención vía reparcelación.

Obtenida



nº ZVrp **699**. Parque del Sector II Playa. Procede de una zona verde que se gestionó en desarrollo de las NS de 1983 mediante delimitación de una unidad de ejecución y su reparcelación. Por tanto se trata de una ZV ya obtenida con anticipación al PG vigente.

Obtenida



Observaciones: Se introduce como mecanismo de gestión de la ZV de la zona Casco la adscripción a un sector, lo que conduce a su obtención al compás del desarrollo de este.

La nueva calificación de la ZV estructural de la zona Playa responde a la visión práctica de aprovechar un suelo con características adecuadas, que ya fue obtenido por reparcelación, y por tanto ya de titularidad pública.

2.3.17 Lloc nou de Sant Jeroni

LLOC NOU DE SANT JERONI

555 hab.

1/3

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	29-9-1981	Técnica prevista	Sup. total plan
Leg.urb.	TRLs 1976	Clasificación	Estándar planeamiento
Habitantes	745 potenciales	SNU	Sup. obtenida
			Dotación real actual

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	19-7-1978	En la ordenación propuesta en el nuevo plan se modifica la clasificación y sistema de gestión previsto para las ZV estructurales, pasando a SUB adscrito a sectores para su obtención por reparcelación.	La nueva ordenación del plan en trámite modifica la ZV estructural, dado que se elimina y se sustituye por otra u otras en diferente emplazamiento al sur de la población.
Futuro plan	PG		
Tramitación	Doc .de referencia 27-11-2003		

Situación general de las zonas verdes estructurales

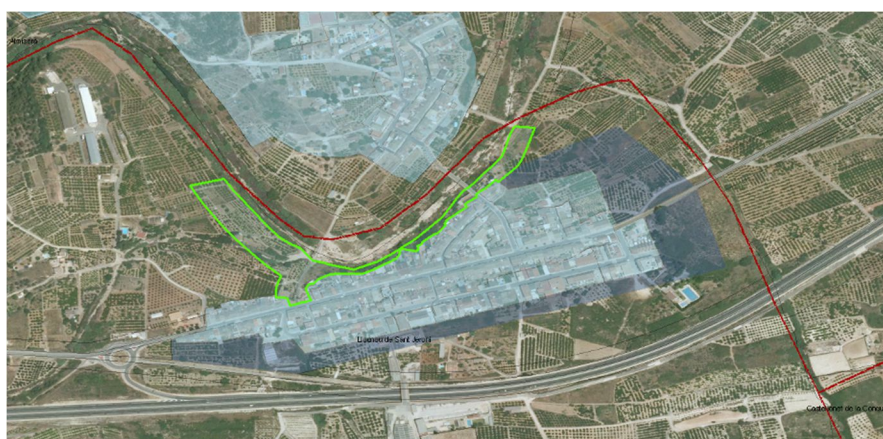
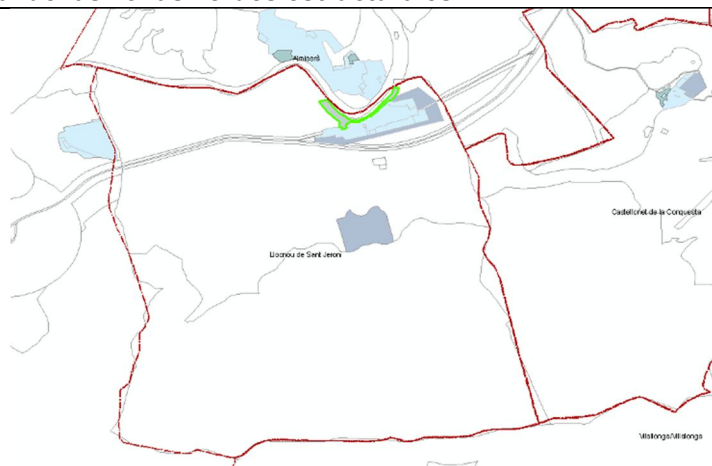


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACION	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
921	SNU	EX	L	C	16200	16200	16200		0	R	NO

LLOC NOU DE SANT JERONI

2/3

Planeamiento

NS 1981 (vigente)

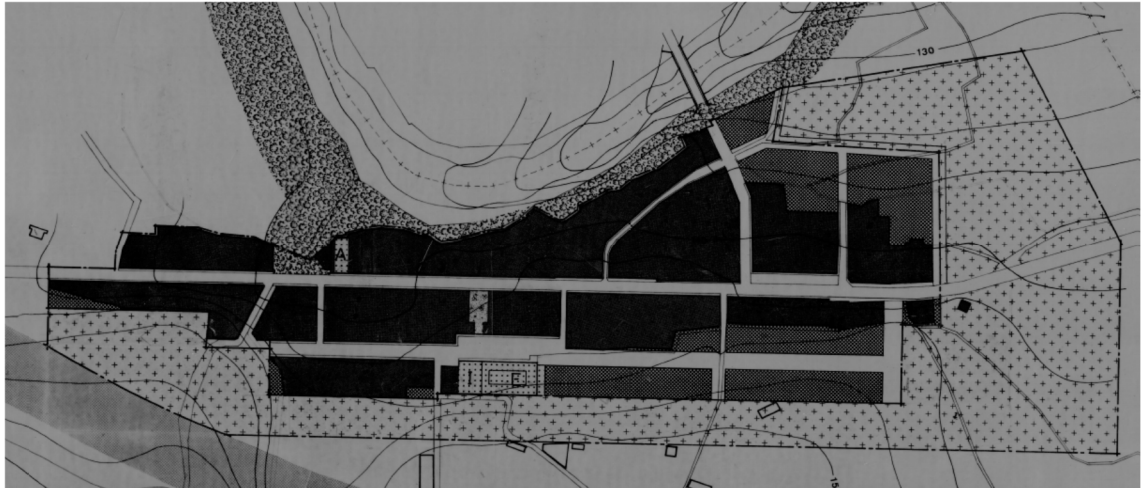


Fig.: Detalle de plano zonificación de las vigentes NS de 1981. Imagen tomada del documento consultivo del nuevo Plan General en tramitación, pág.45.

Nuevo PG en tramitación, propuesta planteada

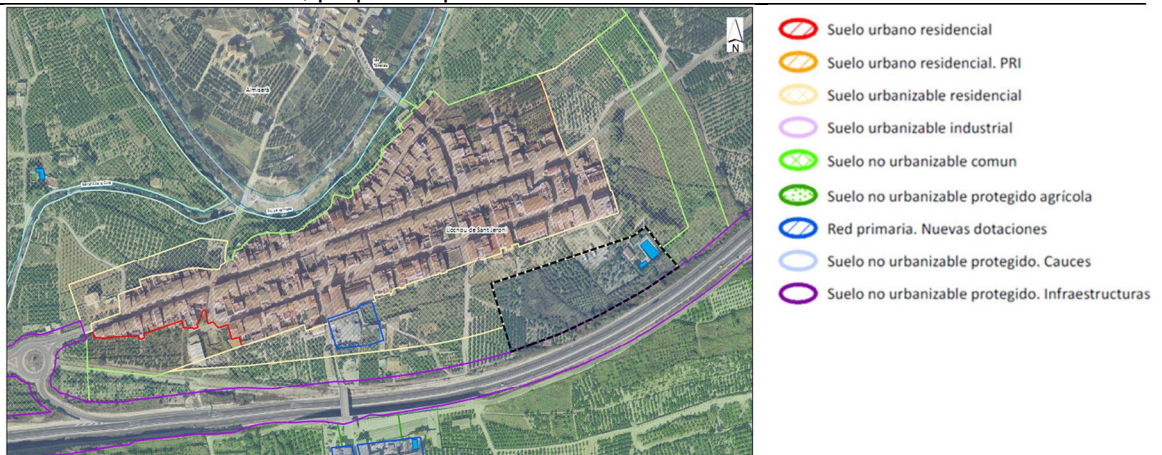


Fig.: Nueva propuesta de ordenación, donde desaparece la ZV estructural junto al río Vernisa de las vigentes NS, y se plantean nuevos crecimientos y suelos dotacionales hacia el sur, entre ellos ZV de la red primaria, cuya gestión se explica (pag 75) irá a cargo de los nuevos sectores por adscripción a los mismos. Imagen tomada del documento consultivo del nuevo Plan General en tramitación, pág.74.

El parque urbano junto al Río Vernisa no se mantiene en el nuevo PG en trámite, que desplaza su ubicación a una zona destinada para nuevas dotaciones de la red primaria al sureste de la población (El contorno en trazos negro, señalando esta zona sobre la imagen original, es nuestro)

LLOC NOU DE SANT JERONI

3/3

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 921. Zona de ribera del río Vernisa, SNU.

No obtenida



Observaciones: La ZV estructural de las vigentes NS responde a la casuística de parque en la zona de policía de cauces, a modo de jardín lineal de su ribera, en este caso del río Vernisa, con una dotación holgada en el planeamiento.

No habiendo el ayuntamiento gestionado su obtención, el nuevo plan en trámite no plantea su permanencia, sino que reorienta las dotaciones en sentido opuesto, hacia las zonas de nuevo crecimiento al sur del casco urbano, y tal cual apunta el documento consultivo del nuevo planeamiento en trámite, se planteará la gestión adscribiéndola a los nuevos sectores para su obtención mediante reparcelación.

En consecuencia, la falta de previsión en materia de gestión, unido a la inactividad del ayuntamiento para impulsar su adquisición, puede conducir a la pérdida de un posible parque de ribera, que hubiera hecho las funciones, no únicamente de protección del río, sino de remate paisajístico del borde de la población hacia este cauce en el que apoya su crecimiento.

2.3.18 Miramar

MIRAMAR	2.597 hab.	1/3
----------------	------------	-----

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	PG	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	2-10-2002	Técnica prevista reparcelación	Sup. total plan
Leg.urb.	LRAU	Clasificación SU/SUB	Estándar planeamiento
Habitantes	3.500potencial(*)		Sup. obtenida
			Dotación real actual
			12,64m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	24-6-1991	La previsión expropiatoria de las NS para la ZV casco, en SU, se sustituye en el vigente PG por la técnica de adscripción a nuevos sectores.	Se modifica sustancialmente la composición de ZV estructurales, eliminando la principal de las NS que pasa a SNU protegido. Se sustituye por la nueva ZV Playa del vigente PG.
Futuro plan	---		
Tramitación			

Situación general de las zonas verdes estructurales

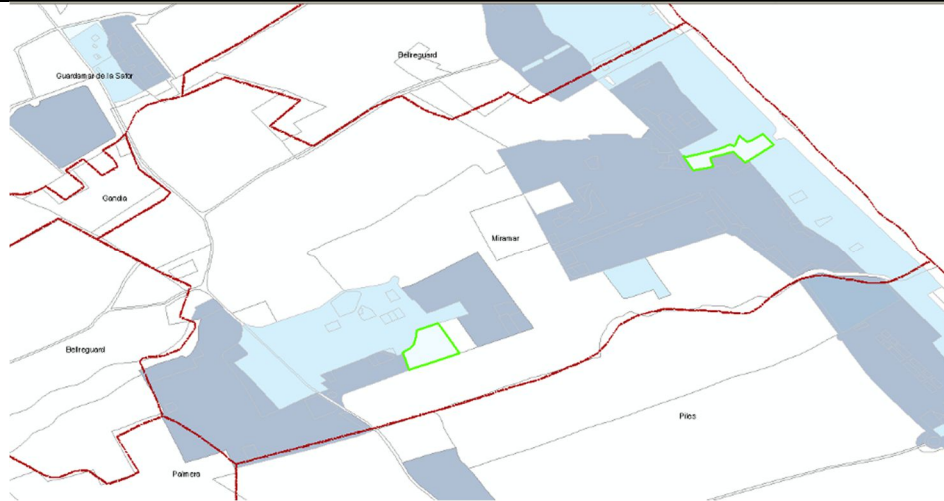


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
632	SU			I	N	14627	14627	0	14627	E	SI
662	SUB	RE		I	N	18193	18193	0	18193	R	SI

(*) A falta de información de este dato en la documentación del PG de 2002, se calculan a partir de los existentes en fecha redacción del PG adicionando los proporcionales que tienen cabida en el nuevo suelo residencial que se clasifica.

MIRAMAR

2/3

Planeamiento

PG 2002 (vigente)



Se dispone de dos ZV de carácter estructural señaladas sobre plano de clasificación del suelo y ordenación estructural del PG (el contorno a trazos rojo es nuestro).

Entre la zona de casco y playa se delimita un área de forma cuadrada que corresponde a una ZV estructural de las anteriores NS de 1991 (ver imagen inferior) con valores naturales, que el vigente PG califica como SNU de "especial protección agrícola y conservación de estructura de paleocauce Bco. Sotaja"

La ZV estructural del casco urbano se fracciona para adscribirse a diferentes áreas de reparto a efectos de su obtención con cargo a nuevos sectores de planeamiento.

NS 1991 (anterior)



MIRAMAR

3/3

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 662. Jardín de red primaria casco, en SUB adscrito a áreas de reparto 4 y 10 del PG, menos la superficie del campo de fútbol que ya estaba obtenida. Ya estaba calificada como tal en las NS de 1991.

Obtenida



nº ZVrp 632. Jardín Playa, incluido en el suelo urbano Playa. Es una ZV de nueva calificación por el vigente PG, cuya obtención data de los años 80 en procesos reparcelatorios vinculados al desarrollo de la zona.

Con anterioridad al PG vigente ya estaba obtenida



Observaciones: El vigente PG suprime la principal ZV estructural de las anteriores NS, devolviéndole una calificación ajustada a sus valores naturales, como SNU de especial protección.

Introduce como mecanismo de gestión de la ZV de la zona Casco la adscripción a sectores, lo que conduce a su obtención al compás del desarrollo de estos.

La nueva calificación de la ZV estructural de la zona Playa responde a la visión práctica de aprovechar un suelo con características adecuadas ya de titularidad pública, aunque su urbanización dominada en gran parte por aparcamiento de vehículos e instalaciones deportivas, se desvía de su estricta función como zona verde.

2.3.19 Oliva

OLIVA

27.787 hab.

1/6

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	PG	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	30-11-1982	Técnica prevista	Sup. total plan
Leg.urb.	TRLRS 1976		Estándar planeamiento
Habitantes	64.942potencial.	Clasificación	Sup. obtenida
			Dotación real actual
			6,46 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	PG	Observaciones	
Aprobación	1-12-1965	El nuevo PG en trámite confía plenamente la gestión de las dotaciones al sistema de adscripción a nuevos sectores para su obtención por reparcelación, en continuidad con el vigente PG.	La ordenación del nuevo PG lleva a cabo un planteamiento coherente en varios sentidos: suprime como ZV suelos cuyo carácter era de SNU, otorgándoles esta clasificación, y trasladando ZV de los sistemas generales del vigente PG sin obtener, a red secundaria al servicio local de su ámbito.
Futuro plan	PG		
Tramitación	Doc. de referencia 18-10-2010		

Situación general de las zonas verdes estructurales

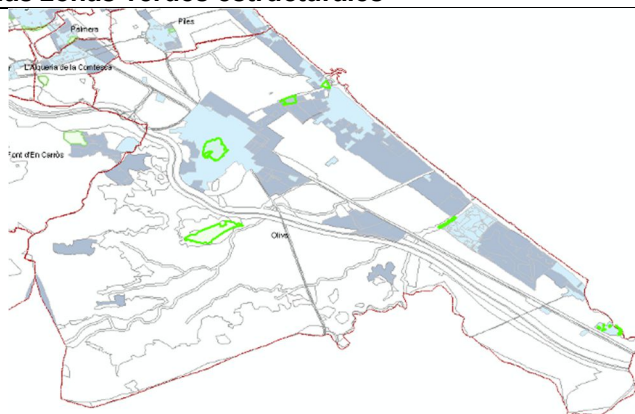


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
794	SNU	EX	A	M	141400	141400	141400	0	R	NO	
795	SU	RE	I	M	145200	145200	0	145200	R	SI	
796	SNU	RE	I	N	17420	17420	0	17420	R	SI	
797	SNU	RE	L	N	17000	17000	0	17000	R	SI	
798	SUB	RE	I	N	34000	34000	34000	0	R	NO	
106	SU	RE	I	M	19800	19800	19800	0	R	NO	
107	SU	RE	I	N	5424	5424	5424	0	R	NO	
108	SU	RE	I	N	1800	1800	1800	0	R	NO	
109	SU	RE	I	N	1800	1800	1800	0	R	NO	
110	SU	RE	I	N	1800	1800	1800	0	R	NO	
111	SU	RE	I	N	1800	1800	1800	0	R	NO	

Planeamiento

PG 1982 (vigente)



Las zonas verdes de sector 2 “Camí al Mar” y de la zona “Oliva Nova”, no estaba calificadas en el PG de 1982, sino que se adicionan en modificaciones posteriores.

Fig: Zonas verdes estructurales sobre plano de clasificación del suelo del PG 1982. El remarcado en línea discontinua a trazos sobre las ZV estructurales es nuestro.



Zona urbana de la Devesa: Zonas verdes, calificadas como sistemas generales (según tablas numéricas del cuadro 21 de la memoria justificativa del PG 1982) en suelo urbano, incluidas en ámbitos de equidistribución de beneficios y cargas en la zona de la Devesa. Por su escasa entidad superficial podrían haber pertenecido a los sistemas locales del ámbito.

Fig: Detalle de plano de Unidades de Actuación en el Area de la “Devesa” del PG 1982. (Fuente: Oficina técnica del ayuntamiento de Oliva)

Planeamiento

Nuevo PG en trámite



Se mantienen los parques obtenidos con la gestión del vigente PG: montaña de Santa Ana (1), y parque Playa-Puerto (2). Se incorpora el reconocimiento del eje del Paseo (3) como parque existente.

Destaca la supresión de la gran ZV sin obtener, "Cerro de Almoixic" (4), que pasa a SNU protegido, así como la ZV ribera del "Río Vedat" (5), junto al desarrollo "Oliva Nova".

Igualmente se suprimen las ZV interiores a la urbanización de la Devesa, en el vigente PG declaradas como de los sistemas generales en los cuadros de la memoria justificativa, que no se han llegado a gestionar.

Se plantea una nueva red estructural de ZV cuya gestión se confía plenamente a la adscripción a nuevos sectores para su obtención a través de desarrollo de estos, mediante reparcelación.

Fig: La imagen es un detalle del plano de "Gestion", de nuevo PG en trámite. Las indicaciones numéricas son nuestras.

OLIVA

4/6

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **795 Y 106**. Parque “Santa Ana”. El PG 1982 previó su obtención mediante reparcelación, adscribiéndolo a diferentes sectores. El Ayuntamiento en ejecución del plan, ha ido modificando parcialmente la adscripción concreta a éstos, de manera que la mayor parte del parque se ha obtenido a partir de 1988, en que comienza la gestión a cargo del PAU Oliva Nova, y parte a cargo del sector SUP 12 Sant Pere. En la actualidad, salvo el 12 % aproximadamente de la superficie, el resto es de titularidad pública.

La mayor parte (aprox. 88 %), obtenida



nº ZVrp **794**. ZV estructural “Cerro de Almoixic”, en SNU. Sin previsión de técnica equidistributiva de gestión en el PG. En el nuevo PG en trámite se descalifica como ZV y queda calificado como SNU protegido de montes.

No obtenida.



Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **107, 108, 109, 110, 111**. Zonas verdes de la zona de la “Devesa”. Son sistemas generales en SU, así calificados en el PG de 1982 (cuadro 21 de la memoria justificativa del PG), incluidos en Unidades de Actuación para su obtención en procesos equidistributivos.

(Las superficies que se reflejan en la tabla de datos, resultan de repartir los 12.624 m² totales que indica la memoria del plan, proporcionadamente entre las zonas verdes de esta área.)

No obtenidas



nº ZVrp **798**. ZV estructural del sector 2 “Camí al Mar”, en SUB. Surge de incorporación posterior al PG mediante modificación del mismo en el 2009. No habiéndose desarrollado el sector, la ZV permanece sin gestionar.

No obtenida



OLIVA

6/6

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 796. ZV estructural “Parque Playa Puerto”, en SNU. Se ha ido obteniendo por reparcelación al adscribirse a diferentes sectores de suelo, algunos conforme a la previsión del PG, y otras ocasiones modificándose por su adscripción a otros desarrollos urbanísticos más convenientes.

Obtenida



nº ZVrp 797. ZV estructural de la zona “Oliva Nova”. Clasificada como SNU, ribera del cauce del Rio Vedat. Su calificación no surge con el PG de 1982, sino posteriormente con el desarrollo urbanístico del PAU “Oliva Nova” en el año 1997. Aunque mantuvo una clasificación del SNU, su obtención se efectuó a cabo en el seno del proceso equidistributivo inherente a la reparcelación de la actuación urbanística mencionada.

Obtenida



Observaciones: La gestión llevada a cabo por el ayuntamiento de Oliva presenta un nivel acompasado y ajustado de obtención de zonas verdes estructurales a su crecimiento urbanístico.

Propuestas en la ordenación, sin embargo, de espacios con valor paisajístico (como el monte de Almoixic), con calificación de ZV, han quedado únicamente en el papel, sin técnica prevista equidistributiva de obtención, que en buena lógica propone eliminar el nuevo PG en trámite.

Ha constituido un éxito la aplicación de la técnica de adscripción, recogida desde un plan de 1982, que el ayuntamiento ha ido adaptando a sus necesidades, introduciendo modificaciones para obtenerlas a cargo de los sectores que se iban desarrollando, independientemente de los planteados en el plan. El gran parque de Santa Ana, totalmente en manos privadas en 1975, ya es prácticamente municipal. Igual resultado se ha conseguido con el parque Playa-Puerto.

PALMA DE GANDÍA

2/4

Planeamiento

PG 2003 (vigente)



Fig.: Se señala la única ZV de la red primaria que califica en la zona de casco urbano, en SNU, el vigente Plan General aprobado por CTU de 11-3-1999. El remarcado en verde es nuestro sobre el archivo original.



Fig.: Segundo parque público de la ordenación estructural, situado en la zona residencial extensiva de la Marxuquera, reflejado en plano de red primaria del PG mencionado. El contorno a trazos verde sobre la ZV estructural es nuestro.

NS 1987 (anterior)

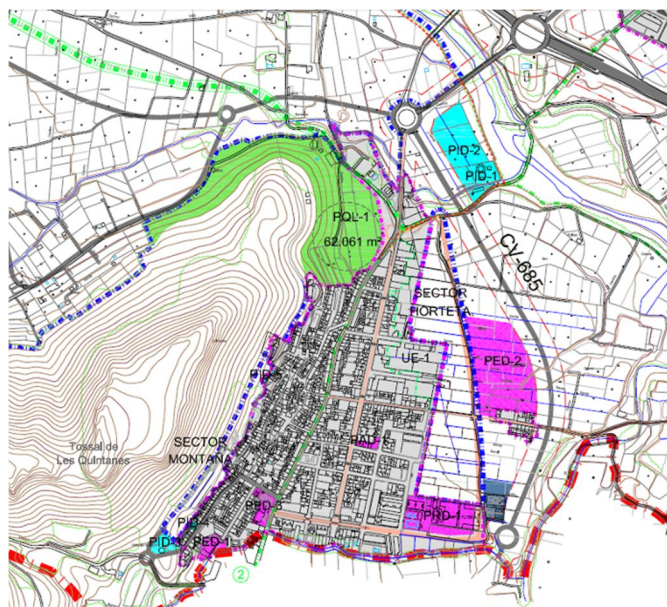
No se calificaron zonas verdes pertenecientes a los sistemas generales en las NS de 1987.

PALMA DE GANDÍA

2/4

Planeamiento

Nuevo PG en trámite

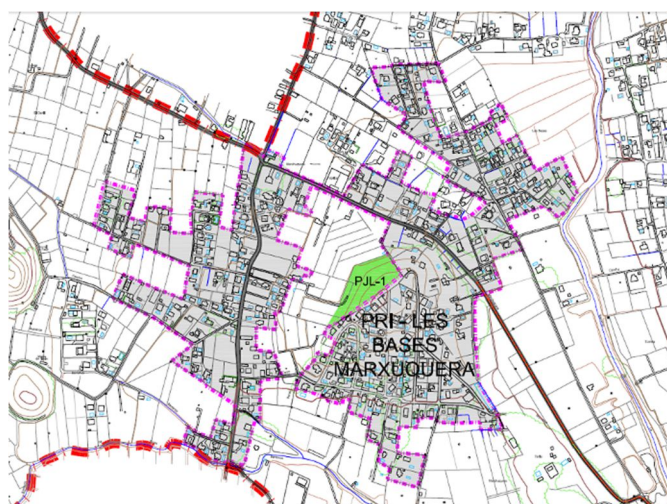


Se califica un gran parque público al Norte del casco urbano, que sustituye a la ZV de la red primaria planteada por el vigente PG junto al barraco de la Fuente, y que no se ha llegado a gestionar.

Esto ha producido que, debido al considerable crecimiento urbanístico que plantea del PG en trámite, que hace saltar la barrera de los 5.000 hab., sea necesario efectuar la reserva de ZV estructural con el tipo de ZV llamado Parque Público, que por las condiciones dimensionales que exige la legislación urbanística, no tiene cabida en el emplazamiento originario del PG de 2003.

El nuevo PG la clasifica como SUB y adscribe a sectores para su obtención.

Fig.: Detalle del plano OE 2.1 del nuevo PG en trámite.



Se mantiene el segundo parque público de la ordenación estructural, situado en la zona residencial extensiva de la Marxuquera, con la diferencia de que ahora pasa a proponerse su clasificación como SUB y se adscribe a los nuevos sectores para su obtención a cargo de éstos.

Fig.: Detalle del plano OE 2.1 del nuevo PG en trámite.

PALMA DE GANDÍA

4/4

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **799**. Espacio de orografía llana vacante entre el polideportivo y el barranco de La Fuente, que forma el linde con Ador. SNU.

No obtenida



nº ZVrp **2331**. Parque público en la zona residencial extensiva de la Marxuquera, en SNU.

No obtenida



Observaciones: El municipio no dispone de suelo destinado a ZV estructurales ya obtenido. Para las dos ZV así calificadas, el planeamiento no prevé mecanismos de gestión sistemática, por lo que coherentemente quedan clasificadas como SNU, quedando abierta la posibilidad a la compra o expropiación.

No obstante, el art.35.5 de las normas urbanísticas del vigente PG recuerdan que “*El Parque Público se obtendrá igualmente por compensación con el 10% de aprovechamiento tipo resultante de la gestión de las Unidades de Ejecución, y por expropiación el suelo restante, repercutible en toda la población.*” Así mismo, el autor del PG facilita en la memoria justificativa (pág. 31 a 35) el cálculo exacto de los m² de red primaria que el ayuntamiento podría adquirir para su patrimonio con la enajenación de los excedentes de aprovechamiento generables por el desarrollo de la UE1 y sector 1, residenciales, y sector 2 industrial (1.279, 2.689 y 8.444 m² respectivamente), lo que da un total de 12.412 m², cercanos a los 15.000 m² de parque público que califica el PG, que aún están pendientes de obtener, pese a haberse desarrollado algunas de las áreas mencionadas, entre ellas el sector 2.

2.3.21Palmera

PALMERA

1.003 hab.

1/3

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	26-4-1988	Técnica prevista (ya obtenida)	Sup. total plan
Leg.urb.	TRLS 1976	Clasificación	Estándar planeamiento
Habitantes	1.209potenciales	SNU	Sup. obtenida
			Dotación real actual

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	PGO	Observaciones	
Aprobación	4-5-1965	No plantea problemas de gestión al ser de titularidad municipal.	El PG en trámite conserva la ZV de las NS, y sitúa las nuevas dotaciones requeridas en continuidad con la anterior.
Futuro plan	SI		
Tramitación	Emitido documento de referencia el 18-12-2009		

Situación general de las zonas verdes estructurales

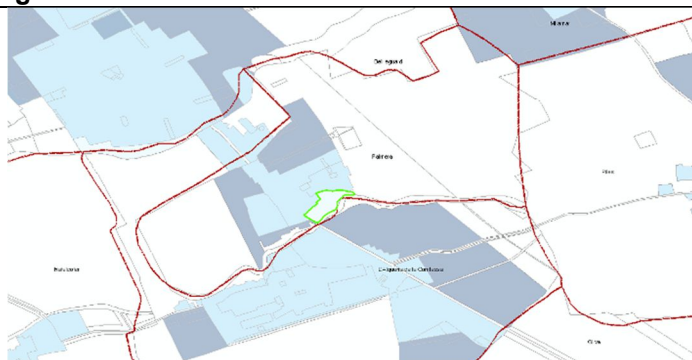


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
782	SNU		L		N	10154	10154	0	10154	E	SI

PALMERA

2/3

Planeamiento

NS 1988 (vigente)

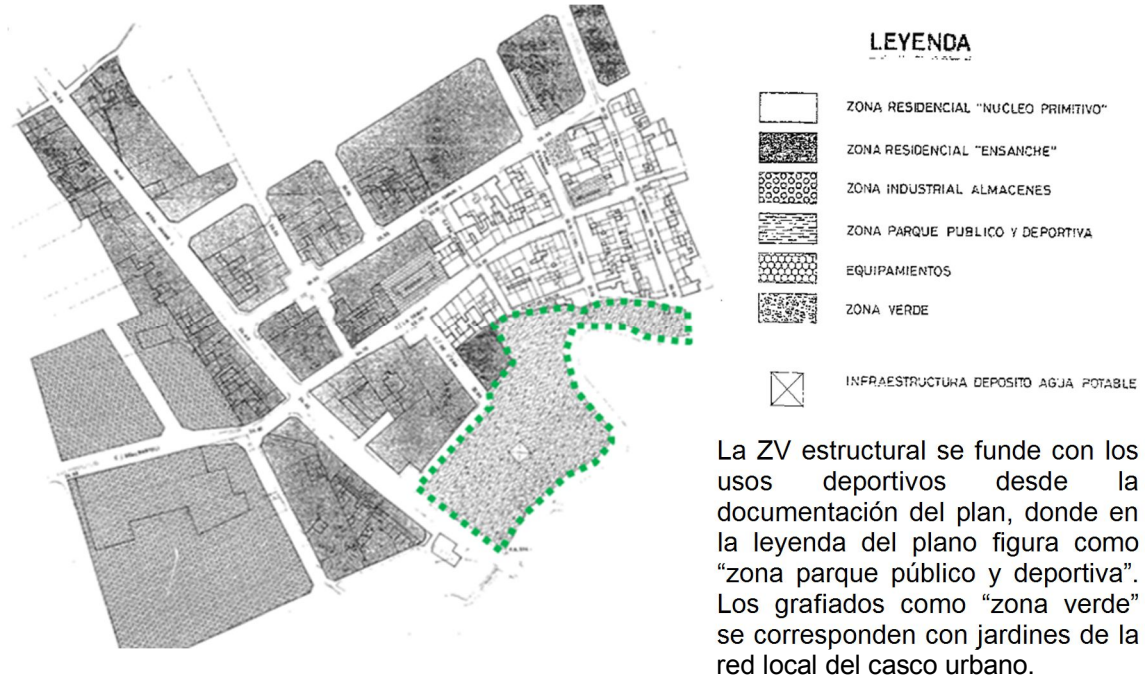


Fig.: Leyenda y detalle de plano de “Zonificación y equipamientos”, de las NS vigentes aprobadas por CTU de 26-4-1988. El remarcado en línea discontinua a trazos sobre la ZV estructural es nuestro.

Nuevo PG en trámite

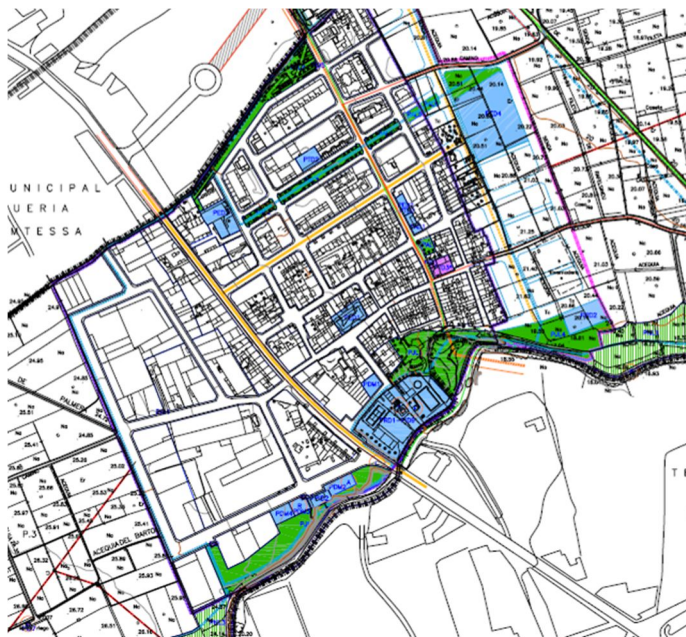
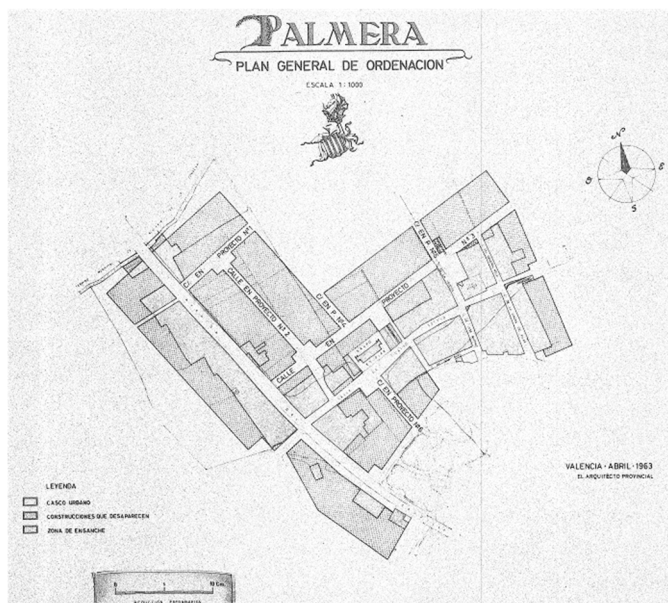


Fig.: Detalle de plano de “Suelo urbano y urbanizable. Red Primaria”, de nuevo PG en trámite.

PGO 1965 (anterior)



El PGO de 1965 no incluyó zonas verdes en su ordenación.

Fig.2.8: Plan general de ordenación de Palmera, aprobado por CPU 4-5-1965. Arquitecto: Albert Ballesteros. (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 6590514)

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 782. “Parque Beniteixir”. Emplazamiento compartido con el equipamiento deportivo, lindante al barranco de la Palmera. Fuera de ámbitos de gestión. SNU.

Obtenida



Observaciones: De la totalidad del área señalada como “zona parque público y deportiva”, realmente queda libre para el uso efectivo de zona verde aproximadamente la mitad de ésta (según medición expresada en la pág. 40 de la memoria justificativa del nuevo PG en trámite, 5.832 m²), estando el resto ocupado por instalaciones deportivas.

No plantea problemas de gestión al ser un suelo ya de titularidad municipal antes de la aprobación de las vigentes NS.

El nuevo PG en trámite conserva el emplazamiento, y propone su ampliación a lo largo de la franja norte del barranco, donde se extienden las nuevas ZV estructurales.

2.3.22 Piles

PILES		2.801 hab.		1/3
	PLANEAMIENTO	GESTIÓN		DOTACIÓN
Vigente	HOMO NS	Tratamiento dominante:		Nº total ZV estructurales
Aprobación	1-2-2000	Técnica prevista	Expropiación/	Sup. total plan
Leg.urb.	LRAU	reparcelación		Estándar planeamiento
Habitantes	9.719 potenciales	Clasificación	SU/SUB	Sup. obtenida
				Dotación real actual
				16,74m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	31-5-1988	La HOMO introdujo para la ZV de la zona de playa un cambio que supuso modificar la clasificación de SNU a SUB y su adscripción a un sector para su obtención a cargo del éste. La ZV del pueblo junto polideportivo, permanece en las mismas condiciones: SU, y de fuera de ámbitos de gestión.	La posición y tamaño de las ZV estructurales permanece sin variaciones sustanciales entre las NS y su homologación vigente.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales



Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
692	SUB	RE	I		N	46882	46882	0	46882	R	SI
687	SU	EX	I		N	11387	11387	11387	0	R	NO

PILES

2/3

Planeamiento

HOMO NS 2000 (vigente)

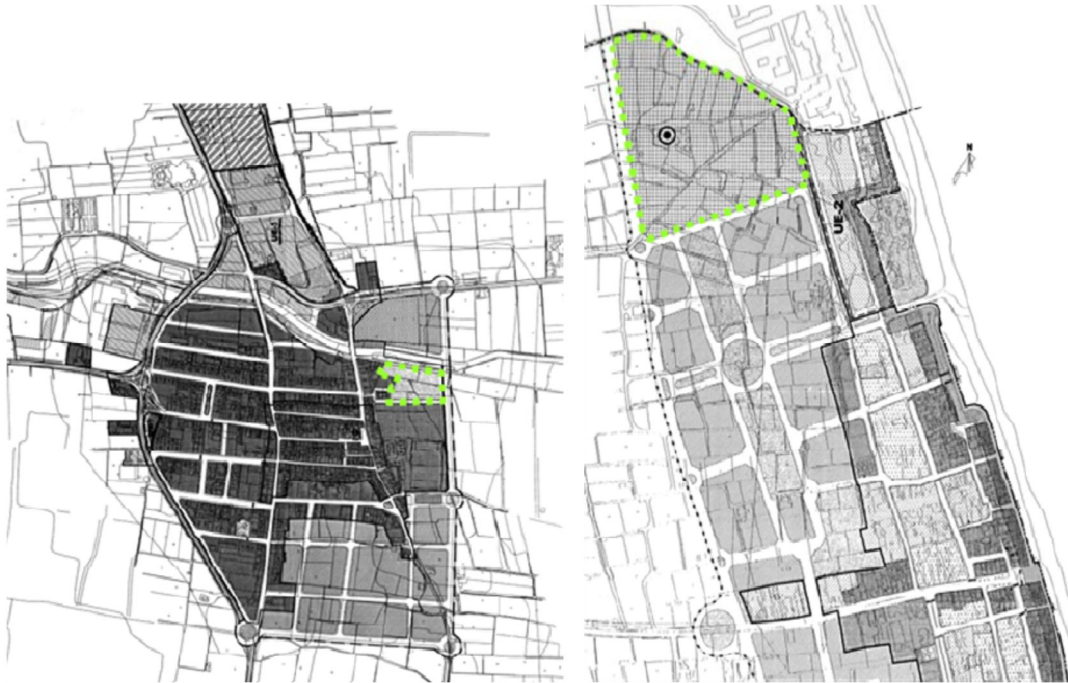
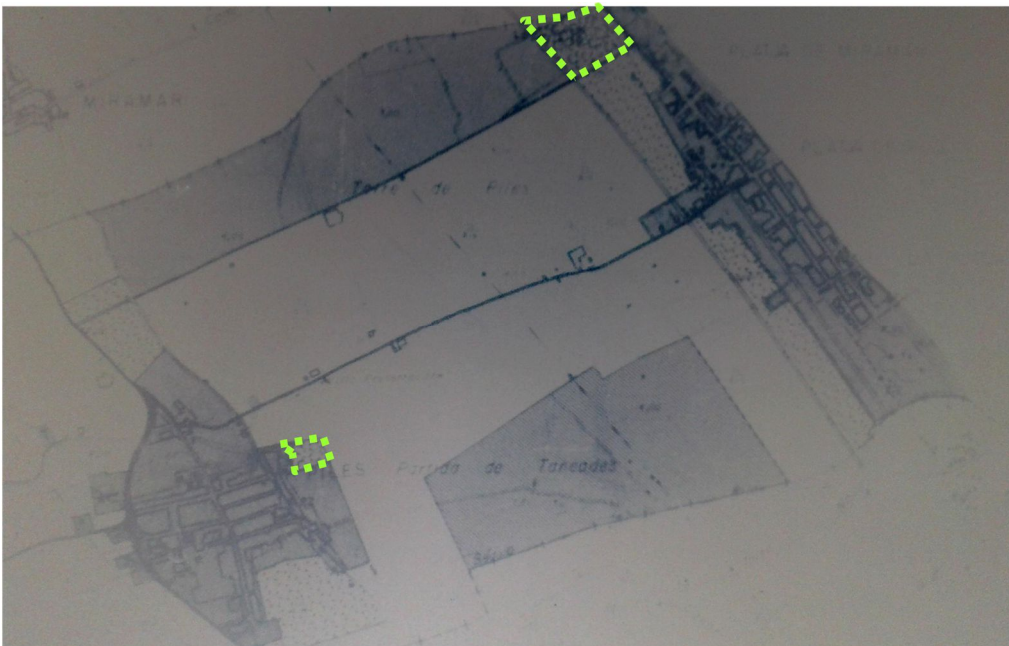


Fig.: Detalles de planos de zonificación de la homologación, de la zona del casco (izquierda) y zona playa (derecha). El resalte en trazos verde de las ZV estructurales es nuestro.

NS 1988 (anterior)



PILES

3/3

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp687.ZV estructural junto polideportivo, en SU.

No obtenida



nº ZVrp692. Parque público de La Torreta, en SUB, adscrito al sector residencial Playa de Piles.

Obtenida



Observaciones: De las dos zonas verdes estructurales, el Parque de La Torreta en la zona de playa, y que a través de la homologación se adscribió a un sector (denominado Playa de Piles) se ha obtenido simultáneamente al desarrollo del mismo.

La prevista en SU, fuera de ámbitos de gestión, todavía es de titularidad privada. No obstante es de notar que sobre parte de la parcela colindante al sur, calificada como equipamiento deportivo (2.552 m²) ha recaído recientemente sentencia firme¹ que obliga al ayuntamiento a expropiarla, tras la tramitación del correspondiente expediente de expropiación rogada iniciado por sus propietarios. La valoración impuesta por la sentencia es de 592.742 euros, que según noticia publicada en los medios, supone aproximadamente un 25% del presupuesto municipal².

¹STS de 11-11-2013, Sala de lo Contencioso. Ponente: Carlos Lesmes Serrano. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130062013100793.

² Periódico Levante, 28 de diciembre de 2.013, <<http://www.levante-emv.com/comarcas/2013/12/28/piles-destinara-25-presupuesto/1063812.html>>, 26-1-2015.

2.3.23 Potries

POTRIES 1.002 hab. 1/2

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	31-1-1984	Técnica prevista	Sup. total plan
Leg.urb.	TRLS 1976	Clasificación	Estándar planeamiento
Habitantes	1.525potencial(*)	SU	Sup. obtenida
			Dotación real actual
			1
			20.829 m ²
			13,66m ² /hab
			0 m ²
			0m ² /hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	PP de ordenación	Observaciones
Aprobación	14-12-1973	Se han tramitado cuatro modificaciones de las NS de 1984, afectando a la delimitación de unidades de ejecución. Los parámetros de gestión de la ZV no se han alterado en ninguna de ellas.
Futuro plan	PG	La ubicación de la ZV estructural planteada en el PP de 1973, en la subida a la ermita, se recogió en las NS de 1984, aunque con incremento de su tamaño, y permanece invariable en la actualidad.
Tramitación	Emitido documento de referencia de fecha 22-10-99	

Situación general de las zonas verdes estructurales

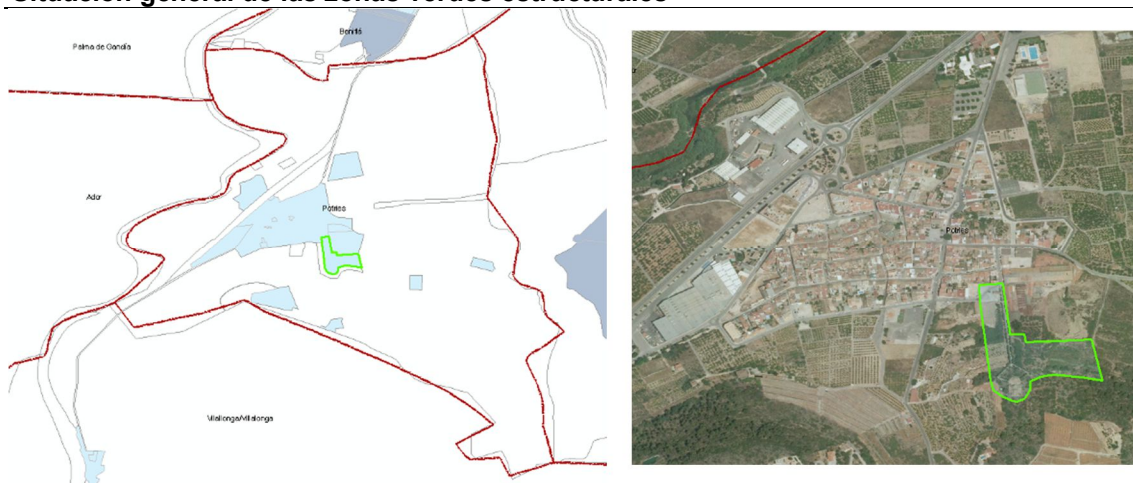


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
694	SU	EX	L	M	20829	20829	20829	0	R	NO	

(*) A falta de la información de este dato en la documentación de las NS de 1984, se recoge la población potencial del documento de planeamiento anterior, PP de ordenación del municipio de Potries de 1.973, que la cifra en 1.525 hab (según cuadro de superficies de su memoria).

POTRIES

2/2

Planeamiento

NS 1984 (vigente)

PG 1973 (anterior)

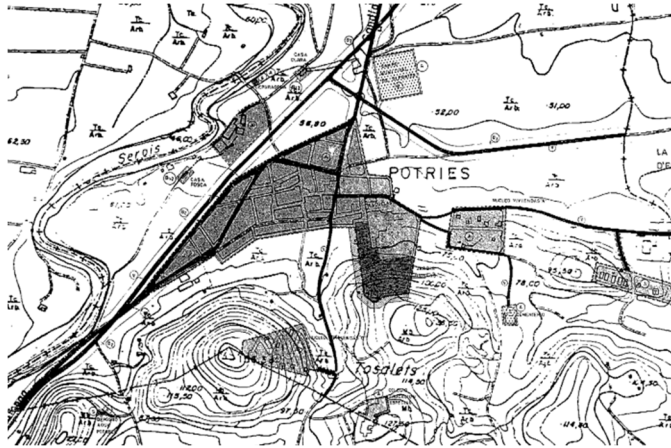


Fig.: Planos respectivos de estructura organica del territorio, de ambos planeamientos. La zona verde estructural resaltada con trama más oscura, en el plano de las NS de 1984, y situada en la subida a la ermita, ya estaba calificada como tal en el planeamiento desde 1973, aunque con menor extensión.



Fig.: Plano de delimitación de unidades de ejecución, en la modificación nº1 de las NS de Potries, aprobada por CTU de 23-05-1995. El resalte en trazos de color azul de las unidades de ejecución es nuestro. La ZV no se incluye en ninguna de ellas.

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 694. Acceso y entorno de la ermita, SU, fuera de ámbitos equidistributivos.

No obtenida



Observaciones: Potries es una población con gran riqueza natural y etnológica vinculada a la cultura del uso de agua (dispone de 34 bienes etnológicos catalogados), lo que genera espacios y recorridos de esparcimiento alternativos a la necesidad de zonas verdes, propiamente dichas. El las NS de 1984, se delimitaron alrededor del núcleo histórico siete unidades de ejecución, cinco de carácter residencial y dos de uso industrial, además de dos núcleos aislados de población con uso residencial extensivo aislado. **Las NS han sido modificadas en cuatro ocasiones desde su aprobación (1995, 1998, 2003 y 2012), en 2003, con 19 puntos de modificación, entre los que se incluyen modificaciones en las unidades de ejecución. En ninguna de dichas ocasiones se ha planteado integrar la gestión de la ZV de suelo urbano, total o parcialmente en las unidades de ejecución, a efectos de posibilitar la aplicación de la técnica equidistributiva de la reparcelación, evitando la vía de la expropiación.**

2.3.24 Rafelcofer

RAFELCOFER

1.450 hab.

1/3

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN		DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales	2
Aprobación	22-12-1988	Técnica prevista	Sup. total plan	4.116 m ²
	HOMO PARCIAL 2-7-04	Clasificación	Estándar planeamiento	1,55m ² /hab
Leg.urb.	TRLS 1976		Sup. obtenida	0 m ²
Habitantes	2.666 potencial		Dotación real actual	0 m ² /hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	27-10-1981	El nuevo PG anula totalmente la problemática de la gestión, al situar la ZV estructural en suelo de titularidad pública.	Se suprimen las ZV estructurales de las NS, modificando su ubicación en el nuevo PG. El nuevo parque tiene un carácter eminentemente deportivo, ya consolidado por estas instalaciones.
Futuro plan	PG		
Tramitación	Solicitada tramitación del memoria ambiental el 2-8-2013		

Situación general de las zonas verdes estructurales

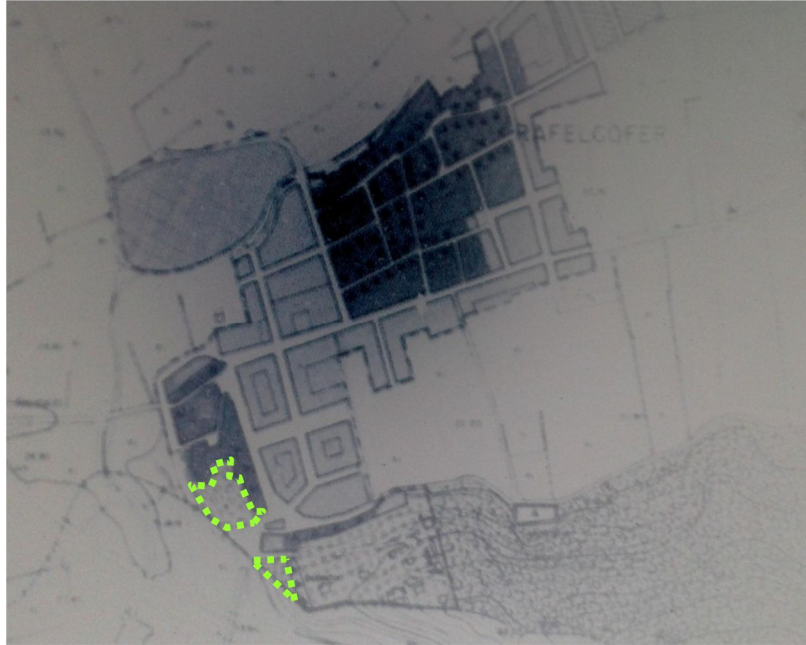


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
711		SU	RE	L	N	3228	3228	3228	0	R	NO
757		SU	EX	L	N	888	888	888	0	R	NO

Planeamiento

NS 1988 (vigente)



Nuevo PG en trámite



Se observa que las ZV estructurales de las NS de 1988 se suprimen, sustituyéndose por un único parque en un área de titularidad ya pública, ocupada en su totalidad por instalaciones deportivas.

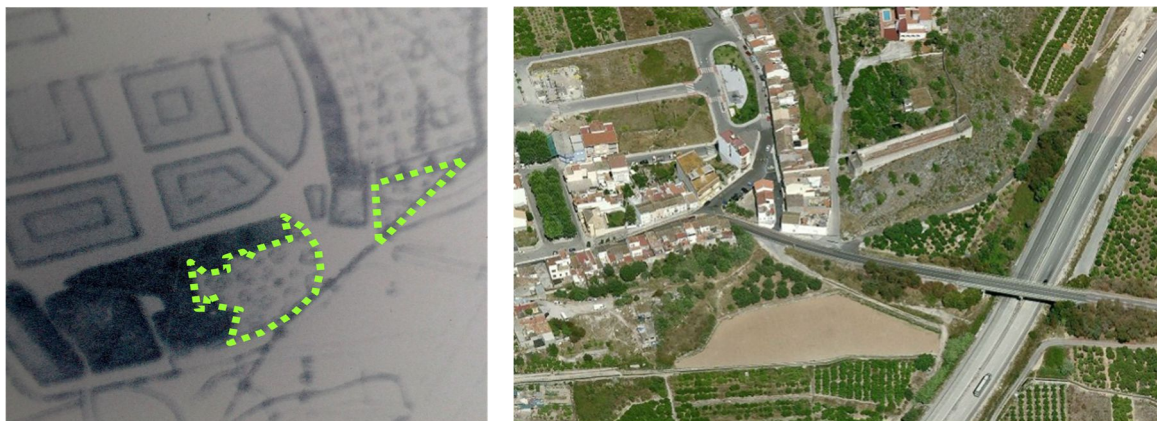
Fig.: Detalle del plano de red primaria (izquierda) y situación de Parque Público de la red primaria (derecha) del nuevo Plan General en tramitación (solicitada tramitación de la memoria ambiental el 2-8-2013). El resalte en trazos rojos de la ZV estructural es nuestro.

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 711. Limítrofe, en la salida suroeste de la población, SU, fuera de ámbitos equidistributivos en las NS. Recientemente incluida en la unidad de ejecución del sector Calvari, reduciendo su extensión a 714,57 m² (Homologación aprobada por la CTU el 2-7-2004), en fase de ejecución.

nº ZVrp 757. Zona triangular, SU, fuera de ámbitos equidistributivos en las NS, en área de orografía accidentada.

No obtenidas



Emplazamiento del nuevo parque público del PG en tramitación

Suelo de titularidad pública

Ocupa una superficie de 14.582 m², superior a los 13.315 m² de parque público que requieren los 2.663 habitantes potenciales del PG propuesto (nuevo PG citado anteriormente, memoria justificativa, pág.10), lo que daría un estándar de 5,47 m²/hab, superiores a los 5 m²/hab, exigibles por la legislación urbanística.



Observaciones: Las ZV estructurales de las vigentes NS, situadas en enclaves de complicada accesibilidad y orografía, no se han llegado a obtener, a pesar del reducido tamaño de su extensión.

El nuevo PG, modifica radicalmente la situación física de las ZV estructurales, unificando su dotación en un único parque público, en suelo de titularidad ya pública, con lo cual no se plantea el problema de gestionar su obtención. No obstante la nueva zona verde estructural queda totalmente **caracterizada en la práctica, desde el punto de vista funcional, como suelo deportivo, al estar ocupada en su totalidad por instalaciones de este tipo.**

2.3.25 Real de Gandía

REAL DE GANDIA		2.277 hab.	1/3
PLANEAMIENTO		GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	27-5-1992	Técnica prevista	Expropiación
Leg.urb.	LS 1990	Clasificación	SNU
Habitantes	4.530potencial		
			Sup. total plan
			Estándar planeamiento
			Sup. obtenida
			Dotación real actual
			0 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior	NS	Observaciones	
Aprobación	30-3-1982	Se plantea en el nuevo PG en trámite la modificación de la clasificación del suelo de las nuevas ZV estructurales, pasando de SNU a SUB. En coherencia con lo anterior, se modifica el sistema previsto de expropiación en las NS, por inclusión en varias áreas de reparto para su obtención mediante reparcelación a cargo de nuevos sectores.	Las vigentes NS heredan la ubicación de la ZV estructural de las anteriores de 1982. El nuevo PG en trámite modifica totalmente la ubicación de las ZV estructurales, para adecuarlas a la gestión.
Futuro plan	PG		
Tramitación	“Documento de alcance” emitido por el órgano ambiental el 29-1-15		

Situación general de las zonas verdes estructurales

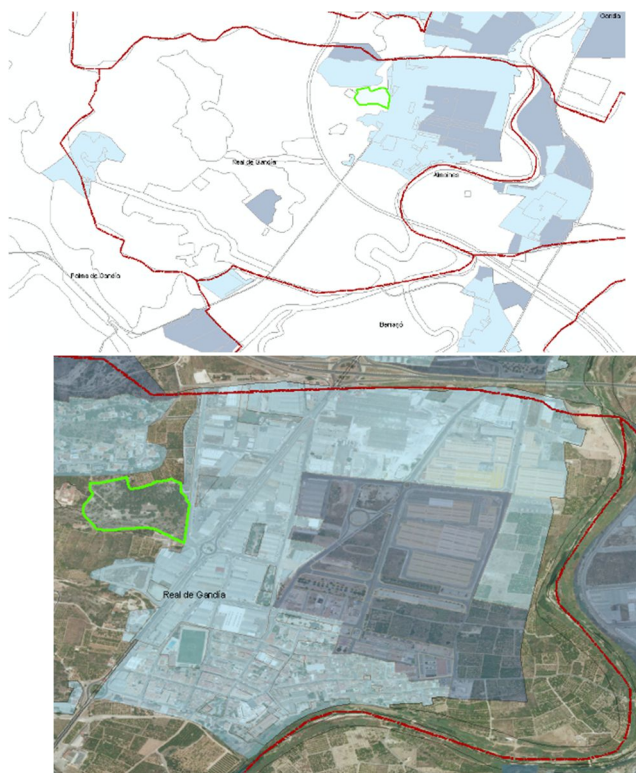


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLANI	OBTACTUA
805		SNU	EX	L	M	33000	33000	33000	0	R	NO

REAL DE GANDÍA

2/3

Planeamiento

NS 1992 (vigente), a través de su plasmación en el documento de homologación del sector Vernissa.

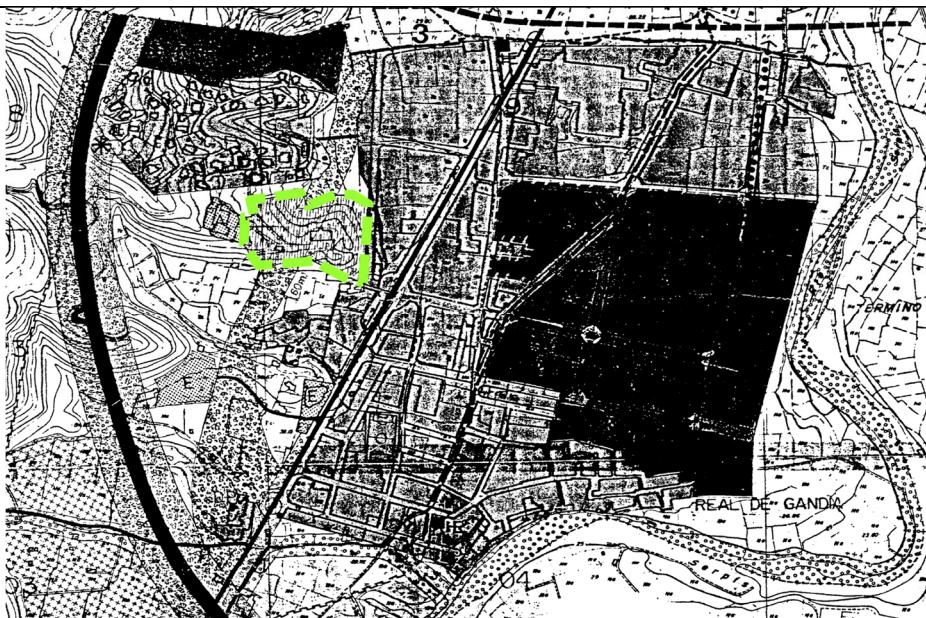


Fig. Detalle del plano de información "ordenación estructural normas vigentes", de la homologación parcial del sector Vernissa, aprobada por la CTU 27-2-2004. Los contornos en verde son nuestros, señalando las ZV estructurales.

Nuevo PG iniciada su tramitación, con "documento de alcance" emitido por el órgano ambiental.

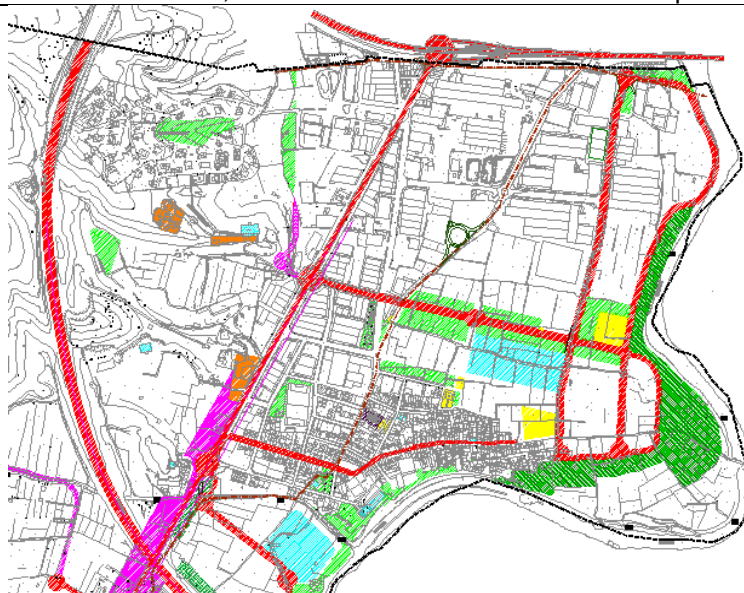


Fig. Detalle del plano de red primaria del nuevo Plan General en tramitación (documento consultivo presentado ante el órgano ambiental el 16-7-2010).

Modificación en la ordenación: La única ZV estructural de las vigentes NS, se suprime en el PG en trámite, sustituyéndola por dos nuevos parques públicos, PQL-1A y PQL-1B (extensión junto al río Vernissa al Este). También se modifica la gestión: La clasificación de las ZV estructurales pasa de SNU a SUB, adscribiéndose a varios sectores para su obtención mediante reparcelación.

REAL DE GANDÍA

3/3

Primer planeamiento año 1954 (no vigente)

NS 1982 (no vigentes)

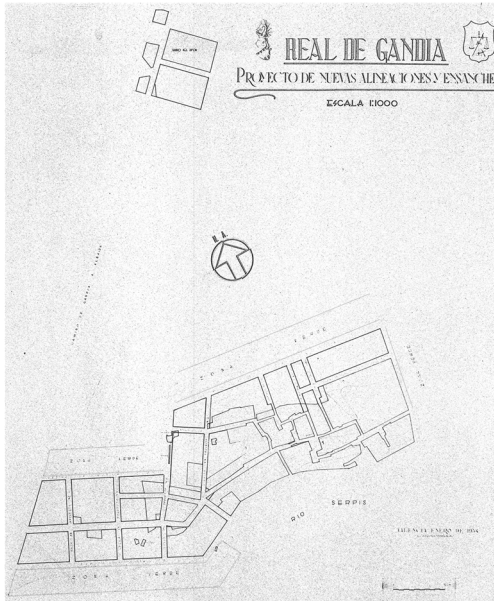


Fig.: Las zonas verdes se plantean a modo de franja perimetral del casco urbano, o cinturón verde (Green Belt), constituyendo un planteamiento teórico, que nunca se llegó a ejecutar.

Fig.: Primer planteamiento de parque público, en la misma situación que las vigentes NS de 1992. Los contornos en verde son nuestros, señalando las ZV estructurales sobre plano de ordenación de las NS de 1982.

Fig.2.9: izquierda: Proyecto de alineaciones y ensanche, de Real de Gandía, aprobado por Comisión Provincial de Servicios Técnicos de 30-12-1954. Arquitecto: Albert Ballesteros, Gómez Llopis. (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 54-90597)

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 805.Montículo, junto al monumento del Sagrado Corazón de Jesús.SNU.

No obtenida



Observaciones: El nuevo planeamiento es un ejemplo de reorientación de la gestión que conlleva una modificación en la ordenación, pasando de ZV en un montículo aledaño al casco urbano, clasificada como SNU y por tanto fuera de cualquier ámbito equidistributivo, a dos nuevos parques en SUB, adscrito nuevos sectores, a efectos de su gestión a cargo de los crecimientos urbanísticos propuestos.

Formalmente, la no obtención de la única ZV estructural de las NS conlleva un replanteamiento total en la ubicación de éstas, que se posicionan en zonas más relacionadas con los crecimientos residenciales.

2.3.26 Rótova

ROTOVA

1.275 hab.

1/2

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	HOMO NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	5-3-1998	Técnica prevista	Sup. total plan
Leg.urb.	LRAU	Clasificación	Estándar planeamiento
Habitantes	3.000 potencial	SNU	Sup. obtenida
			Dotación real actual
			2
			18.430 m ²
			6,14 m ² /hab
			0 m ²
			0 m ² /hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

	Anterior	Observaciones
	NS	Las ZV estructurales permanecen en la misma situación de clasificación y fuera de ámbitos equidistributivos.
Aprobación	8-3-1995	Las ZV estructurales permanecen exactamente en su ubicación y tamaño original desde las NS de 1995.
Futuro plan	---	
Tramitación	---	

Situación general de las zonas verdes estructurales



Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
752		SNU	EX	L	N	11400	11400	11400	0	R	NO
753		SNU	EX	L	C	7030	7030	7030	0	R	NO

ROTOVA

2/2

Planeamiento

HOMO NS 1998 (vigente).

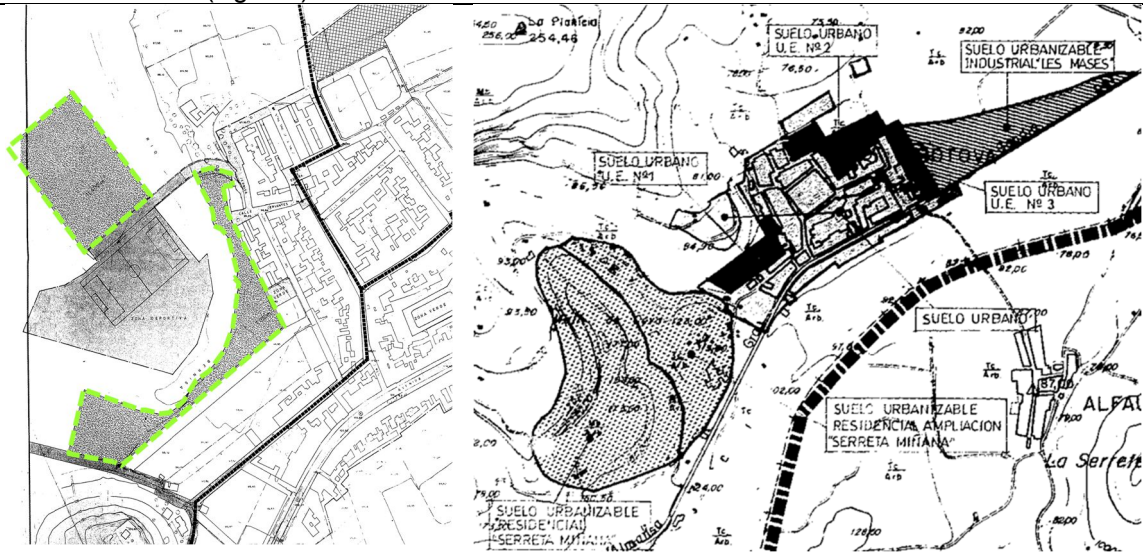


Fig: Detalle del plano de red primaria (izquierda) y delimitación sectorial y de unidades de ejecución (derecha). Imágenes correspondientes a planos de la homologación de las NS de Rotova, aprobada por la CTU 5-3-1998. Los contornos en verde son nuestros, señalando las ZV estructurales.

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 752. Parque del polideportivo. SNU.

nº ZVrp 753. Parque del río Vernisa. SNU.

No obtenidas



Observaciones: Las NS han sufrido una adaptación mediante homologación declarativa a la LRAU, en que se plasmaron varias unidades de ejecución, en SU y SUB, sin embargo, no se incluyeron en estas la superficie de los parques pendientes de obtención. Ajeno por tanto este planteamiento a la problemática de obtención de las zonas verdes estructurales, continúan en la actualidad las dos ZV de este nivel que figuran en el planeamiento vigente, en manos privadas, pese a que el desarrollo urbanístico también ha afectado al municipio, de manera que algunos sectores importantes (como el nº 4 industrial “Les Mases”), se ha desarrollado completamente.

2.3.27 Simat de Valldigna

SIMAT DE VALLDIGNA

3.672 hab.

1/3

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN		DOTACIÓN
Vigente	NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales	3
Aprobación	26-4-1988	Técnica prevista expropiación	Sup. total plan	12.159 m ²
Leg.urb.	TRLS 1976	Clasificación SU	Estándar planeamiento	3,47 m ² /hab
Hab.potenc.	3.497		Sup. obtenida	2.439 m ²
			Dotación real actual	0,66 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	PGU	Observaciones	
Aprobación	12-04-1960	En la propuesta reflejada en nuevo PG que inició su tramitación, para la obtención de las nuevas ZV de la red primaria, se abandona la expropiación y se reorienta la gestión hacia su vinculación con los nuevos suelos urbanizables, adscribiéndolas a los mismos.	Se suprime la ZV estructural no obtenida (límite sur casco), sustituyéndola por otras en nuevos emplazamientos.
Futuro plan	PG		
Tramitación	Paralizada		

Situación general de las zonas verdes estructurales

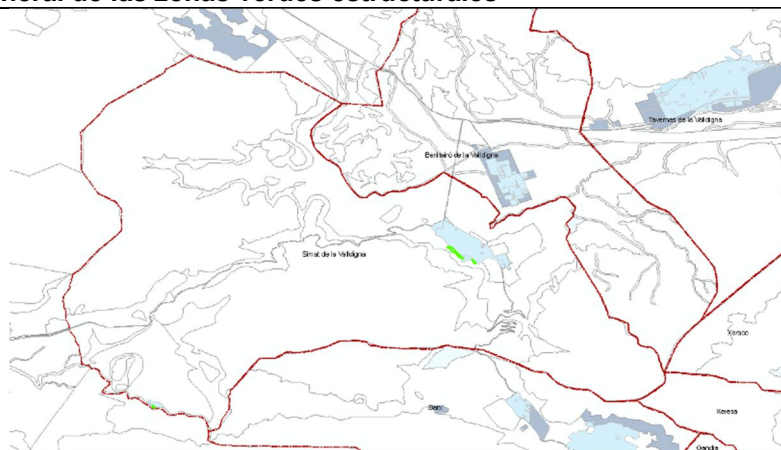


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACION	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBCTACTUA	OBTPPLAVI
688	SU	EX	I	N	1460	1460	0	1460	SI	R	
689	SU	EX	L	N	9720	9720	9720	0	NO	R	
705	SU		I	N	498	498	0	498	SI	E	
751	SU		I	N	481	481	0	481	SI	E	

SIMAT DE VALLDIGNA

2/3

Planeamiento

NS 1988 (vigente)

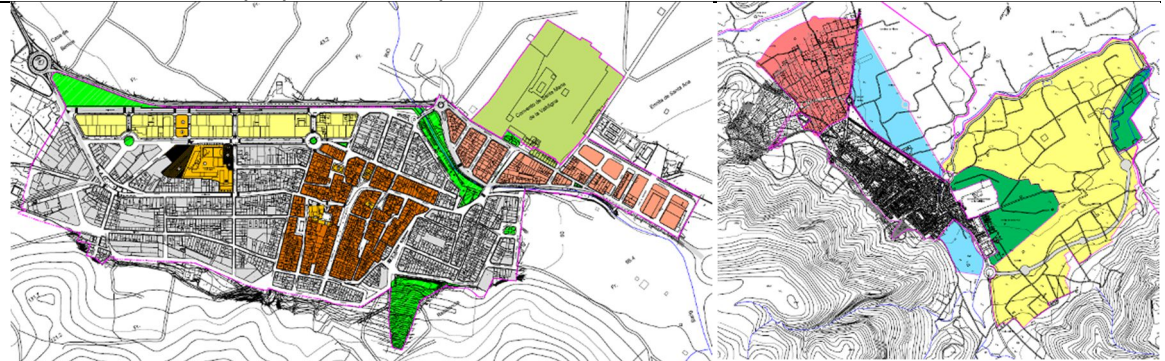
Núcleo de población principal



Detalle nucleo de población principal (nº ZV 689 y 688)

Pla de Corral (nº ZV 705 y 751)

Nuevo PG iniciado: propuestas sin aprobación definitiva



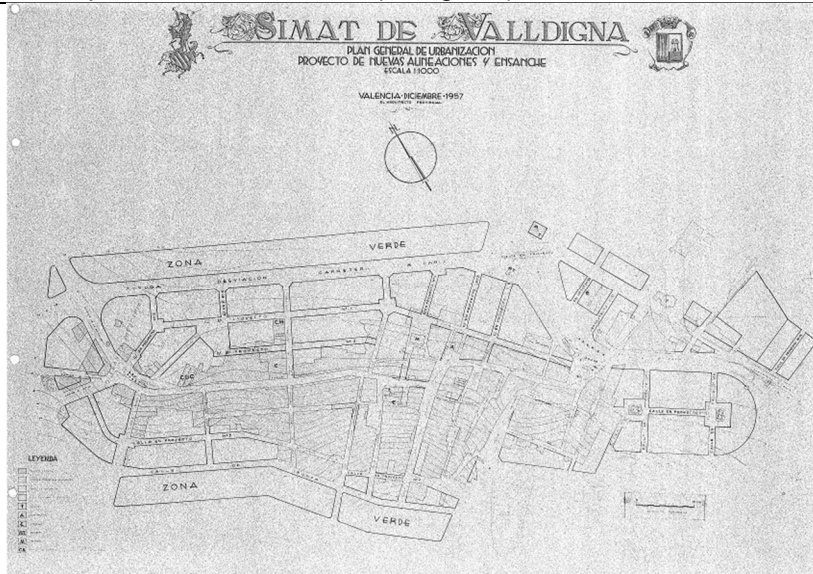
Núcleo principal: se eliminan las dos zonas verdes estructurales de las NS de 1988, y se sustituyen por otras ubicaciones en suelo urbano.

Se añaden nuevos grandes parques requeridos por las propuestas de expansión

SIMAT DE VALLDIGNA

Planeamiento

Primer planeamiento año 1960 (no vigente)



Las zonas verdes se plantean como amplias franjas perimetrales, a modo de cinturón verde (Green Belt). Parte de la franja suroeste coincide con la actual ZV estructural que acompaña al "azagador de la vaca".

Fig. 2.10: Plan general de urbanización – proyecto de nuevas alineaciones y ensanche, de Simat de Valldigna, aprobado por CPU 12-04-1960. Arquitecto: Albert Ballesteros. (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 60-90658)

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 705 y 751. Situadas en el núcleo "Pla de Corral", integradas en la trama, en SU.

nº ZVrp 699. Forma el límite sur del núcleo de población, en SU, discurre a lo largo de una vía pecuaria, el azagador de la vaca.

Obtenidas desde el inicio del plan vigente

No obtenida



En los planteamientos del nuevo PG que ha iniciado su trámite, esta ZV se elimina como tal, pasando el suelo a clasificarse de SU a SNU.

Observaciones: La única ZV estructural de interés para la formación del borde urbano y refuerzo de papel de la vía pecuaria adyacente, posicionada en el antiguo cinturón verde del PGU de 1960, permanece sin obtener (se encuentra en SU sin previsión de ningún mecanismo de gestión equidistributivo), peligrando su mantenimiento, a la vista de los planteamientos reflejados en la propuesta de un nuevo PG en trámite, que la suprime, trasladando la dotación a otras posiciones.

2.3.28 Tavernes de la Valldigna

Tavernes de la Valldigna

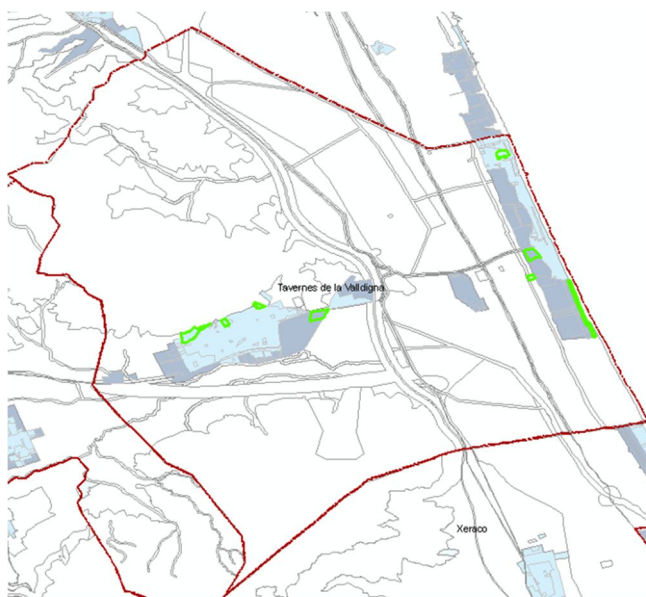
17.916 hab.

1/6

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	PG	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales 8
Aprobación	29-7-2004	Técnica prevista reparcelación	Sup. total plan 181.484 m ²
Leg.urb.	LRAU	Clasificación SUB/SNU	Estándar planeamiento 5,10m ² /hab
Hab.potenc.	35.602		Sup. obtenida 65.112 m ²
			Dotación real actual 3,63m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	25-1-1983	La obtención de ZV estructurales en las NS de 1983 solo tenía cabida mediante expropiación. El vigente PG, de manera singular clasifica como SNU gran parte de las ZV pendientes, sin embargo a efectos de su obtención, las vincula a cargo de los nuevos sectores, dotándolas de aprovechamiento en los mismos.	Las NS de 1983 únicamente disponían de dos ZV estructurales, de las cuales solo se mantiene en el vigente PG el parque “Torre de Guaita”, pendiente de obtención, eliminándose el del linde Norte del núcleo de población. En su lugar surgen otras ZV estructurales distribuidas por las zonas de ampliación urbanística.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

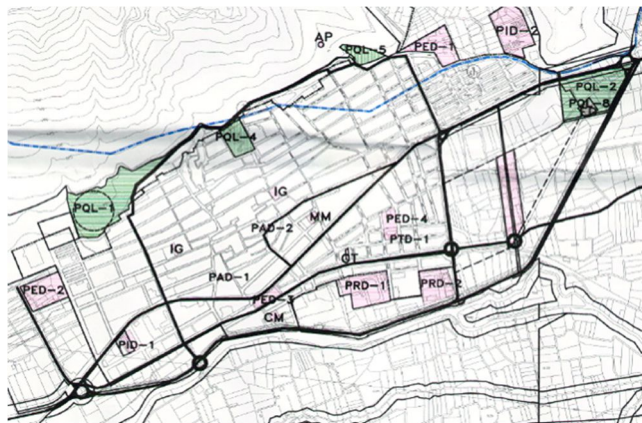
Situación general de las zonas verdes estructurales**Tabla de recopilación de datos**

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
819	SNU	RE	I	N	31364	31364	12166	8905	R	NO	
830	SU		I	N	18251	18251	0	18251	E	SI	
831	SU		I	N	10390	10390	0	10390	E	SI	
832	SUB	RE	I	N	24905	24905	24905	0	R	NO	
835	SNU		L	N	10174	10174	0	10174	E	SI	
838	SNU	EX	L	M	43664	43664	43664	0	R	NO	
840	SNU	RE	I	N	36162	36162	25344	10818	R	NO	
841	SU		L	N	6574	6574	0	6574	E	SI	

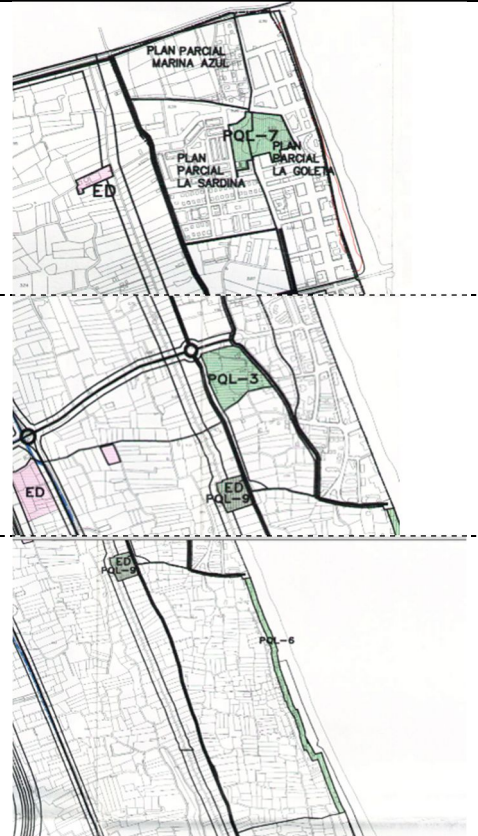
TAVERNES DE LA VALLDIGNA

Planeamiento

PG 2004 (vigente)



Detalle del núcleo de población principal



Zona Playa (norte, centro y sur)

NS 1983 (anterior)



Núcleo principal. Única ZV estructural en esta zona, que no llegó a obtenerse y cuya calificación no se mantiene en el vigente PG.



Zona Playa. En el vigente PG corresponde con la reserva de PQL-3 Parque "Torre de Guaita", pendiente de obtención.

TAVERNES DE LA VALLDIGNA

3/6

Planeamiento

PG1959 (no vigente, anterior a NS 1983)



Fig. 2.11: Plano planimétrico Plan General de 1959, aprobado por la CPU el 28-5-59. Arquitecto: Joaquin Rieta Sister. (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 5990674). El contorno en línea discontinua alrededor de la zona verde, es nuestro.

Únicamente se distingue como zona verde el parque del Calvario, actual ZV estructural, aunque existen otros jardines de menor importancia que se citan en la memoria de dicho plan.

PP Playa 1963 (no vigente, anterior a NS 1983)

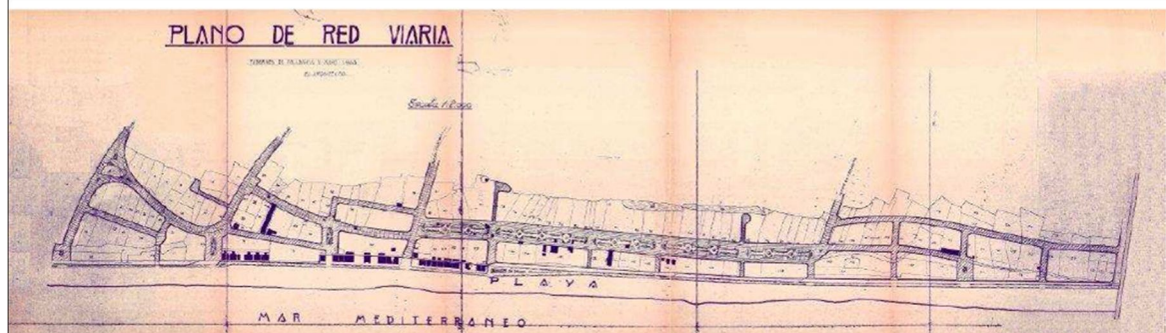


Fig. 2.12: Plan parcial de la playa de Tavernes de la Valligna, aprobado el 5-7-1963. (Fuente: MERLO FUERTES, J.L, op.cit., pág. 83; tomado de Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 6390677).

No se califican parques públicos como tales. Hace las veces de eje verde estructural el Paseo central que articula longitudinalmente la zona central del plan parcial.

TAVERNES DE LA VALLDIGNA

4/6

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **838**. PQL-1 Parc Cambro. SNU, nueva ZV introducida por el vigente PG 2004, parte baja de la falda del monte del Las Cruces, de acusada orografía. La gestión del plan prevé que se obtengan 5.325 m² y 552,49 m² a cargo del sector 9 y 10 respectivamente, que hasta la fecha no se han desarrollado.

No obtenida



nº ZVrp **831**. PQL-4 Parc Calvari. SU. Es una nueva ZV que se incorpora en el PG vigente respecto al anterior, y siendo de titularidad pública con anterioridad, su obtención no plantea problemas de gestión.

Con anterioridad al vigente PG, ya se encuentra obtenida



nº ZVrp **841**. PQL-5 Parc C/ Castelletts. SU. Es una nueva ZV que se incorpora en el PG vigente respecto al anterior, y siendo de titularidad pública con anterioridad, su obtención no plantea problemas de gestión.

Con anterioridad al vigente PG, ya se encuentra obtenida



TAVERNES DE LA VALLDIGNA

5/6

nº ZVrp **840**. PQL-2 Parque “Fontetes” y PQL-8 Parque “eliminación EDAR población”, en SNU. La superficie que ocupa la EDAR (PQL-8, 2.639 m²) ya es pública. El resto forma el PQL-2, que se integra en la gestión de 8 nuevos sectores para la obtención a cargo de estos, donde se les adjudicará aprovechamiento. Habiéndose desarrollado el sector 6 y 12, se han obtenido 8.179,24 m². Por tanto, de un total de 36.162 m², 10.818,24 m² (30 %), ya son de titularidad pública.

Parcialmente (30 %) obtenida, resto (70%) no obtenida



nº ZVrp **835**. PQL-9 Parque “eliminación EDAR playa”, en SNU. Nueva ZV introducida por el vigente PG 2004. Al tratarse de un suelo que ya es público, no conlleva problemas de gestión su obtención.

Obtenida



nº ZVrp **819**. PQL-3 Parque “Torre de Guaita”. SNU. La mayor parte de su superficie (21.070,73 m²) se integra en la gestión de nuevos sectores (el 6, 16 y 17) para la obtención a cargo de estos, donde se les adjudicará aprovechamiento, quedando 10.293,24 m² a obtener directamente por el ayuntamiento (expropiación o compra). Con la gestión del sector 6, más operaciones de permura, se han obtenido 8.905 m².

Parcialmente obtenida (42%), resto (58 %) no obtenida.



TAVERNES DE LA VALLDIGNA

6/6

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

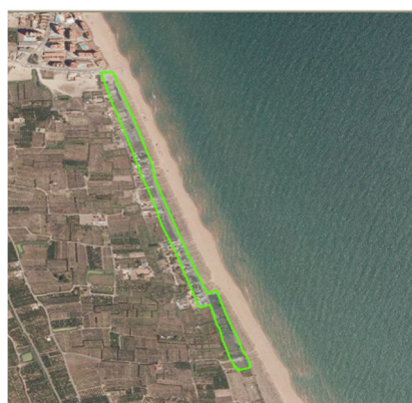
nº ZVrp **830**. PQL-7 Parque "Llac Plaja". SU. Laguna natural preexistente, cuya obtención se completó a través de la gestión de los sectores en que se integraba.

Con anterioridad al vigente PG, ya estaba obtenida



nº ZVrp **832**. PQL-6 Parque "Marenys zona protecció". SUB, incluida en sector adyacente para su obtención con cargo al mismo.

No obtenida



Observaciones: Pese a la gran extensión del término y existencia de espacios naturales en el mismo, las ZV estructurales propuestas, tanto en las NS de 1983 como el vigente PG, se plantean en posiciones vinculadas a la población a la que sirven, integradas o limítrofes con su trama urbanística, y por tanto con garantías para su disfrute como zona de recreo por la población. También la gestión en el vigente PG se estudia minuciosamente para integrar la obtención de las superficies pendientes con cargo a los nuevos desarrollos urbanísticos, dejando en algún caso áreas no vinculadas a ningún área de reparto, clasificadas como SNU.

2.3.29 Villalonga

VILLALONGA

4.563 hab.

1/4

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN		DOTACIÓN
Vigente	HOMO NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales	3
Aprobación	11-03-1999	Técnica prevista (reparcelación)	Sup. total plan	89.892 m ²
Leg.urb.	LRAU	Clasificación	Estándar planeamiento	10,85m ² /hab
Habitantes	6.615potenciales		Sup. obtenida	71.792 m ²
			Dotación real actual	15,73m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	31-1-1995	El montículo al sur de la población entorno a la Ermita de Sant Antoni, PQL (nº ref. 775), según memoria justificativa, era ya público con anterioridad a la Homologación de las NNSS, por lo que a pesar de aumentar su superficie no se requiere prever ningún sistema de gestión, incluyéndose por tanto como SU ya obtenido.	Se incorporan nuevas ZV estructurales en la HOMO respecto a las NS anteriores (PJL's ref. 735 y 741) al oeste del municipio, planteando su gestión a cargo de los sectores F, H, G (red primaria inscrita) que se encuentran actualmente sin obtener ni urbanizar.
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales

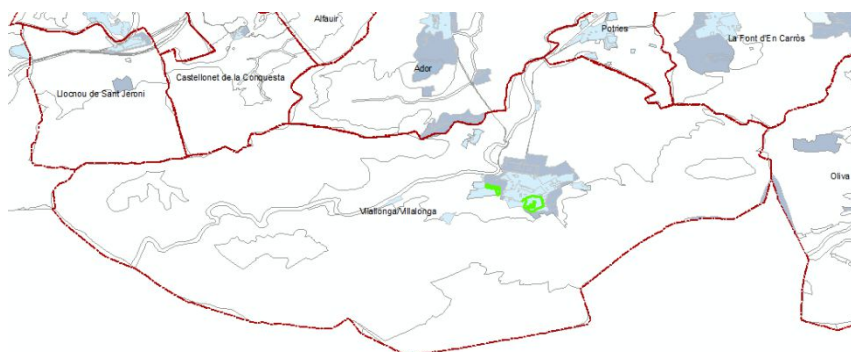


Tabla de recopilación de datos

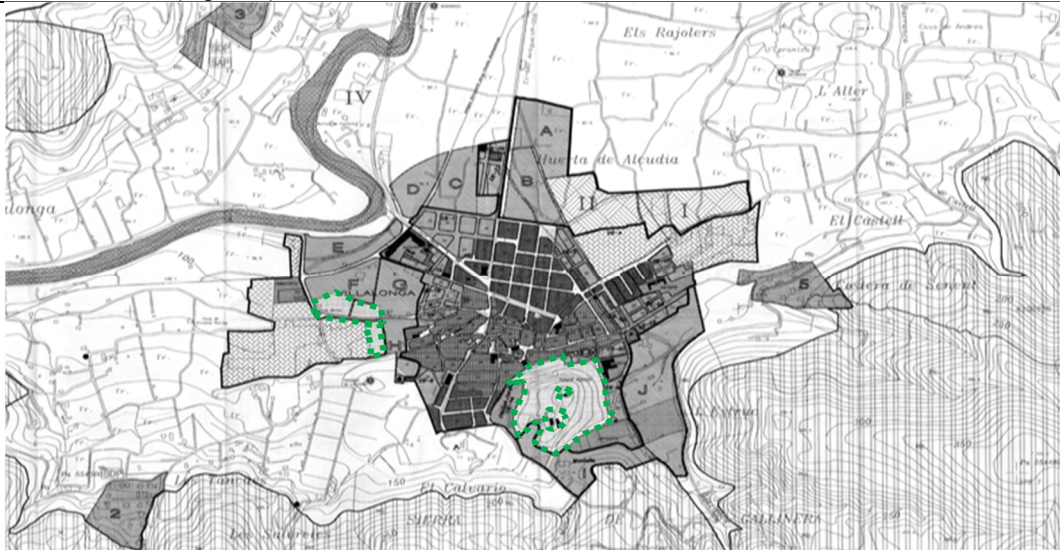
FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTU
735	SUB	RE	I	N	N	11700	11700	11700	0	R	NO
741	SUB	RE	I	N	N	6400	6400	6400	0	R	NO
775	SU		I	M	M	71792	71792	0	71792	E	SI

VILLALONGA

2/4

Planeamiento

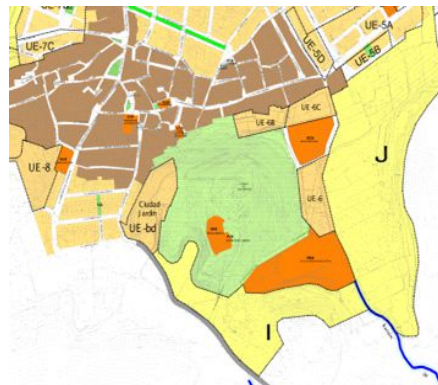
HOMO NS1999 (vigente)



Situación de ZV estructurales en la ordenación general



ZV estructural incluida en los sectores H, F y G



ZV estructural entorno Ermita San Antoni, con categoría de PQL

Planeamiento anterior Revisión NNSS 1995 (no vigente)



Se recogía desde las anteriores NNSS, como única ZV estructural, el montículo de la ermita de Sant Antoni.

VILLALONGA 3/4

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp 775.Montículo de la Ermita de Sant Antoni y Santa Bárbara. Clasificación SU.

Con anterioridad al planeamiento vigente, ya estaba obtenido



nº ZVrp 735 y741.Zona oeste del casco urbano, clasificación SUB, incluidos en ámbitos equidistributivos para su obtención (sectores H, F y G).

No obtenidas



Observaciones: La preexistencia de la titularidad pública del montículo de la ermita de Sant Antoni, consolida su mantenimiento como parque público, manteniendo a Villalonga con una dotación de ZV estructurales por encima de los mínimos requerimientos legales. No obstante, la homologación de 1999, la complementa con nuevas ZV, que integra en la gestión del plan incluyéndolas en ámbitos equidistributivos a efectos de su gestión.

2.3.30 Xeraco

XERACO

6.251 hab.

1/3

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	HOMO NS	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	20-6-2000	Técnica prevista	Sup. total plan
Leg.urb.	LRAU	Expropiación / reparcelación	Estándar planeamiento
Habitantes	7.142 potencial(*)	Clasificación	Sup. obtenida
		SNU / SUB	Dotación real actual
			3
			66.000 m ²
			9,24 m ² /hab
			11.000 m ²
			1,76 m ² /hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones
Aprobación	30-12-1985	No se plantea modificación en el sistema de gestión por expropiación de los parques preexistentes en las NS, pese a no estar obtenidos.
Futuro plan	PG	Sí se plantea en la HOMO la gestión de la ZV estructural que se adiciona vinculado a la reparcelación del sector residencial-playa al que sirve.
Tramitación	En redacción	Por un lado se mantienen los parques públicos de las NS con la misma clasificación (SNU) y características (espacios naturales o montículo aislados) y a éstos se adiciona el nuevo requerido por el crecimiento residencial en la playa (parque en SUB sector residencial playa), a razón de 5 m ² /hab.

Situación general de las zonas verdes estructurales

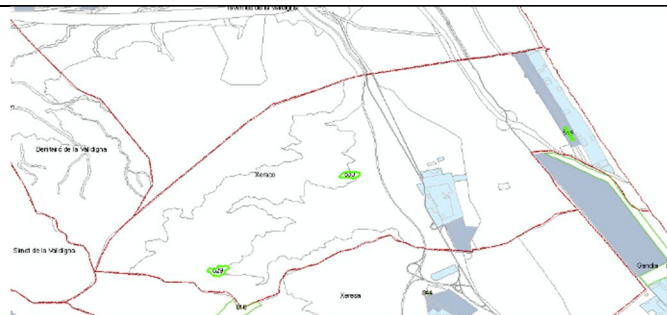


Tabla de recopilación de datos

FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
629	SNU	EX	A	M	30000	30000	30000	0	R	NO	
630	SNU	EX	A	E	25000	25000	25000	0	R	NO	
664	SUB	RE	I	N	11000	11000	0	11000	R	SI	

(*) A falta del dato del total de los habitantes potenciales del plan en la homologación global del año 2000, se estiman estos, incrementando a los correspondientes al padrón del año de aprobación de dicho documento (4.982hab.), los potenciales estimados para el nuevo sector residencial en la zona de playa que reclasifica la homologación global, y que sí cuantifica en 2.160 habitantes.

XERACO

2/3

Planeamiento

HOMO NS 2000 (vigente)



Primer planeamiento año 1954 (no vigente)



Las zonas verdes se plantean a modo de franja perimetral del casco urbano, o cinturón verde (Green Belt), quedándose dentro de un planteamiento puramente teórico, que nunca se llegó a a ejecutar.

Fig. 2.13: Proyecto de alineaciones y ensanche, de Jaraco (Xeraco), aprobado por Comisión Provincial de Servicios Técnicos de 30-12-1954. Arquitecto: Albert Ballesteros, Gómez Llopis. (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 54-90394)

XERACO

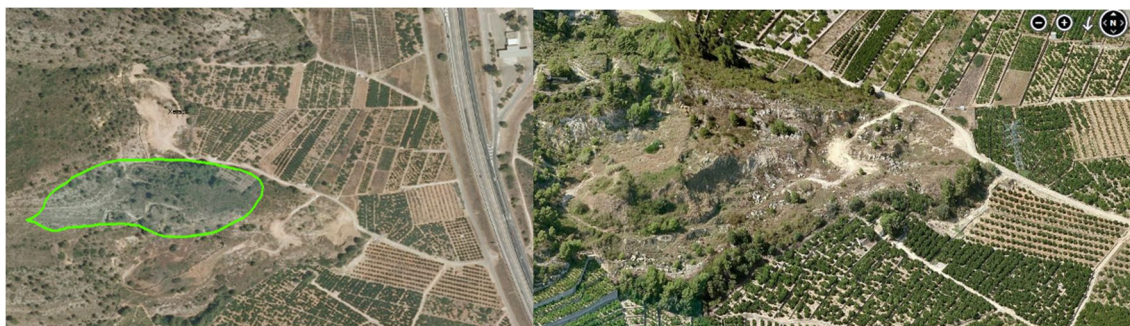
3/3

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **629**. “Font de l’Ull”, espacio de valor natural en SNU, a 3.300 m. de la población. Previsión de gestión por expropiación desde las NS de 1985. No obtenida



nº ZVrp **630**. “La muntañyeta”, en SNU, a 900 m. de la población. Previsión de gestión por expropiación desde las NS de 1985. No obtenida



nº ZVrp **664**. Parque público del sector residencial Playa, en SUB (hoy alcanzada condición de SU *de facto*), planteada su obtención a través de reparcelación, al vincularlo a la gestión del nuevo sector que introduce la HOMO NS en el 2000. El incremento de esta nueva dotación de parque responde a la exigencia de mantener la dotación de 5 m²/hab que exigía el art. 55.3 de LRAU.

Obtenida



Observaciones: El enfoque con que se plantea la HOMO NS vigente, resolviendo únicamente la dotación extra de parque que requiere un nuevo desarrollo urbanístico, sin plantear ningún tratamiento a nivel de ordenación o de gestión de los parques periurbanos calificados sin obtener, es una muestra del carácter puramente administrativo con que se plantea este documento, y el desinterés hacia la problemática de obtención de determinadas zonas verdes.

2.3.31 Xeresa

XERESA	2.268 hab.	1/4
---------------	------------	-----

	PLANEAMIENTO	GESTIÓN	DOTACIÓN
Vigente	PG	Tratamiento dominante:	Nº total ZV estructurales
Aprobación	29-9-1998	Técnica prevista	Expropiación
Leg.urb.	LRAU	Clasificación	SNU
Habitantes	4.700 potenciales		
			Sup. total plan
			Estándar planeamiento
			Sup. obtenida
			Dotación real actual
			149 m²/hab

Modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos

Anterior plan	NS	Observaciones	
Aprobación	31-10-1989	El sistema de obtención por expropiación se hereda de las NS 1989, no quedando otra vía en las ZV estructurales que se adicionan, al no estar incluidas en ámbitos equidistributivos.	A pesar de la holgura en el cumplimiento de la dotación de ZV desde las NS 1989, se incrementa en el PG de 1998 la calificación de éstas, sin quedar claro a qué se obedece, dado que la posible razón de reconducir a áreas funcionalmente más aprovechables para el esparcimiento, no es posible, dado que se trata de nuevos montículos (Muntanyeta Camí Llavador, y la de la Creueta).
Futuro plan	---		
Tramitación	---		

Situación general de las zonas verdes estructurales

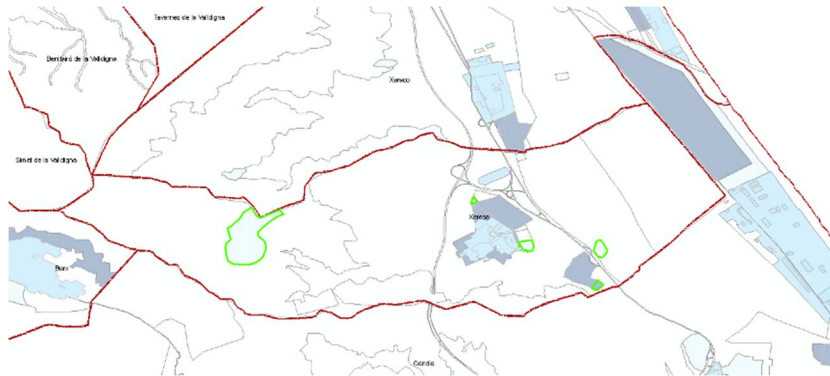


Tabla de recopilación de datos

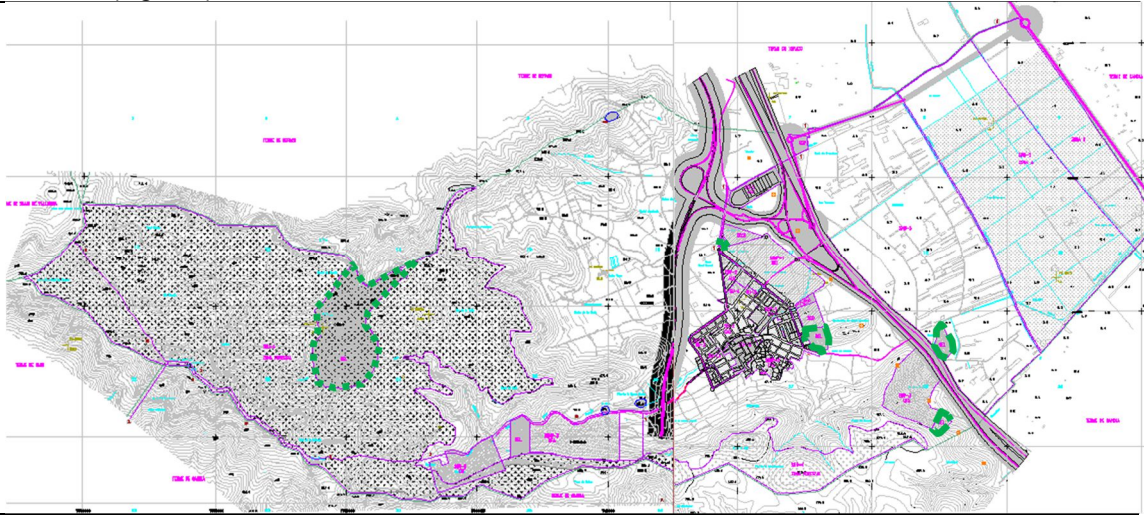
FID	ZVrp	CLASIF	GESTION	INTEGRACIO	TIPO	SUPPLAN	SUPRP	SUPPRIV	SUPPUBLI	OBTPLAVI	OBTACTUA
817		SNU	EX	L	M	24126	24126	24126	0	R	NO
821		SNU	EX	A	M	21582	21582	21582	0	R	NO
844		SNU	EX	L	N	2681	2681	0	2681	R	SI
845		SNU	RE	L	N	17049	17049	17049	0	R	NO
816		SNU		A	M	334989	334989	0	334989	E	SI

XERESA

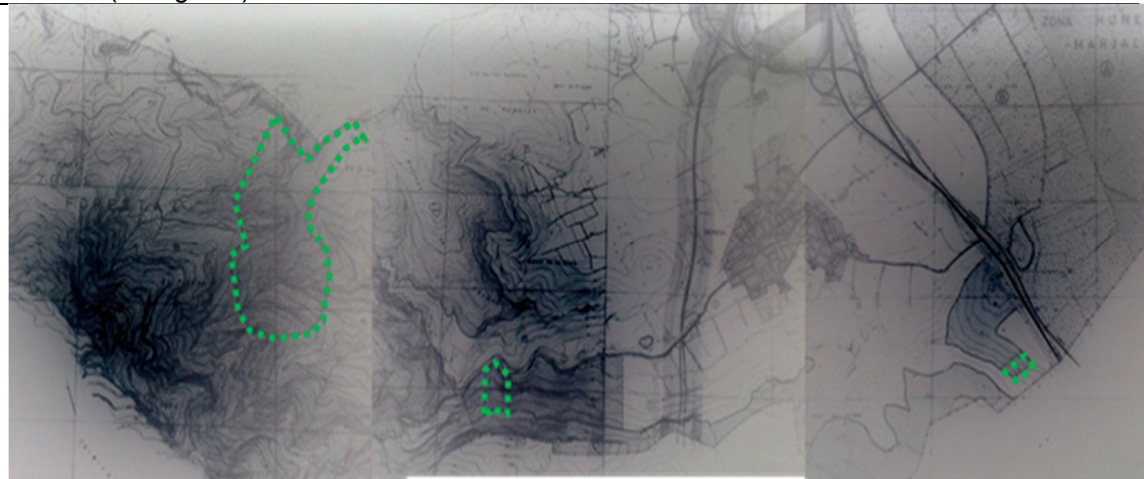
2/4

Planeamiento

PG1998 (vigente)



NS1989 (no vigente)



XERESA

3/4

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

nº ZVrp **817**. Parte de la “Montañeta del Camí Llavador”, en SNU, opción de gestión por expropiación. Nueva ZV introducida por el vigente PG 1998.

No obtenida



nº ZVrp **821**. “La muntañyeta de la Creueta”, en SNU. Nueva ZV introducida por el vigente PG 1998. En las NS 1989 estaba calificado como SNU protegido. Previsión actual de gestión por expropiación. El parecido de las tramas entre zona verde y el SNU que tenía este montículo en el grafismo de los planos de las NS 1989, nos plantea la duda de si pudo haber una confusión en la absorción de este cerro también como ZV en el vigente PG de 1998, dada la no necesidad de más superficie para cumplimiento de estándares.

No obtenida



nº ZVrp **844**. Zona verde junto al cementerio, en SNU. Nueva ZV introducida por el vigente PG 1998, con previsión de gestión por expropiación.

Obtenida



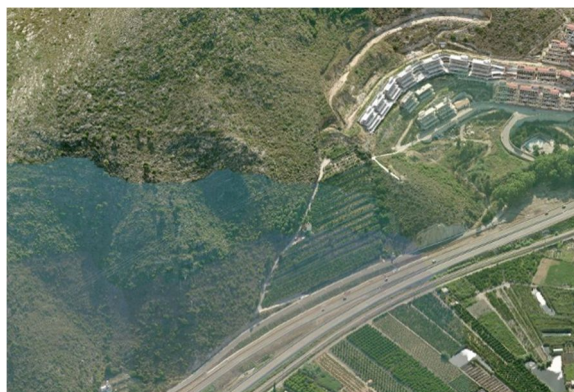
XERESA

4/4

Identificación detallada de zonas verdes estructurales

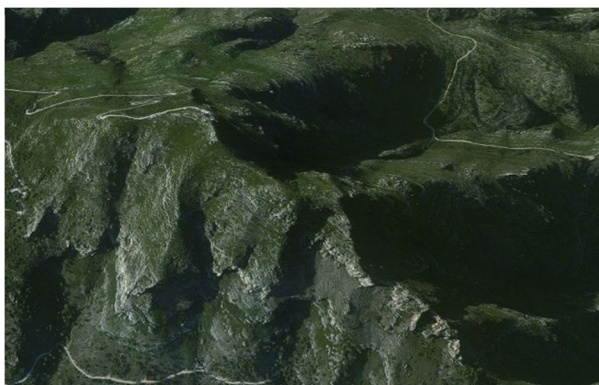
nº ZVrp **845**. Zona verde a cargo del sector residencial SUP-3, aunque fuera de su ámbito y sin aprovechamiento tipo, en consecuencia en SNU, aunque como carga del sector se impone el coste de adquisición de esta ZV, que en su caso será el de expropiación. El sector empezó su desarrollo, así como construcción de edificaciones, pero se encuentra actualmente paralizado por problemas económicos, de manera que la adquisición de la zona verde no se ha hecho efectiva.

No obtenida



nº ZVrp **816**. Zona verde "Monte Picayo", en SNU de gran valor natural, se recoge desde las NS 1989.

Con anterioridad tanto al PG 1998 y NS 1989 es de titularidad municipal, y por tanto, se encuentra obtenida



Observaciones: Es destable la proporción de ZV estructurales que dispone Xeresa, de orografía y naturaleza totalmente inapropiadas para el uso de esparcimiento propio, que son claramente montículos, áreas protegidas e incluso adecuadas para el deporte de escalada (Monte Picayo) de manera que, aunque el estándar de zonas verdes por habitante de que se dispone es desmesurado en número, no existe suelo accesible a la población ya obtenido para su disfrute (salvo el pequeño jardín vinculado al acceso al cementerio, nº ZVrp **844**). De forma particular, debemos señalar el despropósito de zona verde a cargo del sector SUP-3 (nº ZVrp **845**), ladera con acusada inclinación recayente a una autopista.

2.4 RESULTADOS DEL ANÁLISIS Y CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

2.4.1 Clasificación de los municipios según su “capacidad” para desarrollar la gestión urbanística

2.4.1.1 LA DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DE HABITANTES Y EL PROBLEMA DE FRAGMENTACIÓN DE LA “PLANTA MUNICIPAL”

La distribución de habitantes de los municipios que integran la comarca de La Safor, se muestra, en orden creciente en el siguiente gráfico.

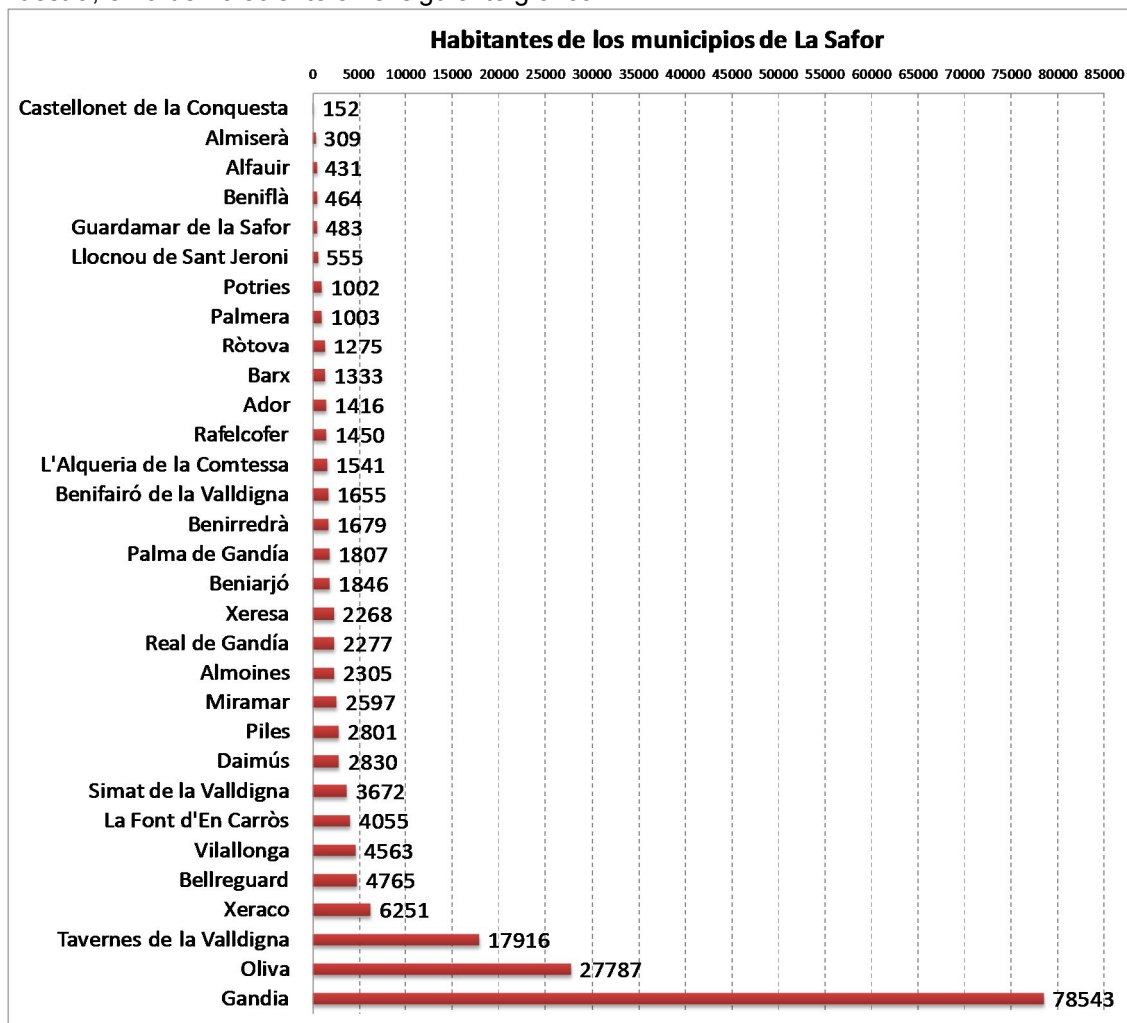


Gráfico. 2.1: Habitantes de los municipios de la comarca de La Safor en orden creciente, según padrón municipal del año 2013 (Elaboración propia, a partir datos del INE, fuente <<http://www.ine.es>>)

La comarca de La Safor tiene un total de 181.031 habitantes. Este ámbito geográfico representa fielmente la realidad de la distribución de la población en los municipios de España, lo que se conoce como “planta municipal”, que se caracteriza por un mapa muy fragmentado de sus estructuras administrativas³.

³ En relación a la problemática mencionada: “El mapa de planta local nos da una foto fija, descartando las ciudades con más de 50.000 habitantes, en la que la media de habitantes por ayuntamiento es de 2.767, muy por debajo de la media europea que, por regla general y salvo excepciones justificadas, ronda los 5.000 habitantes, y contando con

Según BAYONA ROCAMORA, A., las variables que podamos encontrar en las diferentes comunidades autónomas, -y podemos añadir, entre diferentes comarcas-, no desvirtúa la conclusión de que la planta municipal en el conjunto de España se asienta sobre lo calificado por el autor como “minifundismo” municipal, es decir la presencia mayoritaria de municipios pequeños o de escasa población⁴.

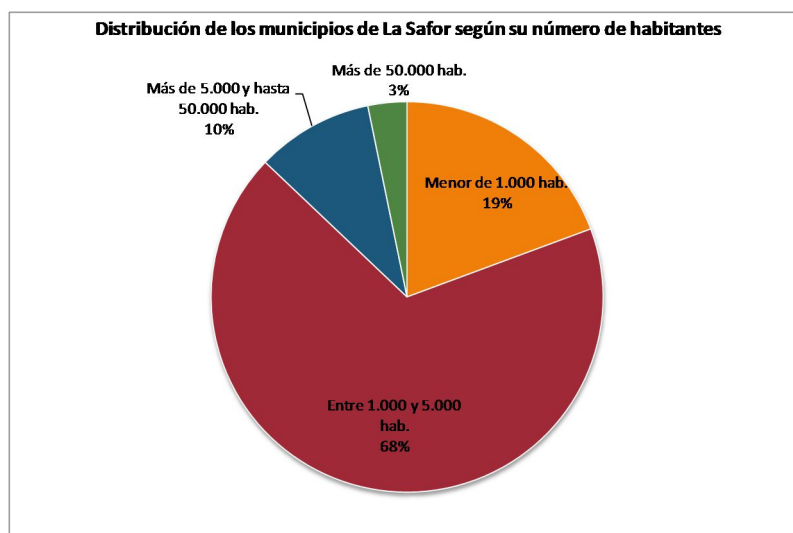


Gráfico. 2.2.: Distribución de los municipios de La Safor según su número de habitantes, de acuerdo con la revisión del padrón municipal a fecha 1-1-2013. (Elaboración propia, a partir datos del INE, fuente <<http://www.ine.es>>)

El conocimiento de esta situación interesa a nuestra investigación, porque de ella se deriva **la debilidad de nuestra estructura municipal**, y por ende, los limitados medios de que dispone, tanto económicos como humanos. Consecuencia de esta realidad, es la **limitada capacidad de gestión que tienen los ayuntamientos en muchos campos, como el urbanístico, aspecto que puede incidir en los resultados de la gestión urbanística sobre las zonas verdes estructurales.**

Como se aprecia en el gráfico anterior, el 87 % de los municipios de la comarca de La Safor tiene una población menor de 5.000 habitantes.

Únicamente Xeraco se desvía sensiblemente de esta frontera, por tener 6.251 habitantes en la actualidad, aunque su población a fecha de redacción de su planeamiento municipal (Homologación de NS del 2.000) era de 4.982 habitantes⁵. Por tanto, si tomáramos de referencia la fecha de redacción de los correspondientes planeamientos vigentes, 28

Comunidades como Castilla y León con una media de 627, Aragón con 789 o La Rioja con 972, por citar las más llamativas. Esto se completa con que el 60% de los ayuntamientos no llegan a 1.000 habitantes, el 47,6% no suman 500 y el 5,8% ni siquiera juntan 50 vecinos, a lo que hay que sumar 3.721 entidades locales menores, 1.024 mancomunidades, 81 comarcas, además de consorcios, agrupaciones, etc., etc. Y con estos mimbres no se puede hacer un buen cesto. [la negrita es nuestra]. Fuente: DE DIEGO GÓMEZ, A.: "La planta municipal española, un debate inaplazable", artículo en periódico El Faro de Vigo, 16-7-2.014 <www.farodevigo.es/cartas/2014/07/16/planta-municipal-espanola-debate-inaplazable/1058916.html>

⁴BAYONA ROCAMORA, A.: "La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico", *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado Autonómico*, nº 2012-6, Fundación Democracia y Gobierno Local, pág.226. <<http://hdl.handle.net/10873/1319>>.

⁵ Según base de datos del INE.

municipios de la comarca de La Safor, que representan el 90%, tendrían menos de 5.000 habitantes, y únicamente 3 (Tavernes de la Valldigna, Oliva y Gandía) superan esta franja con un distanciamiento perceptible respecto del resto.

2.4.1.2 LA “CAPACIDAD PROFESIONAL” DE LOS MUNICIPIOS

*“Hay un cierto acuerdo básico en que la condición necesaria que debe tener cualquier Administración Pública para prestar adecuadamente los servicios y las actividades que la ley le atribuye, es lo que se conoce como **“capacidad institucional”**, que debe proyectarse, como mínimo, sobre **cuatro esferas esenciales**: la capacidad **financiera**, la capacidad **profesional**, la capacidad para **prestar los servicios con el nivel de calidad y eficiencia** exigidos, y la capacidad para **implementar y desarrollar las funciones y ejercer las potestades** que como Administración Pública le atribuye la legislación estatal autonómica.” [la negrita el nuestra]⁶*

La referencia a la “capacidad profesional” plasmada en la anterior cita, motiva nuestro interés en destacar cuál es la dotación de medios humanos con que cuentan los ayuntamientos en los puestos de responsabilidad que tienen que ver con la gestión urbanística, y sobre todo, en el caso de los municipios de menos de 5.000 habitantes, por ser los que representan un mayor número. A su vez, convendrá saber si existen referencias legales o administrativas en relación con la dotación de puestos de trabajo que ayuden a establecer niveles o clasificaciones en función de la población.

De acuerdo con lo anterior, según la normativa que regula la dotación en ayuntamientos del puesto de funcionarios habilitados nacionales en su especialidad de Secretaría⁷, los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes pertenecen a la “tercera categoría”, por lo que a las funciones propias de este cargo se unen las de Intervención, de forma que este funcionario suele ser denominado Secretario-Interventor⁸.

Los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes, constituyen otra franja a nivel de dotación de habilitados nacionales, denominándose de “segunda categoría”, y los de más de 20.000 habitantes, son los de “primera categoría”. En ambos tramos anteriores, las funciones de Secretaría e Intervención, están dispuestas en la legislación reguladora que las desempeñen diferentes funcionarios⁹.

⁶BAYONA ROCAMORA, A., op. cit., pág. 229.

⁷Los habilitados nacionales son un cuerpo de funcionarios de necesaria presencia en los ayuntamientos, cuya regulación en acceso y funciones depende del Estado. La disposición transitoria tercera, punto 1, del RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece: “1.ª La *habilitación de carácter nacional prevista en la Ley 7/1985, de 2 de abril, tiene las siguientes especialidades*: a) *Secretaría*. b) *Intervención*. c) *Depositaria*.”

⁸ Según lo dispuesto en el 14 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional: “1. *En las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase primera o segunda existirá un puesto de trabajo denominado Intervención, que tendrá atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones enumeradas en los artículos 4 y 6.1 de este Real Decreto*. 2. *En las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en tercera clase las funciones propias de la Intervención formarán parte del contenido del puesto de trabajo de Secretaría, salvo que se agrupen a efectos de Intervención*.”

⁹El RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, regula en el punto 2 de su disposición transitoria tercera, las categorías en que se divide la habilitación de carácter nacional en su especialidad de Secretaría. Estas quedan estructuradas en tres categorías en función del número de habitantes de los municipios, de la siguiente manera:

“1. *Corresponderá a los Secretarios de primera categoría el desempeño de los puestos de trabajo a que se refiere el artículo 161 existentes en las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos, Capitales de Provincia y Municipios con población superior a 20.000 habitantes*.”

También podemos observar que a partir de este límite de 5.000 habitantes, se distancia mucho la siguiente frontera entre categorías, que comienza a partir de los 20.000 habitantes, para dividir entre los de segunda y primera categoría.

Respecto del nivel de dotación de técnicos municipales con competencias en urbanismo, los municipios de menos de 5.000 habitantes se caracterizan por no disponer de éstos en plantilla, sino que en la mayor parte de casos se recurre a contratos de asistencia técnica, de duración determinada, con profesionales de diferente titulación, que asisten a cada uno de los ayuntamientos unas horas a la semana, dependiendo del número de habitantes.

Es muy poco habitual encontrar en estos pequeños municipios un técnico con atribuciones legales en urbanismo (arquitecto o ingeniero de caminos, canales y puertos), ocupando un puesto en la plantilla del ayuntamiento. A partir de 5.000 habitantes, de una manera gradual, empiezan a encontrarse estos titulados, junto a arquitectos técnicos, con una relación más estable con el ayuntamiento, comenzando en los de menor población por dedicaciones parciales y contrato laboral, hasta la categoría de funcionario a jornada completa en los mayores.

En la provincia de Valencia, además, el pago de honorarios de técnicos que asisten puntualmente a los ayuntamientos de menos de 5000 habitantes, se reparte entre el Ayuntamiento, Diputación de Valencia y Colegio Profesional correspondiente, en virtud del convenio suscrito entre estas instituciones, al que están adscritos la mayoría de municipios de este tamaño.

Hemos de reconocer, que esta situación de “pago compartido” de honorarios técnicos entre tres instituciones, dos de ellas supramunicipales, es cuanto menos “singular”, y enlaza con la idea expuesta por BAYONA ROCAMORA¹⁰, referida a la necesaria ayuda a mantener la ficción o apariencia de viabilidad de su capacidad mediante la intervención supletoria de otras entidades supramunicipales.

De acuerdo al acercamiento que hemos realizado en los párrafos precedentes, se deduce la **limitada dotación en medios humanos de titulación superior, o con capacitación suficiente en gestión urbanística, con que se cuenta en el 90 % de los municipios, que no guarda proporción con la entidad y repercusión de muchos asuntos que en esta materia se cursan en sede municipal.**

2. Corresponderá a los de segunda categoría el desempeño de los existentes en Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes.

3. Corresponderá a los de tercera categoría el desempeño de los Ayuntamientos de Municipios con población hasta 5.000 habitantes”

¹⁰BAYONA ROCAMORA, A.: “Si adoptamos este criterio de aproximación a la realidad de nuestra planta municipal, parece evidente que su cumplimiento solo puede darse en el caso de municipios medianos o grandes, que puedan tener suficiente capacidad en los términos expuestos, reduciendo las expectativas administrativas en el caso de los municipios pequeños, o bien manteniendo la ficción o apariencia de viabilidad actual mediante la intervención supletoria de las entidades locales supramunicipales”, op. cit., pág. 229.

2.4.1.3 PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN A EFECTOS DE VALORAR LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y LA DOTACIÓN DE ZONAS VERDES ESTRUCTURALES

Dado que como hemos visto, la gran mayoría de los municipios de la comarca de La Safor (así como del resto de España) tienen menos de 5.000 habitantes, también podemos decir que esta mayoría pertenece a una extensa y dominante “tercera categoría”, utilizando la terminología del Estado para la dotación de habilitados nacionales.

Por tanto si tuviéramos que agrupar en franjas los distintos ayuntamientos, a efectos de valorar la efectividad en la gestión urbanística municipal, un bloque claro consideramos lo constituyen los que tienen menos de 5.000 habitantes, por su correspondencia con los siguientes conjuntos:

- Los municipios de “tercera categoría” a efectos de dotación solo con Secretario-Interventor, en cuestión de habilitados nacionales.
- Sujeción al convenio marco entre Ayuntamientos, Diputación de Valencia y Colegios profesionales (arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros), que cofinancian a los técnicos correspondientes que prestan su servicio.
- Constituir el mayor número (90 %) de municipios con este límite de población, que concentra a su vez más del 85 % de la población española.

En la comarca de La Safor, el segundo grupo lo podrían constituir el resto de municipios, dado el número reducido de éstos que lo conformarían (Tavernes de la Valldigna, Oliva y Gandía), entre los que consideramos no hay diferencias sustanciales de capacidad que puedan repercutir en diferentes resultados de su gestión urbanística.

La división en los dos grupos anteriores la tendremos en cuenta a la hora de valorar y extraer conclusiones relacionadas con la efectividad de la gestión municipal, o con la necesidad de dotaciones de zonas verdes estructurales. Se resumen en la siguiente división:

- I) Municipios con menos de 5.000 habitantes: Grupo mayoritario de pequeños municipios, con grandes limitaciones en su capacidad de gestión municipal
- II) Municipios con más de 5.000 habitantes: Grupo minoritario de medianos y grandes municipios, con limitaciones moderadas o sin limitaciones en su capacidad de gestión municipal

2.4.2 Caracterización del planeamiento municipal de los municipios de La Safor

2.4.2.1 CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN FUNCIÓN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA A LA QUE ESTÁ ADECUADO SU PLANEAMIENTO

Podemos clasificar los municipios en función de la legislación urbanística a la que está adecuado su planeamiento vigente de ámbito municipal: TRLS 1976, TRLS 1992 ó LRAU (no existe ninguno con planeamiento redactado conforme a LS1956, a la LUV o a la LOTUP).

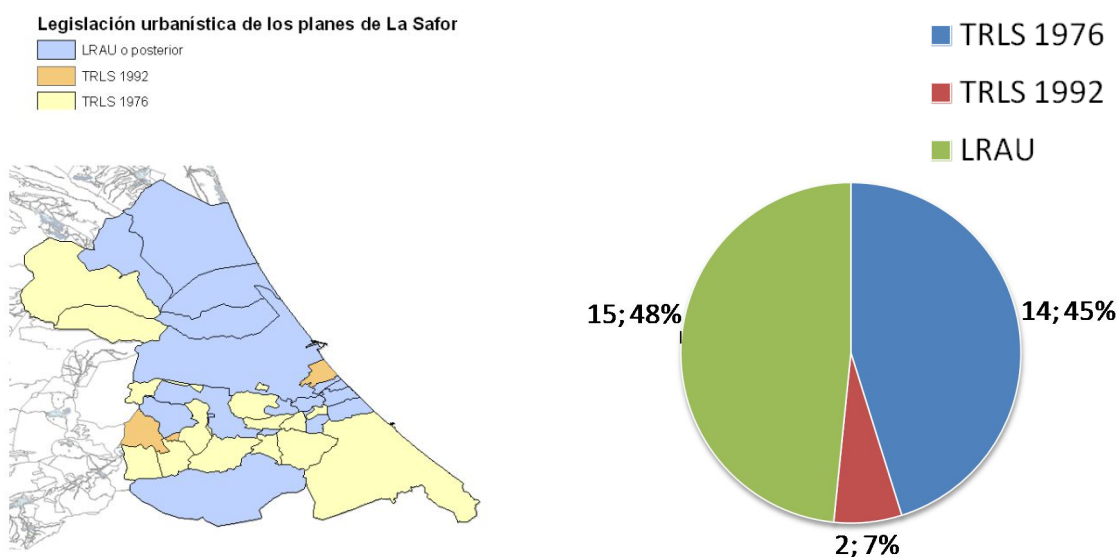


Gráfico. 2.3: Legislación urbanística a la que están adecuados los planes vigentes en la comarca de La Safor: distribución geográfica y relación porcentual. *(Elaboración propia)*

Los gráficos que se acompañan muestran una distribución equilibrada entre los municipios que tienen su planeamiento adaptado a la legislación autonómica valenciana, y los que todavía se rigen con planes redactados conforme a la legislación estatal anterior, aunque predominan sensiblemente estos últimos.

Si además tenemos en cuenta que muchos de los adaptados a la LRAU lo son, no por redacción de su planeamiento ex profeso según esta Ley, sino mediante procesos de “homologación” de su plan anterior (7 homologaciones del total de 15 adaptados a la LRAU), podemos concluir que la fecha de inicio de los planteamientos urbanísticos que imprimieron su modelo territorial (incluyendo los dirigidos a diseñar la gestión) es mucho anterior, es decir, bajo el prisma de la legislación estatal (TRLS 1976 o TRLS 1992). La figura siguiente muestra gráficamente el peso de lo comentado.

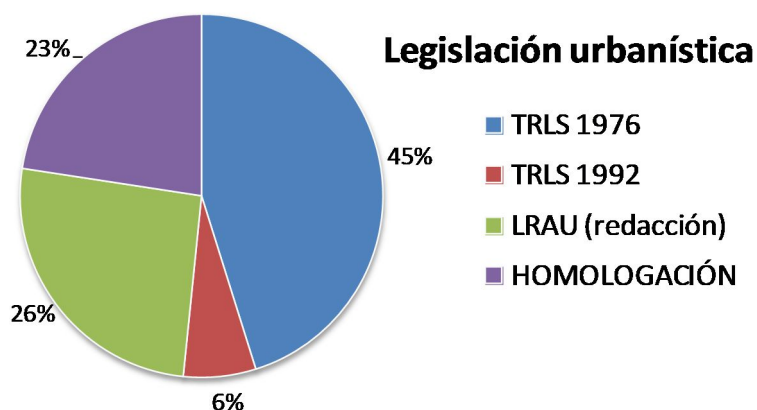


Gráfico. 2.4.: Legislación urbanística al amparo de la cual se redactaron los planes que rigen en los municipios de la comarca de La Safor, diferenciando los redactados desde un inicio bajo la LRAU, de las homologaciones a la LRAU (su plan originario se redactó bajo vigencia de una ley urbanística estatal) .
(Elaboración propia)

Municipio	Tipo Plan	Municipio	Tipo Plan
Planes anteriores a la LRAU		Planes adaptados a la LRAU	
Ador	NS	Almoines	HO
Alfauir	NS	L'Alqueria de la Comtessa	PG
Almiserà	NS	Bellreguard	PG
Barx	NS	Benifairó de la Valldigna	PG
Beniarjó	NS	Beniflà	HO
Benirredrà	NS	Gandia	HO
Castellonet de la Conquesta	NS	Guardamar de la Safor	PG
Daimús	NS	Miramar	PG
La Font d'En Carròs	NS	Palma de Gandía	PG
Llocnou de Sant Jeroni	NS	Piles	HO
Oliva	PG	Ròtova	HO
Palmera	NS	Tavernes de la Valldigna	PG
Potries	NS	Vilallonga	HO
Rafelcofer	NS	Xeraco	HO
Real de Gandía	NS	Xeresa	PG
Simat de la Valldigna	NS		

Tabla. 2.1: Agrupación de planeamiento de La Safor en función de su redacción anterior o posterior a la LRAU, y figura de planeamiento de que disponen (NS=normas subsidiarias, PG=plan general, HO=homologación a la LRAU).
(Elaboración propia)

2.4.2.2 MUNICIPIOS QUE HAN INICIADO LA RENOVACIÓN DE SU PLANEAMIENTO

Los municipios que han iniciado la revisión de su planeamiento general son 15 respecto de un total de 31 (un 48 %), lo que hemos considerado cuando han sometido a información pública su nuevo plan o disponen de documento de referencia emitido por el órgano ambiental de la administración autonómica. La mayoría partían de planes adaptados a las leyes estatales preautonómicas, pero también hay tres municipios con plan adaptado a la LRAU que han llevado algún trámite de inicio de la renovación de su planeamiento.

No obstante, consideramos que un porcentaje significativo de los 15 planes anteriores en revisión, es posible que no finalicen su proceso en un plazo razonable, o modifiquen sustancialmente sus planteamientos, ya que se iniciaron en la época del *boom urbanístico*, con unas expectativas y enfoques, muy diferentes a la moderación que rige en la actualidad.

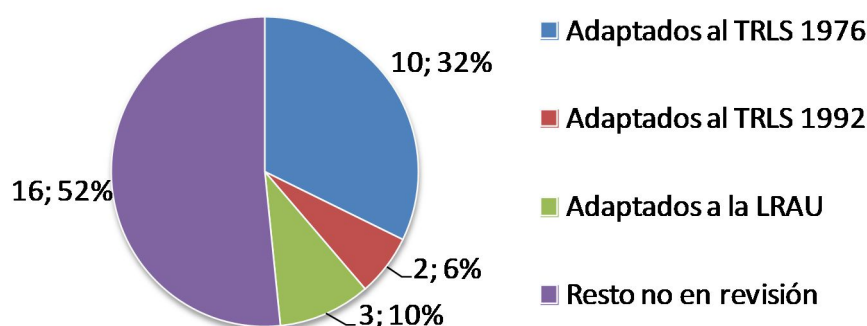


Gráfico. 2.5: Legislación urbanística al amparo de la cual se redactaron los planes vigentes en la comarca de La Safor de los ayuntamientos que han iniciado algún trámite para su revisión o adaptación a las legislaciones urbanísticas vigentes. Número de ellos y relación porcentual. (Elaboración propia)

Municipio	Iniciada revisión	Tipo plan vigente	Leg. Urb.
Planes anteriores a la LRAU			
Ador	SI	NS	TRLS76
Alfauir	SI	NS	TRLS76
Almiserà	SI	NS	TRLS92
Beniarjó	SI	NS	TRLS76
Daimús	SI	NS	TRLS92
La Font d'En Carròs	SI	NS	TRLS76
Llocnou de Sant Jeroni	SI	NS	TRLS76
Oliva	SI	PG	TRLS76
Palmera	SI	NS	TRLS76
Potries	SI	NS	TRLS76
Rafelcofer	SI	NS	TRLS76
Real de Gandía	SI	NS	TRLS76
Planes adecuados a la LRAU			
Palma de Gandía	SI	PG	LRAU
Tavernes de la Vallidigna	SI	PG	LRAU
Xeraco	SI	HO	ant. LRAU

Tabla. 2.2: Municipios de la Safor que han iniciado la revisión de su planeamiento, en función de su adecuación actual a la LRAU, del tipo de plan de que disponen (NS=normas subsidiarias, PG=plan general, HO=homologación a la LRAU, y de la legislación urbanística de la que proceden). (Elaboración propia)

2.4.3 La dotación de “zonas verdes estructurales” en los municipios de La Safor

2.4.3.1 EL ESTÁNDAR DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” PROPUESTO EN EL PLANEAMIENTO

Los municipios de la comarca de La Safor prevén una dotación de “zonas verdes estructurales” en sus respectivos planeamientos vigentes, cuyo estándar cuantitativo a razón de m² por habitante, es el que se refleja en el siguiente gráfico.

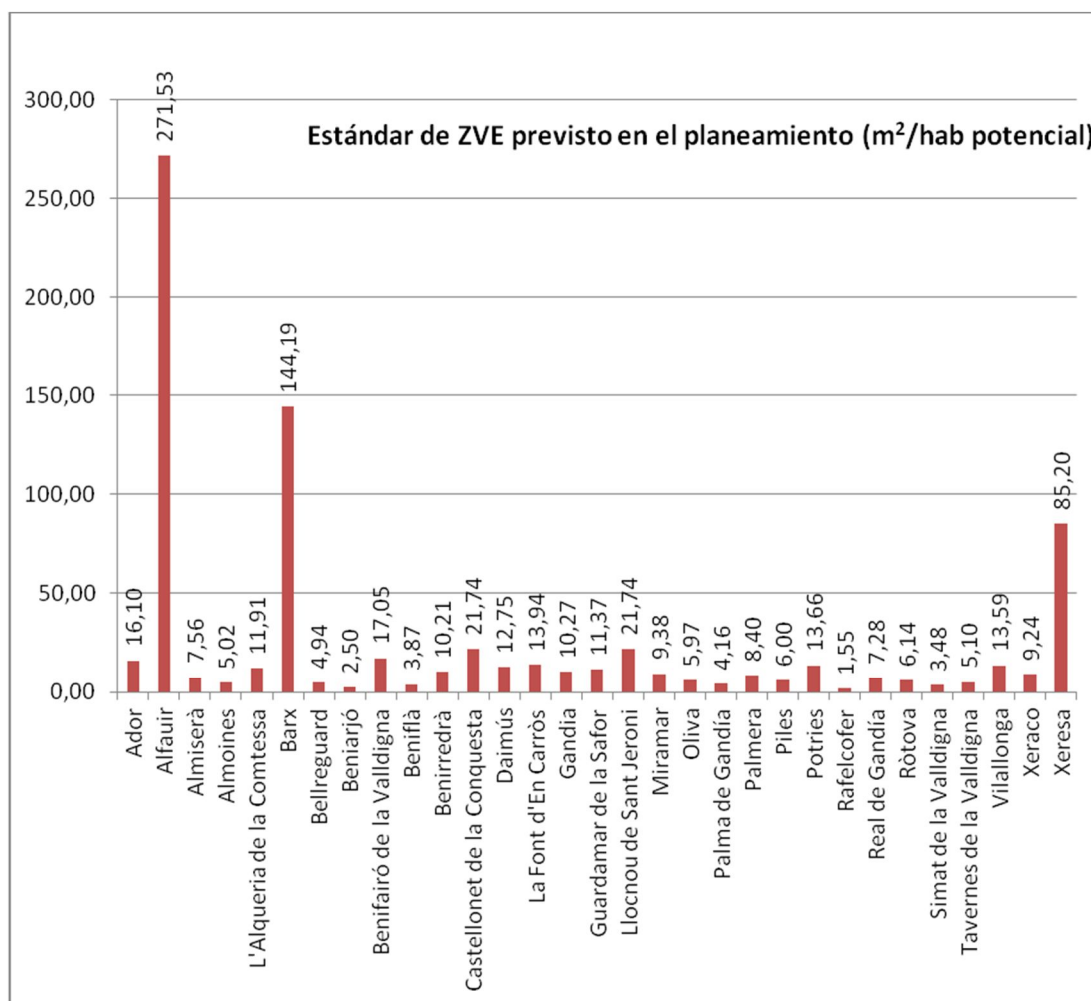


Gráfico. 2.6: Estándar de zonas verdes propuesto en el planeamiento vigente de los municipios de La Safor (m²/hab.potencial)(Elaboración propia a partir de los datos reflejados en el planamiento)

A partir del análisis realizado en los municipios, observamos la disparidad que presentan algunos elementos concretos de nuestra muestra en relación a la tendencia mayoritaria. Estos municipios, son Alfauir, Barx y Xerexa, unos de los más pequeños de la muestra analizada¹¹, donde se propone una desmesurada proporción de zonas verdes estructurales por habitante (hasta 271 m²/hab en el caso de Alfauir), muy superior a la mínima que marca la legislación vigente (5 m²/hab).

¹¹ En el año 2013, los habitantes censados en estos ayuntamientos son: 431 en Alfauir, 1.333 en Barx y 2.268 en Xerexa.

Será por tanto necesario, en algunas fases de nuestro estudio, corregir el conjunto de datos a considerar, eliminando estos municipios o zonas verdes atípicas, que pueden distorsionar el resultado sobre la tendencia general de nuestros municipios, haciéndonos llegar a conclusiones equivocadas.

No obstante también deberemos dedicar la oportuna consideración a estas actitudes puntuales, pero no por ello extrañas, de las que derivan la gran desmesura en la calificación de zonas verdes estructurales de los municipios mencionados.

2.4.3.2 LA DOTACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EFECTIVAMENTE OBTENIDA

La puesta en práctica de la gestión municipal en la comarca de La Safor, ha dado lugar a una dotación, podemos decir “real”, de zonas verdes estructurales efectivamente obtenidas, que será interesante contrastar, respecto a las previstas en los respectivos planeamientos.

Dicha dotación o estándar real, corresponde a la superficie de “zona verde estructural” que ya es de titularidad pública municipal en la actualidad, en relación a los habitantes actuales del municipio. Los datos obtenidos en nuestra investigación se muestran en el siguiente gráfico.

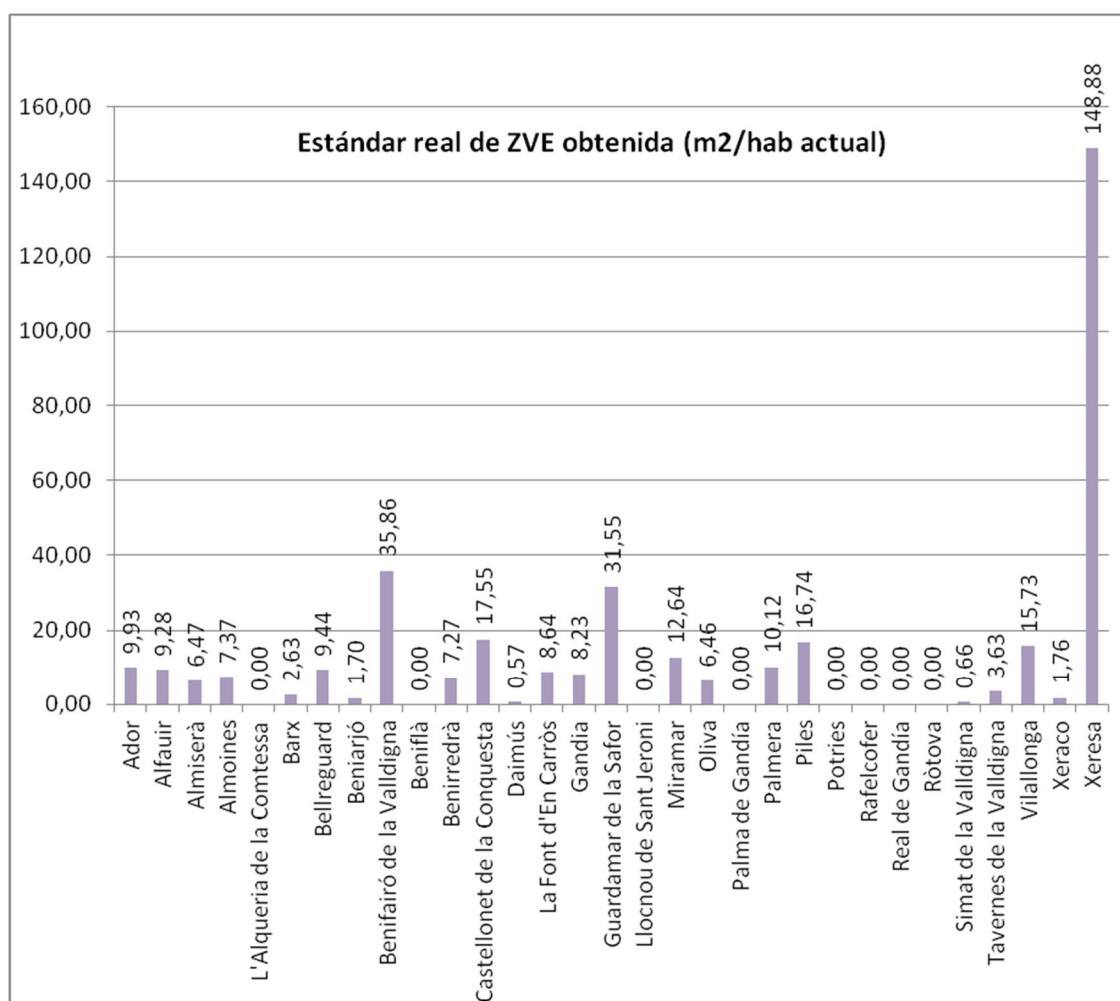


Gráfico. 2.7: Dotación de zonas verdes efectivamente obtenidas por los municipios de La Safor (m²/hab.)
(Elaboración propia)

De la observación de los resultados anteriores, es de destacar la **existencia de municipios que no disponen de ninguna zona verde estructural obtenida**: L’Alquería de la Comtessa, Beniflà, LLocnou de Sant Jeroni, Palma de Gandía, Potries, Rafelcofer, Ròtova; y otros con una dotación prácticamente nula: Beniarjó, Daimús, Simat de Valldigna y Xeraco.

También debemos señalar **la disparidad entre la dotación de zonas verdes estructurales realmente obtenida** (superficie de éstas por cada habitante censado) **en comparación con la prevista en el plan**. Nos referimos a municipios como Xerexa, que se apartan de la tendencia mayoritaria.

Por tanto, también en este caso, será necesario corregir en algunas fases de nuestro estudio, el conjunto de datos a considerar, eliminando los municipios o zonas verdes atípicas que se alejan de la tendencia general, ya que su consideración nos puede dar lugar a conclusiones erróneas, no representativas de la realidad de nuestros municipios.

No obstante, dedicaremos la debida reseña puntual a estos resultados puntuales, que han dado lugar a tan desmesurada dotación de zonas verdes estructurales en algún municipio.

3 LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” COMO “DOTACIÓN”: SU ESTUDIO EN LA COMARCA DE LA SAFOR

Para poder valorar los resultados de la gestión urbanística, en una de sus funciones esenciales, como es la de instrumentar la obtención de suelo para dotaciones públicas, es necesario conocer qué metas cuantitativas y cualitativas se nos imponen desde la legislación y compararlas con las realmente alcanzadas.

El conocimiento previo de estos objetivos, y su mayor o menor grado de consecución, nos ayudará a verificar el nivel de cumplimiento o efectividad de las técnicas de gestión utilizadas, (en las que entraremos de manera pormenorizada en los capítulos siguientes), su adecuada utilización por la Administración Pública, así como a detectar las dificultades encontradas para conseguirlos.

Dado que el punto de mira escogido en nuestra investigación para analizar la gestión urbanística, son las “zonas verdes estructurales” (ZVe), debemos comprobar cuales son las exigencias legales que como dotación se requieren para este sustancial elemento en la ordenación urbanística. El análisis de las exigencias dotacionales de ZVe por la legislación, se llevará a cabo de una manera detallada en nuestra legislación urbanística valenciana, partiendo de los antecedentes estatales, aunque incorporando también referencias contemporáneas tanto al resto de comunidades autónomas españolas, como a nuestro entorno europeo cercano.

Por tanto, dedicaremos la primera parte del este capítulo, al estudio previo de la exigencia de “zonas verdes estructurales” en la normativa urbanística, extrayendo conclusiones y reflexiones que nos ayudarán a percibir y a tratar de entender la singularidad de nuestro sistema urbanístico.

A continuación, tratando de confirmar el grado de validez de las conclusiones extraídas en el “plano normativo”, descenderemos al nivel práctico, obteniendo datos reales cuantitativos y cualitativos sobre la planificación y gestión de las “zonas verdes estructurales”, que introduciremos como aportación específica en el presente trabajo, incluyendo un análisis minucioso y una completa tipificación de las variantes que encontremos. Tal como hemos explicado en el apartado dedicado a la metodología empleada, se ha escogido la comarca de La Safor (Valencia), como ámbito con coherencia territorial y dimensión suficiente, en el que se centra nuestro análisis y la comprobación de los resultados obtenidos.

Por último orientaremos la atención hacia en territorio, analizando los efectos y oportunidades que representan las figuras introducidas en la legislación urbanística valenciana que han vinculado los “espacios verdes periurbanos” al análisis territorial, donde encontramos, en cierta manera, un incipiente intento de creación de aperturas hacia una “gestión territorial”.

3.1 LA EXIGENCIA DE ZONAS VERDES EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA

3.1.1 Evolución de la inserción legal de los “espacios libres y zonas verdes” en el periodo preautonómico

“En ese apacible estado de cosas, el industrialismo irrumpe con sus aglomeraciones humanas siempre crecientes y sus fábricas humeantes, servidas por un tráfico ensordecedor y peligroso.

Nace entonces la verdadera necesidad de los espacios verdes, ineludible física y moralmente. Estos serán los encargados de servir de pantalla al humo de las fábricas, de renovar el aire viciado, de proporcionar lugar adecuado para el juego de los niños y el descanso de los ancianos. De estos menesteres tan variados nacerán distintas características que modificarán, su fisonomía en uno u otro sentido.

¿Cómo enfocar el problema de dotar nuestras ciudades de los espacios verdes exigidos para la salud y el equilibrio nervioso de sus habitantes?”⁹³

A cuatro años de la promulgación de nuestra primera ley del suelo en 1956, el arquitecto valenciano, Juan José ESTELLÉS CEBA, abrió en debate sobre la necesidad de espacios libres o zonas verdes, con las palabras que acabamos de citar, que ilustran de manera condensada la preocupación e inquietudes que se respiraban en torno al tema con que iniciamos el presente capítulo: la dotación de zonas verdes y su regulación en la normativa urbanística.

3.1.1.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS ESTATALES ANTERIORES A LA LS 1956

Las primeras regulaciones en cuanto a mínimos de espacios libres o zonas verdes en las ciudades españolas, las encontramos inmersas en los inicios de la utilización de estándares como técnica de control⁹⁴, que inicia en el momento en el que aparecen los primeros fenómenos de congestión urbana como consecuencia de la industrialización.

De esta manera, independientemente de recomendaciones académicas con carácter no normativo, la referencia más antigua que hemos encontrado respecto a la exigencia de una dotación mínima de zonas verdes en nuestro marco legal español, ha sido en la Real Orden de 9 de agosto de 1923, por la que se regulan las condiciones higiénicas de las viviendas y las condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones (RO 1923)⁹⁵.

La regulación contenida en la Real Orden anterior es recogida con idéntica literalidad, pero adquiriendo un grado de generalidad en su aplicación a todas las poblaciones, en el

⁹³ESTELLÉS CEBA, J. J.; fragmento de conferencia “Espacios libres o zonas verdes”, transcrita en AA.VV: *III Día Mundial del Urbanismo*, 8 noviembre 1952, COAZV, Valencia, 1952, pág.52.

Con motivo de la celebración del Día Mundial del Urbanismo, a escasos cuatro años de la promulgación de la LS 1956, se celebraron en las principales ciudades de España (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, y Zaragoza), eventos organizados por los respectivos Colegios de Arquitectos, con asistencia de autoridades y en ocasiones con gran repercusión social, donde se daban a conocer las ideas y proyectos que en materia de urbanismo se estaban desarrollando, y que sirvieron para la difusión de ideas entre los arquitectos de la época. Es interesante conocer la inquietudes y pensamientos que se estaban gestando en dichos momentos, que sin duda han dejado huella y siguen patentes en muchas manifestaciones de nuestro hacer actual.

⁹⁴ El concepto de “estándar urbanístico” se encuentra definido con detalle en el anexo de terminología.

⁹⁵ Véase transcripción del art. 7 de la mencionada Orden en: ROMERO ALOY, M.J. y ROMERO SAURA, F.: *La zonificación urbanística*, El consultor de los ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2013, pág. 376.

Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, aprobado por Real Decreto, de la Presidencia del Directorio Militar de 14 de julio de 1924 (ROM 1924), que determina en su capítulo II titulado “obras de ensanche y extensión de poblaciones” una dotación mínima de zonas verdes para este tipo de actuaciones⁹⁶. En concreto, su art. 6 establece lo siguiente⁹⁷:

“Al redactar los proyectos de ensanche o extensión de poblaciones, se observarán los preceptos técnicos-sanitarios que cada Ayuntamiento haya incorporado a sus Ordenanzas, y en su defecto los siguientes:

a)...

*“b) Se dedicará **como mínimo cuatro metros cuadrados por habitante, siempre que la superficie que resulte no sea inferior al 10 por 100 del área total, a parques, jardines, y terrenos preparados para juegos y ejercicios físicos al aire libre, debiendo repartirse, por los distintos sectores, tanto los jardines como las plazas, bulevares y amplios espacios libres, a fin de evitar que los núcleos urbanizados tengan densidad excesiva de población.**” [la negrita es nuestra]*

Encontramos en la disposición citada el antecedente inmediato al estándar que veremos más adelante, recoge nuestra primera ley del suelo española, la LS 1956, al exigir la reserva mínima del 10 por ciento de la superficie de cada polígono para parques y jardines públicos (art. 3 LS 1956), que mantendrán, con pocas excepciones, las sucesivas legislaciones urbanísticas que se vayan aprobando, para los nuevos sectores de planeamiento. Sin embargo, no encontramos en el preámbulo de la disposición legal, o en el resto de bibliografía consultada, justificación o referencia utilizada para la determinación de este porcentaje como conveniente, así como el de “cuatro metros cuadrados por habitante” exigido en el Reglamento anteriormente citado.

No obstante, después del gran avance que supuso la aprobación Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924, once años después, la Ley de Bases Municipal de 10 de julio de 1935, a través de su disposición transitoria séptima, deroga el ROM 1924, dejando un gran vacío al respecto de esta incipiente integración de estándares dotacionales en nuestra legislación, así como de otros avances introducidos en la regulación municipal a través del citado reglamento.

3.1.1.2 RECOMENDACIONES SOBRE ZONAS VERDES EN LAS TEORÍAS DEL MOVIMIENTO MODERNO Y EN LA CARTA DE ATENAS

De los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), que condensan las teorías que cristalizaron con el Movimiento Moderno, interesa a nuestro estudio el CIAM IV, celebrado en 1933, que centró sus reflexiones específicamente en el Urbanismo. El mencionado

⁹⁶ La previsión de parques y jardines se ve acompañada de otras disposiciones relativas a anchura mínima de calles en función de la población y alturas edificables en función del ancho viario, en dicho Reglamento, aunque la atención al viario público, ya había comenzando anteriormente a integrarse en nuestro ordenamiento urbanístico, como a través de la real Orden de 1854, que clasifica las calles en diferentes categorías, según anchura, permitiendo distintas alturas construibles, tal como detalla el minucioso análisis de GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: “*En torno a los estándares urbanísticos*”, Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios Conmemorativos. Coordinado por José Antonio García-Trevijano Garnica, REDA, nº 4, 1975, pág. 62 y ss.

⁹⁷ *Reglamentos para la ejecución del Estatuto Municipal, aprobados por los Reales Decretos de 2, 10 y 14 de julio y 3 de agosto de 1924 y 9 de febrero de 1925.* Biblioteca Oficial Legislativa, Volumen LVII. Editorial Reus (S.A.), Madrid, 1926, pág. 69.

congreso alumbró la conocida Carta de Atenas, manifiesto dado a conocer por publicaciones de Sert y Le Corbusier⁹⁸.

La recuperación de zonas verdes es reclamada en dicho congreso como reacción ante la destrucción que, de dichos “pulmones de la ciudad”, se ha llevado a cabo por el crecimiento desenfrenado de las ciudades, fruto de la revolución industrial. Se denuncia la falta de zonas verdes disponibles.

Por el contrario, se declara como el primer deber del urbanismo, el de adecuarse a las necesidades de los hombres, y como tal, en IV Congreso CIAM, declara como materias primas del urbanismo “el sol, la vegetación y el espacio”. Uno de sus postulados reproducido en la Carta de Atenas (el 29), enuncia que “*Las construcciones altas, situadas a gran distancia unas de otras, deben liberar el suelo en favor de grandes superficies verdes*”.

La zonas verdes están vinculadas al objetivo de “recrear, a través del esparcimiento”, que se considera por el CIAM IV, como una de las funciones básicas a las que dar respuesta a través de la zonificación de usos y necesidades en la ciudad. Las horas libres dedicadas al ocio o al esparcimiento, se entienden responden a tres categorías: diarias, semanales o anuales. En consecuencia, se entiende que deben crearse reservas verdes a tres niveles territoriales: 1) en torno a la vivienda, 2) en la región, 3) en el país (postulado 33 de la Carta de Atenas).

Es interesante reseñar el postulado 35, donde se reclama la elaboración de una auténtica legislación, a la que se refiere como el “estatuto del suelo”, para que se pueda hacer efectiva la dotación de superficie verde necesaria en todo barrio residencial. Como textualmente se enuncia: “*Este estatuto deberá poseer la diversidad correspondiente a las necesidades que hay que satisfacer. Así, la densidad de la población, o la relación entre la superficie libre y la superficie edificada, podrán variar según las funciones, el lugar y el clima*”.

Podemos identificar en la demanda anterior, claramente la petición de unos “estándares” de zonas verdes, que como vemos, habrá que acomodar al lugar y clima, y por tanto, podrán ser diferentes según países, y zonas territoriales con diferente climatología dentro de ellos.

Como veremos más adelante, la legislación de los países europeos, no se ha caracterizado por incorporar en su legislación urbanística estándares dotacionales de zonas verdes, lo que contrasta con nuestro complejo ordenamiento urbanístico español, que sin embargo destaca por exigir una detallada regulación de todo tipo de dotaciones, especialmente de zonas verdes, en función de diferentes parámetros superficiales y de población.

Por otro lado, cabe destacar la inclusión, dentro de los espacios destinados al esparcimiento, de “*parques, bosques, terrenos deportivos, estadios, playas, etc.*” (postulado 38) que servirán a las horas libres semanales. Tal como se explica, se reclaman amplios espacios a nivel regional, en el entorno de la ciudad⁹⁹. Así mismo, el postulado 40, añade más recursos

⁹⁸ LE CORBUSIER, *Principios de Urbanismo (La carta de Atenas)*, 1979. La versión oficial que conocemos de la Carta de Atenas así como el éxito divulgativo que tuvo, la debemos a Le Corbusier, aunque sabemos que no deja de ser una versión particular dada por el equipo francés del CIAM a las conclusiones del congreso, con lo que representa respecto a la fidelidad de su contenido, que puede contener algunas omisiones y adiciones.

⁹⁹ Postulado 38 de la Carta de Atenas: “*En la región que rodea a la ciudad se reservarán amplios espacios, que serán arreglados y cuyo acceso se facilitará con medios de transporte suficientemente abundantes y cómodos. Aquí no se trata ya de simples céspedes, más o menos arbolados, en torno a la casa, sino de auténticas praderas, de bosques, de playas naturales o artificiales que constituyan una reserva inmensa, cuidadosamente protegida, que ofrecerá al habitante de la ciudad mil ocasiones de actividad sana o de útil esparcimiento. Cada ciudad posee en su periferia lugares capaces de*

naturales a tener en cuenta para dar soporte a la función recreativa: “*Deben estimarse los elementos existentes: ríos, bosques, colinas, montañas, valles, lago, mar, etc.*”

Interesa a nuestra investigación el enfoque anterior, ya que no se refiere a zonas verdes urbanas, sino a grandes parques, vinculados a la naturaleza, con gran extensión. Tal como podremos comprobar en el análisis de las poblaciones estudiadas, algunas reservas dotacionales de parque público, exceden en mucho los requerimientos cuantitativos de “zonas verdes estructurales” que exige nuestra legislación urbanística, por lo que más bien parecen un reflejo de las grandes extensiones propugnadas por la Carta de Atenas en sus postulados, que podrían haber impregnado de justificación estos planteamientos¹⁰⁰. No obstante, como veremos, el bajo nivel de obtención de estas grandes extensiones calificadas como “zonas verdes estructurales”, denotan el problema de gestión que plantea su obtención para el patrimonio público municipal de suelo, sobre todo en los pequeños municipios.

Por otra parte, los postulados de la Carta de Atenas constituyen un ideario sin concreción de cifras¹⁰¹. No se determinan estándares recomendables para las dotaciones públicas, y por tanto, tampoco para las esenciales zonas verdes y espacios libres cuya importancia se ensalza en el documento. Sin embargo se reclama a través de dicho documento la elaboración de un “estatuto del suelo”, verdadera base legal para que pueda hacerse efectiva la dotación de superficie verde que se contiene en sus postulados. Son algunos arquitectos urbanistas del movimiento moderno, cuyas teorías ejercen una influencia notable en la técnica urbanística, los que se adentran a realizar propuestas concretas.

El arquitecto valenciano Juan José ESTELLÉS CEBA, con motivo de la celebración del Día Mundial del Urbanismo en Valencia, en 1952, pocos años antes de la aprobación de nuestra primera ley urbanística estatal, la LS 1956, pronuncia una conferencia¹⁰², acompañando su exposición de un cuadro resumen en el que se condensan los estándares recomendados de zonas verdes por los maestros del urbanismo de la época, y que reproducimos a continuación.

responder a este programa, los cuales, mediante una organización bien estudiada de los medios de comunicación, pasarán a ser fácilmente accesibles.”

¹⁰⁰ Se identifican estos espacios regionales que reclama la Carta de Atenas, con las zonas verdes estructurales que hemos clasificado en el presente trabajo, atendiendo a su naturaleza, como “montículo”, “espacio natural” o “cauce”, y que normalmente según su situación, responden a las tipificadas como “aisladas”, aunque existe alguna excepción como “integrada”.

¹⁰¹ Las propuestas de la Carta de Atenas reflejan la propuesta del urbanismo racionalista de la época, aunque buena parte de sus principios no encajan con las actuales concepciones urbanas. De acuerdo con la opinión de TERÁN TROYANO (1969), la Carta de Atenas “no captó más que la parte correspondiente a las realidades materiales, fisiológicas y funcionales del hombre y de la sociedad, y aunque apuntó la necesidad de investigación sobre la base sociológica y preconizó la estructuración del conjunto urbano en unidades jerarquizadas, careció de toda la decisiva aportación que desde esa nueva ciencia que es la sociología, se iba a producir posteriormente”, en *Ciudad y Urbanización en el mundo actual*, Blume, Madrid, 1969, pág. 70.

¹⁰² ESTELLÉS CEBA, J.J., op. cit., pág. 52. El mencionado autor explica la postura de algunos maestros de la arquitectura, en relación a la forma de resolver la problemática de inserción en la ordenación de la dotación de zonas verdes:

“Le Corbusier, en la Villa Radieuse, concentra la población en sus típicos rascacielos sobre pilotes, separados por parques extensos que le permiten elevar la densidad entre los 1.200 y los 3.000 habitantes por hectárea, con una superficie de suelo ocupada del 5% solamente, o agrupa sus viviendas en líneas edificadas en forma de greca, que con una densidad de 300 habitantes por hectárea permiten dedicar un 85% del terreno a espacio verde.

Por el contrario, Abercrombie insiste en las tendencias de Howard y Unwin, los creadores de la “Ciudad Jardín”. En sus proyectos del Gran Londres concibe ciudades satélites, rodeadas de verdor, y en las cuales la edificación aislada o en líneas de poca altura, se halla incluida en espacio verde parcelado en pequeños lotes familiares.”

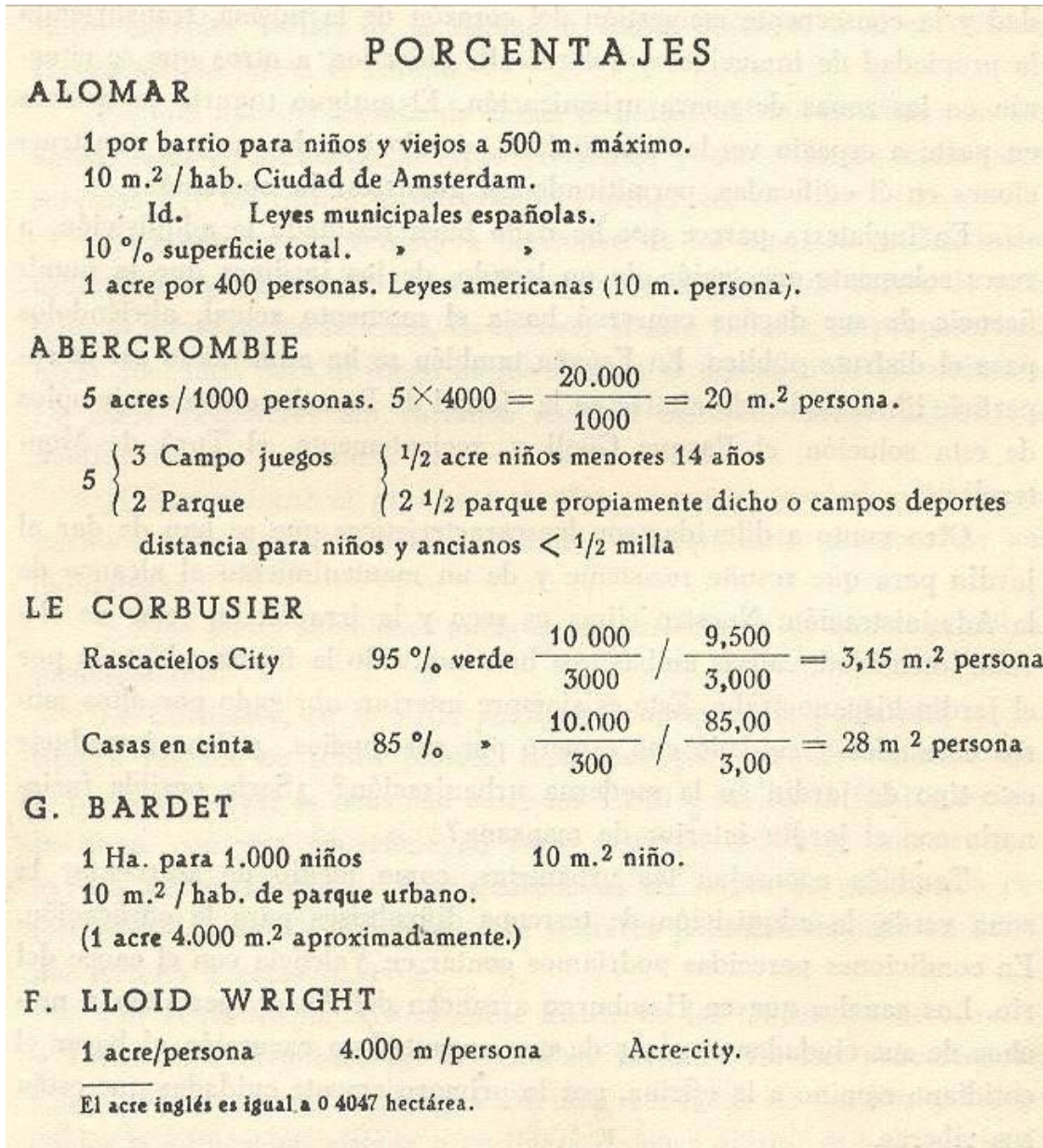


Fig. 3.1. Estándares de zonas verdes de distintos urbanistas del Movimiento Moderno, elaborada por el arquitecto Juan José Estellés Ceba en 1952.

Si observamos el cuadro anterior, podemos apreciar como la recomendación de zonas verdes al servicio de la población que realizan los maestros de la arquitectura y el urbanismo de la época, se mueve en una amplia banda¹⁰³, que se sitúa entre los 10 m² por habitante propugnado por los arquitectos Gabriel Alomar¹⁰⁴ y Gaston Bardet, pasando por los 20 m² por persona según Patrick Abercrombie¹⁰⁵, 3'15 ó 28 m² por persona según Le Corbusier, hasta los 4.000 m² por persona planteados por Frank Lloyd Wright.

Con los arquitectos urbanistas anteriores, podemos cerrar esta breve reseña sobre las teorías que emanan del Movimiento Moderno, que entendemos reflejan una preocupación por la planificación de las ciudades, entendidas como grandes aglomeraciones urbanas, demandantes de una dotación de espacios libres de los que carecen, que les han sido sustraídos por los crecimientos descontrolados a los que fueron sometidas como consecuencia de la migración en la revolución industrial.

Aunque algunos de los autores anteriores (ALOMAR, BARDET, ABERCROMBIE) entienden la ciudad como un conjunto integrado por elementos más pequeños a escala de barrio, sin embargo entendemos que en su preocupación, se olvidan de las pequeñas poblaciones, que no son las grandes aglomeraciones que tratan de ordenar, y que precisamente se salvaron de esta problemática, al no ser las receptoras de los nuevos crecimientos migratorios, sino, más bien al contrario, vieron reducida su población en dicha época por la emigración desde el campo a la ciudad.

Sin embargo, consideramos que el atractivo del ideario higienista y saludable expuesto, va a influir a muchos más niveles en nuestros planteamientos urbanísticos, y va a ser adoptado no solo por ciudades, sino singularmente por pequeños municipios, bajo la seducción de sus postulados, aunque sin embargo no padecen la problemática congestiva de las ciudades que los hicieron despertar.

¹⁰³La disparidad entre las diferentes teorías que giran alrededor de la adecuada dotación de zonas verdes, se puede apreciar en las palabras pronunciadas por el arquitecto GIRALT CASADESÚS, R., en el Día Mundial del Urbanismo, celebrado en Valencia en 1952, transcrita en AA.VV: *III Día Mundial del Urbanismo, 8 noviembre 1952*, COAZV, Valencia, 1952, pág.58: **"La cantidad de espacios verdes que ha de haber en una ciudad en estos momentos es susceptible de varias interpretaciones. Desde Le Corbusier, que pide el 95 % de la ciudad, y Forestier, autor del parque de Montjuich de Barcelona, que pide del 40 al 65 % de la superficie total, a cierto Reglamento que pide del 10 al 20 %, hay tal vez un término medio. Este problema es de aire y sol y luz para todos los barrios de la ciudad, pero no de tantos por ciento, y enlazados orgánicamente."**[la negrita es nuestra]

¹⁰⁴ El arquitecto Gabriel Alomar, tal como vemos en la tabla reproducida de Juan José Estelles, complementa su recomendación de zonas verdes con su número necesario por cada barrio y su distancia a servir, consecuencia de su respuesta al principio de nucleización social, a partir del cual preconizaba la división de la ciudad en pequeños grupos socialmente organizados, para conseguir que fuera posible en ellos la individualidad, frente al anonimato de las grandes aglomeraciones urbanas. Son teorías que tienen su antecedente histórico en la formulación de la unidad vecinal por Clarence Perry (1929), y más tarde por Engelhardt, que se desarrollarían posteriormente con la entrada en el urbanismo de la sociología.

¹⁰⁵ También Gastón Bardet concibe la ciudad como la sucesión de una serie de escalones sociales armónicamente organizados, enfrentando en Francia las ideas de Le Corbusier. Igualmente Abercrombie, en su plan para la reconstrucción de Londres, plantea junto con Forshau, y según TERAN TROYANO (1969) *"un concienzudo estudio de la historia y morfología de la ciudad, detectando en la informe masa urbana los antiguos núcleos urbanos amalgamados y los centros vitales del organismo total, establece una fragmentación del mismo en unidades urbanas de tamaño y características adecuadas para una vida con entidad propia a escala de barrio y de fisonomía variada, articulando sabiamente unas con otras y separándolas por medio de zonas verdes y vías de gran circulación"*, en *Ciudad y Urbanización en el mundo actual*, Blume, Madrid, 1969, pág. 76.

3.1.1.3 LA PRIMERA LEY DEL SUELO: LS1956

Nuestra primera ley urbanística de suelo, la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (LS 1956), establece como módulo de desarrollo del plan el *polígono*¹⁰⁶, de manera que es en dicho ámbito donde opera la exigencia cuantitativa de zonas verdes, aunque bajo la acepción de “espacios libres para parques y jardines públicos”¹⁰⁷.

Los planes generales dispondrán entre sus determinaciones del “Sistema de espacios libres” (art. 9 LS 1956). De esta forma se debe destinar en cada polígono que se delimite de un mínimo del 10 por ciento de su superficie para parques y jardines públicos¹⁰⁸.

La dotación exigible según la LS 1956, está por tanto desvinculada del número de habitantes, dependiendo únicamente de la superficie del ámbito de desarrollo y carece de dimensiones mínimas.

Por tanto la LS1956, fuera de los polígonos, que constituyen las áreas de crecimiento o renovación de la ciudad, no plantea mayores exigencias de zonas verdes para la colectividad. La ciudad ya consolidada contará con las zonas verdes que tenga en el momento de formular el plan, sin exigirsele mayores dotaciones de este tipo.

Por lo que respecta a la gestión, la LS1956 en su art. 104.3, plantea que cuando en un polígono determinado se ubique una dotación que preste servicio a una mayor extensión, el polígono debe ampliarse hasta abarcar todos los terrenos beneficiados por ésta, a efectos de hacer más efectiva la “*la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planteamiento y urbanización*”¹⁰⁹.

Es decir, el principio de equidistribución, no solo se recoge expresamente en esta ley, sino que se obliga y se orienta a definir áreas más amplias, que se denominarán “unidad

¹⁰⁶ El concepto de polígono, se refiere en la LS 1956 a la “*Actuación por polígonos*”, y según el art. 104.1 de este cuerpo legal, se definen de la manera siguiente: “1. Para la realización de los Planes se dividirá el territorio que abarquen en tantos polígonos como fuera conveniente para atender las necesidades y posibilidades de actuación urbana. 2. La delimitación de superficie de un polígono comprenderá, en general, varias manzanas y se basará en alguno de los motivos siguientes: a) Integrar núcleo unitario de edificaciones y servicios. b) Ser homogéneas las características de edificación en todo el sector rodeado por otros de régimen distinto; y c) Existir iniciativa privada u oficial para su urbanización”

¹⁰⁷ El concepto de espacio libre “*era amplísimo y comprensivo prácticamente de todo terreno libre de edificación por prescripción urbanística*”, en la LS 1956, según GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 209.

¹⁰⁸ El literal del art. 3 de la LS 1956 es el siguiente: “*La competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá las siguientes facultades: ...g) Establecer espacios libres para parques y jardines públicos en cada polígono, en proporción adecuada a las necesidades colectivas y no inferior al 10 por 100 de la superficie;*”

Se contempla alguna excepción en el art. 116.4 de la LS 1956, exigiendo un mayor porcentaje de cesión para situaciones favorables en relación al parque o con edificabilidades superiores a cinco plantas: “*El terreno destinado a parques y jardines públicos, de aportación obligatoria para los propietarios, será igual al que represente una décima parte de la superficie edificable del sector para cuyo servicio se establezca, si lo fuere de una altura que no exceda de cinco plantas, pudiéndose incrementar hasta un 15 por 100 para las fincas con vistas sobre el parque o jardín y hasta un doce por ciento para las radicadas a trescientos metros del perímetro exterior del mismo, o en la proporción mayor correspondiente, si se permitiera rebasar aquel volumen de construcción.*”

¹⁰⁹ El literal del art. 104.3 LS 1956 es el siguiente: “*No obstante, si en un polígono se emplazare algún elemento urbano, como parque u otro de coste elevado, para el servicio de una mayor extensión territorial, se entenderá constitutiva toda ella como un polígono, a los fines de la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planteamiento y urbanización.*”

reparcelable” en el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana que se aprobará 10 años después (Decreto 1006/1966), planteando el reparto más allá de los límites del ámbito de ordenación, actuando de modo similar a lo que actualmente conocemos como adscripción de red primaria a sectores.

Encontramos entre el planeamiento consultado de los municipios de La Safor, el “Plan General de Fuente Encarroz” de 1967, - por tanto no se trata de planeamiento vigente-, que constituye una muestra de plan adaptado a la LS 1956, que refleja el cumplimiento de los requisitos de establecidos por la misma.

Dicho plan reserva un parque en la zona sur, en una proporción no inferior al 10 % de la superficie que se exigía para los nuevos polígonos por el art. 3 de la mencionada LS 1956, aunque el plan lo aplica a toda la superficie ordenada del “Plano”, con el afán y deseo de crear cuantos espacios verdes fuera posible. Esta intención de dotar a la población de una dotación que podemos calificar de holgada, se denota en la documentación justificativa del plan, que citamos a continuación por ser ilustrativa de este enfoque¹¹⁰:

“ESPACIOS VERDES

Pese a que los alrededores de Fuente Encarroz, se puede decir que son un jardín, no ha servido para aminorar los deseos de crear cuantos espacios verdes fueran posibles. Por ello, donde ha habido la más mínima posibilidad, allí se planeó un pequeño jardín. Es de destacar la Gran Vía que, desde la Ronda Oeste llega hasta la calle Alfredo Martínez, disponiendo de un jardín central de 9 metros a lo largo de la misma, así como un gran Parque en la zona Sur.

El afán de creación de espacios verdes nos ha permitido una extensión total de Parques y Jardines que alcanza la cifra de 40.342 m², que representa el 11 % de la total del Plano y de [sic] % de la total destinada a manzanas.

<i>Espacios destinados a manzanas =</i>	<i>271.000,19 m²</i>
<i>Espacios destinados a calles =</i>	<i>108.770,31 m²</i>
<i>Espacios destinados a jardines =</i>	<i>40.342,00 m²</i>
<i>El total Plano son:</i>	<i>423.113,00 m²</i>

¹¹⁰ Memoria del Plan General de Fuente Encarroz, aprobado en 1967, pág 9. Autores: Julio TRULLENQUE SANJUAN y Pablo NAVARRO ALVARGONZALEZ, arquitectos. (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 6607675).

Cabe añadir que dicho parque Sur, no solo no se llegó a ejecutar, sino que actualmente está ocupado por una zona residencial.

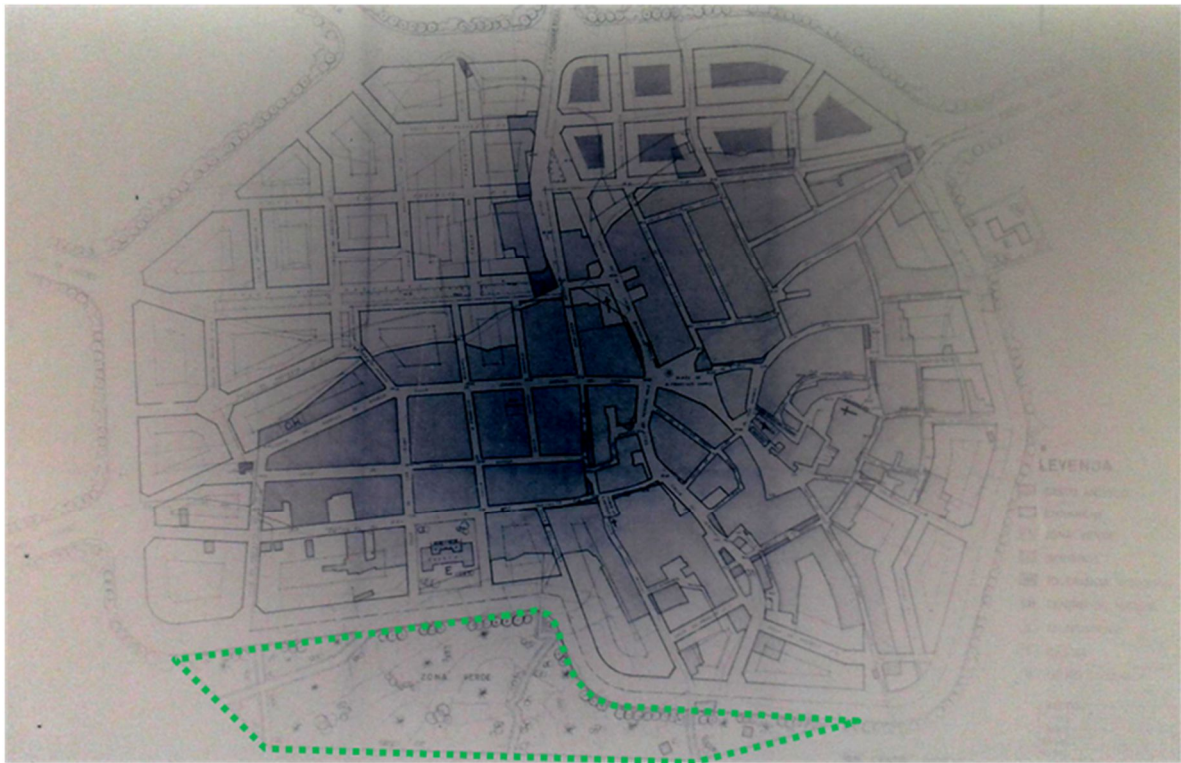


Fig. 3.2: Detalle de plano de ordenación del "Plan General de Fuente Encarroz" (BO 7-6-1967)" redactado al amparo de la LS 1956. Autor: Julio Trullenque Sanjuan y Pablo Navarro Alvargonzalez, arquitectos. (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, *signatura* 6607675). [Los contornos en verde son nuestros, señalando el Parque Sur, zona verde más importante de la ordenación.]

3.1.1.4 EL TRLS 1976 Y TRLS 1992

En primer lugar es de notar que, si bien la referencia a lo que entendemos como zonas verdes se hacía en la LS1956 con la expresión de "parques y jardines públicos", el TR1976 escoge la referencia a "espacios libres y zonas verdes" que se destinarán a "parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión", como en un gesto de evidenciar el peso relevante y multifuncional que tienen estos espacios, encaminados a mejorar la calidad urbana de las ciudades¹¹¹.

El TR1976 introduce una doble exigencia en lo que a zonas verdes se refiere, diferenciando las requeridas por las determinaciones de carácter general al servicio de toda la población y las exigibles al servicio de los ámbitos de ordenación mediante Planes Parciales. **Las zonas verdes, igual que el resto de dotaciones públicas, se irán encuadrando a partir de ahora en dos niveles, según el alcance de su función, general o local: los sistemas generales y los sistemas locales.**

¹¹¹ El art. 12.2 del TRLS 1976 establece, como determinaciones de los planes generales en suelo urbano:

"2. Además de las determinaciones de carácter general, los planes generales deberán contener las siguientes:

2.1 En suelo urbano:

...

c) Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a **parques y jardines públicos y zonas deportivas de recreo y expansión.**"

De esta manera el TR1976 exige reservar “*parques públicos y zonas verdes*” al servicio de la colectividad en proporción no inferior a 5 m² por habitante¹¹², con independencia de las exigibles a los polígonos ordenados mediante planes parciales (como mínimo 18 m² por vivienda y en todo caso superior al 10% de su superficie)¹¹³.

Por tanto, **una de las novedades es la introducción del factor “número de habitantes” a la hora de determinar la reserva para “parques públicos y zonas verdes”, en sustitución de la superficie del polígono ordenado, como ocurría en la LS1956. Al referirse el parámetro de medida al número de habitantes potenciales, también los propietarios del suelo ya existente tendrán su dotación de zona verde considerada en el plan al entrar en el cómputo de ésta, al contrario de lo que ocurría con la LS 1956, en que la dotación únicamente se exigía en función de la superficie de los polígonos, que eran las áreas de nuevo crecimiento.**

También es una novedad **la introducción del estándar cuantitativo de 5 m² por habitante potencial** que tenga cabida en el planeamiento proyectado, que ha sido un referente que han tomando de ejemplo las sucesivas legislaciones urbanísticas, estales y posteriormente autonómicas, que se han ido promulgando.

El TRLS 1992, mantiene invariable la regulación del TRLS 1976, por lo que a dotación de parques y jardines pertenecientes a la estructura general y orgánica del territorio se refiere¹¹⁴. Igualmente ocurre con las determinaciones para planes parciales, manteniendo idénticas reservas que las indicadas en el art. 13.3 del TR1976.

¹¹² El art. 12 del TRLS 1976, establece lo siguiente:

“1. Los **Planes Generales Municipales de Ordenación** contendrán las siguientes **determinaciones de carácter general**:
a) **Clasificación del suelo con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías de suelo adoptados.**
b) **Estructura general y orgánica del territorio integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante y el equipamiento comunitario y para centros públicos.**”

¹¹³ De acuerdo con lo establecido en el art. 13.2 del TRLS 1976, los Planes Parciales cumplirán la siguiente disposición en materia de estándares:

“2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 75, los **Planes Parciales de Ordenación** contendrán estas determinaciones:
...

b) **Señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. La superficie destinada a dichas reservas será como mínimo de 18 metros cuadrados por vivienda o por cada cien metros cuadrados de edificación residencial si no se hubiera fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir. Esta reserva no podrá ser inferior al 10 por 100 de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso a que se destinen los terrenos y la edificación, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos.**”

¹¹⁴ El art. 72.2.d) del TRLS 1992, establece entre las determinaciones del Plan General, por lo que a zonas verdes se refiere, lo siguiente:

“d) **Estructura general y orgánica del territorio integrada por elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, de espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicos, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, y de equipamiento comunitario.**”

3.1.2 La dotación de “zonas verdes estructurales” en la legislación autonómica valenciana

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 (STC 1997), por la que se declara que el Estado carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, un importante conjunto de determinaciones, entre las que se encuentra la previsión de zonas verdes y las técnicas de gestión, pasan a estar reguladas en las diferentes legislaciones autonómicas.

Por tal motivo, la primera ley del suelo estatal que se promulga tras la STC 1997, es decir, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones, únicamente menciona las zonas verdes en lo relativo a los deberes de los propietarios, para establecer la obligatoriedad de su cesión, tanto las de carácter local al servicio de un ámbito de desarrollo, como las integrantes de los sistemas generales, pero no para determinar cuantitativamente ni cualitativamente sus características o la manera de obtenerlas.

En consecuencia, pasamos a analizar, en las sucesivas leyes autonómicas de la Comunidad Valenciana, el tratamiento dado a las “zonas verdes estructurales”.

3.1.2.1 LA LRAU Y EL RPCV

Nuestra primera ley autonómica valenciana, LRAU, mantiene el desdoblamiento de exigencia de zonas verdes que se introdujo con el TRLS 1976, entre las que están al servicio de la colectividad (dotaciones de la red primaria según la LRAU) y las que sirven a un sector o ámbito local (red secundaria).

El estándar global de “zonas verdes estructurales”, aunque expresado de una forma singular (media hectárea por cada millar de habitantes)¹¹⁵, podemos hacerlo equivaler a la proporción de 5 m²/hab, heredada del TRLS 1976. Esta reserva se dispondrá con independencia de las exigibles a prever en el planeamiento parcial¹¹⁶.

La gran novedad que introduce la LRAU es **la posibilidad de eximir del estándar global a los municipios de menos de 5.000 habitantes**, dotando de un grado de confianza y flexibilidad a estos pequeños municipios, que podrán proponer menores reservas si se estiman superfluas para atender las necesidades sociales (art. 17.2 LRAU). No obstante, como

¹¹⁵ Art. 17.2 de la LRAU, dedicado al Plan General, establece:

“La red primaria o estructural de dotaciones públicas comprenderá las reservas precisas para todas las siguientes:

A) Parques públicos en proporción no inferior a media hectárea por cada millar de habitantes. No obstante, cuando la población municipal no rebase los 5.000 habitantes, se podrá minorar esta exigencia, en lo que resulte superflua para atender las necesidades sociales.”

¹¹⁶ A efectos de ilustrar el desdoblamiento de reservas dotacionales a dos niveles, estructural y pormenorizado, recordamos la previsión para estos últimos de zonas verdes, que se dispone en el art. 22 de la LRAU, titulado “Estándares mínimos de cumplimiento preceptivo por el planeamiento parcial”:

“1. La ordenación establecida por los Planes Parciales ha de cumplir las exigencias mínimas de calidad urbanística que se determinen reglamentariamente y, en especial, las siguientes:

...

B) En sectores susceptibles de utilización residencial, la reserva de suelo con destino dotacional público, sin contar el viario, debe superar los 35 metros cuadrados por cada 100 de techo potencialmente edificable.

C) Deben destinarse a zonas verdes públicas, al menos, 15 metros cuadrados de los 35 exigidos en el apartado B) anterior y, en todo caso, más del 10 por cien de la superficie total del sector cualquiera que sea el uso propio de sus edificios.”

veremos en 1998 **el reglamento de planeamiento de esta ley, matiza esta cuestión, limitando la exención a los de menos de 1.000 hab.**

Como desarrollo de la LRAU, se aprueba el primer reglamento de planeamiento de la Comunidad Valenciana (RPCV, 1998). De este reglamento son destacables los siguientes aspectos:

- **La incorporación de unas condiciones de calidad exigibles a las zonas verdes** (aspectos relativos a posibilidad de plantación, soleamiento, accesibilidad, evitar zonas no residuales y cumplimiento de adecuada topografía) (art. 35 RPCV).
- **La inclusión de una tipificación de las zonas verdes, en función de sus características dimensionales** (parques, jardines y áreas de juego)¹¹⁷, a las que deberán ajustarse también las “zonas verdes estructurales”, en función del tamaño de la población¹¹⁸ (art. 34 y 36 RPCV).

No obstante **el RPCV repliega la flexibilidad para los municipios de menos de 5.000 hab. que había incluido la LRAU**, al matizar que en las poblaciones situadas entre 1.000 y 5.000 se deberá cumplir la dotación de los de más de 5.000 habitantes (5000 m² por cada millar de habitante), aunque con la geometría propia del “jardín”, **dejando reducida la posibilidad de exención únicamente a los municipios de menos de 1.000 hab.** (art. 36 RPCV).

Desde el punto de vista de la dimensión exigible a las “zonas verdes estructurales”, es destacable la inclusión entre los tres tipos de zonas verdes de la calificada como “parque urbano”, que se caracteriza por requerir una superficie superior a 2,5 hectáreas, y ser posible la inscripción de un círculo de 150 m. de diámetro. Este tipo ZVe estarán obligados a encajarlo en su ordenación los municipios que planteen en su plan una población potencial que supere los 5.000 hab.

3.1.2.2 LA LUV Y EL ROGTU

En el año 2006, se aprueba la segunda ley autonómica valenciana, la Ley 6/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV). La dotación de ZVe se mantiene en la superficie

¹¹⁷ La tipificación que contempla el RPCV (art. 34) respecto de las zonas verdes es la siguiente:

“Las Zonas Verdes se consideran:

-Área de juego (AL): Son aquellas, colindantes a un equipamiento, en que quepa inscribir un círculo de 12 m de diámetro, debiendo tener siempre 200 m² de superficie mínima. Si no cumplen esas condiciones se considerarán elementos de la Red viaria (RV).

-Jardín (JL): Son aquellas cuya superficie mínima sea de 1.000 m² en que sea inscribible un círculo de 25 metros de diámetro, en posición tangente a todo y cualquier punto de su perímetro, siendo computables a estos efectos aquellas áreas lindantes con la anterior cuyo perímetro exterior diste menos de 6 metros del perímetro del círculo definidor de la superficie mínima.

-Parque (QL): Son aquellas cuya superficie mínima sea de 2,5 hectáreas, en la que se pueda inscribir un círculo de 150 m de diámetro.”

¹¹⁸ La exigencia de zonas verdes estructurales en función del tamaño de población, en cuanto a tipo y posibilidad de excepción (municipios pequeños) se plasma en el art. 36 del RPCV:

“Art. 36. Parques públicos en la Red Primaria.

En municipios de más de 5.000 habitantes la Red Primaria debe incluir una dotación mínima de Parque (PQL) a razón de 5.000 m² por cada millar de habitantes.

En los municipios entre 1.000 y 5.000 habitantes esta dotación se podrá reservaren jardines de la Red Primaria (P JL), manteniendo la misma proporción que en el apartado anterior.

En los municipios de menos de 1.000 habitantes se exime de esta exigencia, debiendo reservar a tales fines la superficie de zona verde que se estime necesaria para atender las necesidades sociales de la población.”

mínima de 5 m² por habitante (art. 52 LUV), que venimos heredando del TRLS 1976. También se recoge la tipificación de las zonas verdes en función de sus características dimensionales (parque, jardín y área de juegos) que deberán ser cumplidas en diferente nivel, según el tamaño de los municipios, con idéntica regulación establecida en la LRAU y RPCV, anteriormente comentados.

En el resto de cuestiones, podemos destacar las siguientes modificaciones:

- Se suprime la exención que para los municipios de menos de 1.000 hab. había introducido en RPCV, en el sentido de poder prescindir de la dotación de ZVe en lo que justificadamente se entendiera superfluo para la población. Por tanto, **todos los municipios que redacten su planeamiento conforme a la LUV, sean del tamaño que sean, deben de reservar una dotación de ZVe a razón de los 5 m² por habitante.**
- **La integración de la cesión de ZVe del punto anterior, en un nuevo estándar global de zonas verdes en el municipio, debiendo completar 10 m² cuadrados de zona verde por habitante**, con relación al total de población prevista en el Plan, sumando tanto los parques de la red primaria, como de la red secundaria de los sectores, como la nueva dotación de Parque Público Natural exigible, respecto de la cual hablaremos seguidamente (art. 206 ROGTU)¹¹⁹.

Además de lo anterior, encontramos recogida en la LUV (art. 52.2.b) una nueva y singular exigencia, que se introdujo inicialmente a través de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje (art. 13.6 LOTPP), de acuerdo con la cual se configura un nuevo tipo de “zona verde estructural” en el planeamiento, denominada “parque natural”, en el marco de las premisas rectoras de sostenibilidad que sigue la LOTPP, a partir de las directrices de la Estrategia Territorial Europea. Estos parques tienen la consideración en el planeamiento de dotaciones de la red primaria, junto con el resto de zonas verdes de carácter “urbano” que también pertenezcan a la ordenación estructural¹²⁰.

Sin embargo, estos parques naturales, se diferencian respecto de las zonas verdes habituales, en que su concepción no es “urbana”, sino que se trata, -y así se exige en la propia ley-, de suelos “no urbanizables protegidos”, con valores naturales que los haga merecedores de esta consideración. Podemos recordar a través de este tipo singular de zona verde, los amplios espacios regionales que se reclamaban en el entorno de la ciudad, a través de las teorías del Movimiento Moderno que se postulan en la Carta de Atenas, destinados al esparcimiento y tiempo libre del fin de semana, intentando recoger para esta función recreativa los bosques, playas, ríos, colinas, montañas, valles, etc... (postulado 40 de la Carta de Atenas, LE CORBUSIER, 1979).

¹¹⁹El art. 206 del ROGTU, titulado “Estándar global de zonas verdes (en referencia a los artículos 40, 52 y 63 de la Ley Urbanística Valenciana)”, concreta la exigencia anterior de la forma siguiente:

“1. El estándar global de zonas verdes en cada municipio no será inferior a 10 metros cuadrados de zona verde por habitante, con relación al total de población prevista en el Plan. Este estándar se cumplirá de modo global para todo el municipio, pero no es exigible que se cumpla en cada uno de los sectores o ámbitos de planeamiento.

2. A los efectos del cómputo del estándar exigido en el apartado anterior, se considerarán tanto los parques de red primaria como las zonas verdes de la red primaria y secundaria. Se consideran incluidas en este estándar las dotaciones de parque público natural reguladas en este Reglamento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo siguiente.”

¹²⁰Art. 127.d) del ROGTU: “El parque natural (NL): es el espacio resultante de las reservas exigidas para la obtención de nuevos suelos urbanizables en aplicación de lo establecido en el artículo 13.6 de la Ley de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje”.

Como se configuran como dotación pública, el sistema de gestión que se prevé para su obtención, es también auténticamente novedoso, constituyendo, tal como lo califica ROMERO ALOY, una “singular carga urbanística”¹²¹. Esto es así debido a que debe obtenerse con cargo a los nuevos suelos urbanizables que se reclasifiquen, a razón de 1 m² de suelo protegido y calificado como Parque Público Natural, por cada m² que se reclasifique. En caso de imposibilidad de efectuar la cesión en el propio municipio, se podrá efectuar en otro o sustituirse por un equivalente económico que será destinado a la financiación de programas y proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida¹²². La complejidad y dificultades, que se derivan de este sistema de gestión, son analizadas con detalle por la referida autora.

Analizaremos en un apartado específico en páginas siguientes del presente capítulo, la correspondencia de determinadas “zonas verdes estructurales” calificadas por el planeamiento de nuestra muestra de estudio, con el concepto de Parque Público Natural, que introdujo la LOTPP, y las contradicciones en las que a nuestro modo de ver incurre la legislación a la hora ofrecer un posible encaje a su gestión, cuestión que ilustraremos con un caso concreto.

3.1.2.3 NUESTRO MARCO URBANÍSTICO VIGENTE: LOTUP

En el año 2014, con la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP), la Comunidad Valenciana vuelve a promulgar una nueva ley urbanística autonómica, en este caso refundidora de todas las disposiciones legales que, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, se disponían anteriormente.

La regulación relacionada con la previsión de “zonas verdes estructurales” (integrantes de la red primaria, y por tanto de nivel estructural de ordenación), permanece invariable en lo esencial respecto a las disposiciones anteriores que acabamos de examinar (LUV y ROGTU) (dotación y tipificación de zonas verdes)¹²³.

¹²¹ ROMERO ALOY, M^aJ.: “Una peculiar carga urbanística: la cesión obligatoria y gratuita de suelo no urbanizable protegido en el ordenamiento urbanístico valenciano”, *ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno*, nº 20, año 7, octubre de 2012, págs. 47 y ss.

¹²² Art. 13.6 de la LOTPP, establece que: “Toda clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable, mediante cualquier medio admitido por la legislación urbanística al margen de la revisión de plan general, supone la cesión gratuita a la administración de suelo no urbanizable protegido, no productivo, con una superficie igual a la reclasificada con las siguientes condiciones:

a) Estas cesiones tendrán el carácter de dotación de parque público natural perteneciente a la red primaria en el planeamiento que las ampare, computando a los efectos previstos en el artículo 8.1.c) de la presente ley, sin que en ningún caso puedan suponer incremento de las obligaciones de los propietarios, previstas por la legislación en materia del régimen de propiedad del suelo.

b) Estas cesiones se realizarán a cargo de la actuación sin perjuicio de las cesiones de suelo dotacional público correspondiente a la red secundaria conforme a la legislación urbanística.

c) El planeamiento podrá delimitar áreas en las que se materialice la cesión por su interés público local, o pertenecientes a entornos de los espacios naturales protegidos.

d) En municipios en que no sea posible hacer efectivas estas cesiones, por no disponer de suelo con las características referidas, podrán ser sustituidas por aportaciones monetarias del valor equivalente del suelo no cedido, determinado conforme a la legislación estatal en materia de valoraciones, que deberán ser destinadas a programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida definidos en el capítulo II del título IV de esta ley.

e) Quedan excluidas de la obligación de tal cesión aquellas reclasificaciones singulares promovidas por la administración pública, sus concesionarios o agentes, que tengan por objeto la implantación de cualquier tipo de equipamiento o actuaciones de interés público y social. De igual modo las actuaciones de uso dominante residenciales o industriales cuyo Índice de Edificabilidad Bruta sea inferior a 0,35 m²/ m²s.”

¹²³ Véase art. 24.1.c) y 24.3 de la LOTUP.

Únicamente es destacable, por ser aspectos que se relacionan, aunque en diferente grado de incidencia con las zonas verdes urbanas, las siguientes novedades:

1. La supresión de la obligatoriedad de la cesión de “Parque Público Natural”, a razón de 1 m² por cada m² que se reclasifique, y que hemos explicado en el apartado anterior.
2. La incorporación de la Infraestructura Verde (IV), concepto innovador, que ya formaba parte de la ordenación estructural, en virtud del art. 19.bis de la LOTPP, pero que se recoge en la LOTUP de manera expresa y conjunta con el resto de elementos de este nivel.

Respecto a esta última novedad, debemos apuntar que el concepto y funciones de la Infraestructura Verde se recoge en el art. 4 de la LOTUP, y de él, cabe destacar, la mención expresa a los espacios libres y zonas verdes públicas más relevantes, como conformadores de ésta, así como los itinerarios que permitan su conexión entre sí¹²⁴.

Las zonas verdes pasaran a formar parte de esta Infraestructura Verde en la medida en que el planeamiento considere que, por su relevancia o situación, deben formar parte de esta infraestructura cohesionadora entre los objetivos medioambientales, paisajísticos, y puramente urbanísticos.

Tenemos que tener en cuenta, por tanto, que la mayoría de los elementos que conforman la infraestructura verde, no son dotaciones públicas, y por tanto, tampoco zonas verdes, pero nos interesa este concepto innovador, en la medida en que determinados elementos o valores naturales del territorio, que sí forman parte de la Infraestructura Verde, pudieran considerarse que contribuyen junto con éstas a complementar las funciones de esparcimiento, integración con la naturaleza y mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Dado que uno de los objetivos del presente capítulo es entrar a cuestionar la validez de los estándares dotacionales establecidos en la legislación urbanística para todas nuestras poblaciones, la definición actual de una infraestructura verde en el plan, pensamos que bien pudiera estudiarse a efectos de computar, sustituir o complementar el papel que realizan las auténticas zonas verdes, que son un suelo público dotacional a prever y gestionar a partir del propio plan. A este aspecto dedicaremos un epígrafe concreto del presente capítulo.

3.1.3 Síntesis del análisis y cuadro resumen

A partir del análisis efectuado, en relación con la dotación de “zonas verdes estructurales” desde las primeras normas españolas hasta el vigente régimen de la Comunidad Valenciana, podemos extraer las siguientes ideas:

- **La constancia del estándar unitario de 5 m²** de ZV, del nivel estructural o de los sistemas generales, por habitante potencial del plan, que permanece desde su inserción por el TRLS 1976, hasta nuestra vigente LOTUP. No se ha encontrado una motivación concreta que

¹²⁴ El art. 4 de la LOTUP, titulado “La infraestructura verde: concepto y funciones”, expresa lo siguiente:

“1. La infraestructura verde es el sistema territorial básico compuesto por los siguientes espacios: los ámbitos y lugares de más relevante valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico; las áreas críticas del territorio cuya transformación implique riesgos o costes ambientales para la comunidad; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores.

2. La infraestructura verde se extenderá también a los suelos urbanos y urbanizables, comprendiendo, como mínimo, los espacios libres y las zonas verdes públicas más relevantes, así como los itinerarios que permitan su conexión.”

justifique la elección de esta cifra, que tampoco tiene similitud con los porcentajes que propugnaban los arquitectos del movimiento moderno que hemos recogido, por ser de hecho muy inferior a estos. La referencia similar más lejana se remonta a la regulación introducida para las obras de ensanche y reforma interior de las poblaciones en los principios del S. XX (RO 1923 y ROM 1924), que exige 4 m² por habitante, y que junto con la exigencia de un mínimo del 10 % de la superficie del área a ordenar, entendemos son el referente de nuestra primera LS 1956 .

- El **desdoblamiento a dos niveles de la exigencia de dotación de zonas verdes a partir del TRLS 1976** (sistemas generales y sistemas locales) que se extiende a nuestra legislación autonómica valenciana (como red primaria y red secundaria) y la del resto de España. De esta manera a la previsión de ZV estructurales se añaden otras al servicio local de sectores concretos.
- El desdoblamiento de la exigencia de zonas verdes a dos niveles, se complementa en la Comunidad Valenciana (2006) con **la introducción de un nuevo “estándar global” de zonas verdes**, que asciende a 10 m²/hab. Esta cifra que coincide parcialmente con algunos de los porcentajes que recomendaron los maestros del urbanismo del movimiento moderno en sus teorías (GABRIEL ALOMAR y GASTON BARDET), también se aproxima a la que se recomienda como objetivo, meramente orientativo, en algunos países de nuestro entorno europeo¹²⁵.
- El estándar de zonas verdes cuantitativo, se completa con **requisitos “cualitativos”** a partir del RPCV (1998), llegando a tipificarse las zonas verdes en tres tipos o categorías, a los que tendrá que responder la dotación de Parque Público según tamaño de las poblaciones, a cuyos efectos se consideran tres escalones: mayor de 5.000 hab., entre 1.000 y 5.000, y menor de 1.000 habitantes.
- **La introducción de una flexibilización en el estándar** de 5 m²/hab de ZVe, **para las poblaciones de menos de 5.000 hab.** (LRAU, 1994) que se concreta o limita a los de menos de 1.000 hab. al poco tiempo (RPCV, 1998), posibilitando reducir el cumplimiento del estándar general, y que **sin embargo desaparece más tarde** con la LUV (2005), continuando esta ausencia de posible exención cuantitativa en nuestra vigente LOTUP.
- En los últimos años la legislación se orienta a la **consideración de espacios naturales o con valores ambientales de manera conjunta o relacionada con la dotación de zonas verdes urbanas**, interés que surge de la incorporación de la variable sostenible e integración ambiental y paisajística en nuestra legislación urbanística. Esta pretensión aparece en primer lugar con la inserción del “parque público natural” en la LOTPP con una singular y discutida gestión (que se suprime en nuestra vigente LOTUP), y en segundo lugar, con la introducción de la “Infraestructura Verde” en la LOTUP. Aunque surgiendo de motivaciones muy diferentes, los grandes espacios periurbanos o parques regionales que se propugnaban en la Carta de Atenas, renacen, en este caso con el papel que juega la observancia de la ordenación territorial. Se recuperan, de esta manera, zonas de valor natural y ambiental para desempeñar funciones de esparcimiento fuera de las ciudades, que en la legislación vigente, podrían integrarla denominada “infraestructura verde”.

¹²⁵Se asimila a la recomendación con carácter orientativo de la circular Francesa de 8 de febrero de 1973, establecida en 10 m² de espacios verdes por habitante, así como a los 9 m² de parques públicos por habitante que establece el, todavía vigente, Decreto Ministerial del año 1968 en Italia.

CUADRO EVOLUTIVO DE LA EXIGENCIA DE ESTÁNDARES PARA LA RESERVA DE "ZONAS VERDES ESTRUCTURALES" EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESTATAL Y EN LA COMUNIDAD VALENCIANA						
Norma	Denominación	Exigencia cuantitativa mínima de ZV estructurales		Exigencia cualitativa		Observaciones
		En función nº de habitantes	En función de superficie del área ordenada		Condiciones relativas a:	
RO 1923 (art.7) y ROM 1924 (art.6)	Parques, jardines y terrenos preparados para juegos y ejercicios físicos al aire libre	4 m ² /hab	10 % del área	---	---	
LBM1935 (DT7ª)	---	---	---	---	---	Deroga el ROM 1924. Vacío temporal sin estándares establecidos desde la legislación estatal.
LS 1956	Parques y jardines públicos (art.3)		10 % del área			Exigencia únicamente para los polígonos o sectores que se proyecten. No para el suelo ya existente fuera de polígonos.
TRLS 1976	Parques públicos y zonas verdes (art.12)	5 m ² /hab	--	--	--	Se introduce una exigencia independiente para los Planes Parciales(art.13) (Se diversifica la exigencia: Sistemas generales y locales)
TRLS 1992	Parques públicos y zonas verdes (art.72)	5 m ² /hab	--	--	--	Idem TRLS 1976
LRAU (1994)	Parques públicos (art.17.2)	Media hectárea por cada millar de habitantes (≈5 m ² /hab)	--	---	---	-Continúa la exigencia independiente para ZV de la red primaria y red secundaria. -ZV RP minorable en municipios < 5.000 hab , en lo que resulte superflua para atender las necesidades sociales
RPCV (1998)	(art. 34 a 36)			Tipificación: - Parque ≥ 2,5 Ha y Ø 150 m - Jardín ≥ 1000 m ² y Ø 25 m.	Calidad: Plantación, soleamiento, accesibilidad, zonas no residuales, adecuada topografía	Diferente exigencia s/ población (art.36): >5.000 hab → min un PQL 1000-5000 hab → en PQL <1000 hab. → solo ZV necesarias - Dotación de ZV minorable solo para < de 1.000 hab.
LUV (2006)	Parques públicos (art.52) + <i>Parque público natural (PNL)</i> (art.13 LOTPP)	5 m ² /hab	1 m ² PNL/m ² reclasificado			-Continúa la exigencia independiente para ZV de la red primaria y red secundaria. -Desaparece la minoración para municipios < 5.000 hab (Todos 5 m ² /hab)
ROGTU				Tipificación: (idem RPCV)	Calidad: (similar RPCV)	Diferente exigencia s/ población : >5.000 hab → min un PQL < 5.000 hab → en PQL -Se añade estándar global de ZV (RP+RS+PNL) > 10m²/hab
LOTUP	Parques públicos (art.24)		---	Tipificación: (idem RPCV)	Calidad: (similar RPCV)	-Desaparece la exigencia PNL -Continúa la exigencia independiente para ZV de la red primaria y red secundaria. -Continúa el estándar global de ZV > 10m ² /hab.

Tabla 3.1(Fuente: elaboración propia)

3.1.4 La dotación de “zonas verdes estructurales” en las comunidades autónomas españolas

En el presente apartado, acometemos el análisis comparado de la exigencia de “zonas verdes estructurales” (ZVe) en la legislación urbanística vigente de las diferentes comunidades autónomas. Pretendemos detectar el grado de similitud o divergencia entre las diversas regiones en cuanto a los mínimos que se exigen y, el grado de flexibilidad que puedan introducir, sobre todo en atención a la diferente dimensión de los municipios. La normativa consultada en el análisis se encuentra relacionada junto al resto de fuentes de información, en el anexo correspondiente.

3.1.4.1 HOMOGENEIZACIÓN DE DATOS

Las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas utilizan una referencia diferente a la hora de imponer la dotación mínima de zonas verdes de los sistemas generales u ordenación estructural. La mayoría se refiere a metros cuadrados por cada habitante (se entiende potencial, es decir, el que generaría el planeamiento al final de su desarrollo o colmatación). Este es el caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Les Illes Balears, Castilla-León, Cantabria, Castilla-La Mancha (en su reglamento), Extremadura, La Rioja, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla.

Sin embargo otras comunidades establecen una dotación de determinados metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construibles o de techo residencial (m^2t) (Castilla-La Mancha (en su ley urbanística), Madrid, Cataluña, Galicia, Murcia, Navarra), y en algún caso, como Andalucía, se comparte la referencia a los habitantes potenciales y a cada 40 metros cuadrados construidos o de techo residencial (m^2t).

No se ha mencionado en la relación anterior Canarias porque no establece la concreción de un estándar desde su legislación urbanística para los espacios libres y zonas verdes, dejando por tanto la dotación concreta en manos del planeamiento municipal.

Por lo tanto, para poder comparar la dotación exigida entre cada comunidad autónoma, debemos traducir los diferentes parámetros a una misma unidad. La mayor parte de las comunidades expresa la relación en superficie de zona verde (m^2) por cada habitante. Veremos en el epígrafe destinado a nuestro entorno europeo, como las escasas referencias que encontramos a recomendaciones de zonas verdes también se refieren a superficie en función de número de habitantes. Por lo tanto, escogeremos este parámetro como unidad de comparación (superficie en m^2 , por cada habitante potencial).

Pero por otro lado, como algunas comunidades autónomas exigen la dotación en función de un número determinado de m^2 de techo residencial (40 ó 100), debemos trasladar esta superficie construida a número de viviendas, y estas últimas a habitantes, teniendo en cuenta la media del tamaño del hogar según comunidades (en la fecha en que se aprobó la correspondiente ley urbanística que establece el estándar), ya que, salvo algunos casos concretos¹²⁶, la mayoría de comunidades no aporta el dato de habitantes por vivienda que hay que considerar.

¹²⁶ La legislación valenciana vigente (LOTUP) en su art. 22, titulado “Objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad territorial y directrices estratégicas del desarrollo previsto”, establece un tamaño medio de vivienda, que a efectos meramente indicativo, reproducimos a continuación:

“1. El plan general estructural contendrá unos objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad territorial con un horizonte temporal de veinte años y serán vinculantes para la evaluación y seguimiento del plan, sin perjuicio de que la vigencia del

m²/hab	m²/40 m²t	m²/100 m²t
ANDALUCIA (5-10)	ANDALUCIA (5-10)	CATALUÑA (20)
ARAGÓN (5, justificable minoración)		GALICIA (15)
ASTURIAS (5)		MADRID (20, incluidos equip. generales)
LES ILLES BALEARS (5)		MURCIA (20)
CANTABRIA (5)		
CASTILLA-LEÓN (5)		
CASTILLA-LA MANCHA (5-2'5-0)		
CEUTA (5)		
EXTREMADURA (5-2-0)		
LA RIOJA (5)		
NAVARRA (5), minorable < 500 hab.		NAVARRA (15), minorable < 500 hab.
PAÍS VASCO (5)		
VALENCIA (5)		
MELILLA (5)		

Tabla 3.2. Diferentes unidades de referencia para expresar el ratio de "zonas verdes estructurales" en las diferentes comunales autónomas españolas, y valor mínimo exigido (entre paréntesis).
(Fuente: elaboración propia)

plan sea indefinida. En ausencia de previsión específica para el ámbito del plan o para los sectores de desarrollo, se considerará que el número total de habitantes será el resultante de aplicar **2,5 habitantes por el número de viviendas.**"

En primer lugar, consideraremos que una vivienda equivale a 100 m² construidos. Inicialmente, el propio Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, al establecer los módulos de reserva aplicables a los planes parciales, los estableció “por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial” (art. 45 RPU 1978), y todavía, algunas comunidades en su normativa siguen esta equivalencia.

En ese sentido, aunque en el caso de **Andalucía**¹²⁷, se establece una dotación con una horquilla entre 5 a 10 m² de “parques, jardines y espacios libres públicos” de los sistemas generales por cada habitante, ó por 40 m² de techo residencial, tomaremos como parámetro comparativo el mínimo establecido (5 m²), ya que además está expresado directamente en la unidad de referencia escogida, es decir, los habitantes: **5 m²/hab.**

Cataluña establece el mínimo para “espacios libres públicos” de su red general, a razón de 20 m² por cada 100 m²t. En el año 2010, al aprobarse el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo Catalana¹²⁸, la media de habitantes por vivienda en Cataluña, era de 2,60 hab/viv¹²⁹. De esta manera, el estándar mínimo exigido mencionado, lo podemos equiparar a **7,69 m²/hab.**

Galicia exige un mínimo para “espacios libres y zonas verdes de dominio y uso público” de su sistema general, de 15 m² por cada 100 m²t. El dato más cercano del año 2001 a la aprobación de su Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural¹³⁰, nos ofrece una media de habitantes por vivienda de 3 hab/viv¹³¹. En consecuencia, el estándar mínimo exigido mencionado, lo podemos equiparar a **5 m²/hab.**

Murcia determina un mínimo para “parques y jardines públicos” de su sistema general, a razón de 20 m² por cada 100 m²t. En el año 2005, cuando se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo de la Región de Murcia¹³², la media de habitantes por vivienda es en esta región se aproxima a 3 hab/viv¹³³. Por tanto, el estándar mínimo exigido lo podemos equiparar a **6,66 m²/hab.**

Navarra presenta, al igual que Andalucía, una doble manera de expresar el mínimo requerido para espacios libres públicos de los sistemas generales, a razón de 5 m²/hab ó 15 m² por cada 100 m²t residencial. Por tanto, tomaremos de referencia el parámetro ya homogeneizado a la unidad que hemos escogido de referencia: **5 m²/hab.**

¹²⁷ Art. 10.1.A.c.1) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) (redactado por el apartado 4.2 del art. único de la Ley 2/2012, 30 enero, de modificación de la LOUA), referida a las reservas mínimas de sistemas generales, establece la siguiente exigencia: “Parques, jardines y espacios libres públicos en proporción adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles, que deben respetar un estándar mínimo entre 5 y 10 metros cuadrados por habitante o por cada 40 metros cuadrados de techo destinado a uso residencial. Reglamentariamente se podrá determinar el estándar mínimo según las características del municipio”. No nos consta desarrollo reglamentario.

¹²⁸ Ley 1/2010, de 3 de Agosto, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo Catalana.

¹²⁹ Fuente: Instituto de estadística de Cataluña <<http://www.idescat.cat/economia/inec?tc=3&id=D105&lang=es&dt=201000&x=6&y=8>>

¹³⁰ La legislación urbanística de la comunidad gallega está constituida por la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, modificada por la Ley 2/2010, de 25 de Marzo, de Medidas Urgentes.

¹³¹ Fuente: Boletín informativo del INE. <http://www.ine.es/revistas/cifraine/cifine_15mayo.pdf>, 29-5-2015.

¹³² La legislación urbanística de la Región de Murcia está constituida por la Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo de la Región de Murcia.

¹³³ Para la región de Murcia consideraremos 3 hab/viv, cifra más aproximada al tamaño medio del hogar de 2,90 hab/viv. en España, en el 2005. Fuente: <<http://www.ine.es/revistas/cifraine/0309.pdf>>, 29-5-2015.

También el **País Vasco** ofrece, una doble manera de expresar el mínimo espacios libres y zonas verdes de los sistemas generales, a razón de 5 m²/hab ó 15 m² por cada 100 m²t residencial. Por lo que podremos considerar igualmente: **5 m²/hab.**

3.1.4.2 REFLEXIONES SOBRE LA HETEROGENEIDAD ENTRE PARÁMETROS DE REFERENCIA QUE REGULAN EN RATIO DE ZVE

Como hemos podido observar, **la heterogeneidad en el parámetro de referencia (un número determinado de m²t residencial, número de viviendas o directamente habitantes), hace más complejo el entendimiento y la comparativa entre las diferentes comunidades autónomas**, la mayoría de las cuales, entendemos por herencia del TRLS 1976 mantienen la referencia a los habitantes, y más en concreto a los 5 m²/hab, que introdujo dicho cuerpo legal. El tamaño del hogar por comunidades autónomas es variable, con una tendencia a la baja¹³⁴, con lo que según el momento en que se realicen los cálculos de habitantes potenciales, el resultado final de zonas verdes que prevea el plan será diferente en la mayoría de ellas.

La elección de un parámetro mas objetivable y fijo en el tiempo, como los m²t residenciales, permitiría evitar las oscilaciones en el tiempo comentadas, pero solo las seis comunidades mencionadas optaron por dicho parámetro, y entre ellas, dos, no dejan de establecerlo en combinación con la referencia a los tradicionales “habitantes potenciales”.

También encontramos una **dificultad a la hora de localizar un referente común para denominar las “zonas verdes” y el nivel de ordenación al que pertenecen, dado el variado elenco de terminología que se utiliza en las diferentes leyes urbanísticas**, sobre todo en lo que al carácter o tipo de espacios que comprende esta dotación se refiere. Esta es la razón por la que hemos tenido que determinar para nuestro trabajo un “referente común” con el que referirnos a ellas a lo largo de toda nuestra investigación, y que tal como se ha justificado en la descripción de la metodología seguida, ha sido el del “zonas verdes estructurales” (ZVe).

La dispersión en la denominación utilizada para exigir el ratio de zonas verdes por habitante en cada comunidad autónoma (según la comunidad que escojamos se pueden incluir espacios naturales, zonas deportivas, plazas *duras* o áreas peatonales, etc...), es tal que dificulta la uniformidad necesaria para establecer con precisión una comparativa fiel de la cantidad de “espacios verdes” exigidos por habitante.

¹³⁴ El tamaño medio del hogar en España en el 2011 era de 2'58 personas, en 2013 de 2'53 personas, y en el 2014, el tamaño medio es de 2,51 hab. por hogar. (Fuente: <http://www.ine.es/inebaseDYN/ech30274/ech_inicio.htm>)

Por regiones, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla presentan los tamaños medios de hogar más elevados, con más de tres personas en ambos casos. A continuación se sitúan Región de Murcia (2,76 personas) y Andalucía (2,66). En el extremo opuesto figuran Principado de Asturias (2,29 personas por hogar), Castilla y León (2,38) y País Vasco (2,41). (Fuente: *Encuesta Continua de Hogares Año 2013. Datos Provisionales, Notas de prensa del INE*, <<http://www.ine.es/prensa/np837.pdf>>, 24-5-2015).

3. Las “zonas verdes estructurales” como dotación

Se refleja en el cuadro siguiente, la literalidad con que cada comunidad autónoma se refiere a las zonas verdes que pertenecen al nivel *principal* de ordenación¹³⁵. También se refleja el nombre que recibe dicho nivel básico o principal de ordenación en cada legislación comunitaria y la dotación exigida de zonas verdes que a él corresponde, una vez que la hemos homogeneizado a la unidad de m²/hab.

COMUNIDAD AUTONOMA	Dotación mínima, homogeneizada a m ² /hab	Denominación del nivel de ordenación	Terminología utilizada de referencia a las zonas verdes
ANDALUCIA	5	Sistemas Generales	Parques, jardines y espacios libres públicos
ARAGÓN	5	Sistemas Generales	Espacios libres públicos destinados a parques y áreas de ocio, expansión y recreo
ASTURIAS	5	Sistemas Generales	Zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos
LES ILLES BALEARS	5	Sistemas Generales	Espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes
CANARIAS	---	Ordenación estructural (Sistemas Generales)	Sistemas generales de espacios libres y zonas verdes
CANTABRIA	5	Sistemas Generales	Espacios libres públicos en los que se incluirán, entre otros, parques, jardines, zonas deportivas al aire libre y áreas de ocio y descanso
CASTILLA - LEÓN	5	Sistemas Generales	Espacios libres públicos
CASTILLA - LA MANCHA		Sistemas Generales	Parques y jardines públicos
municipios > 10.000 hab	5		
municipios entre 2.000 y 10.000 hab	2,5		
municipios < 2.000 hab	---		
CATALUÑA	7,69	Red General (ordenación estructurante)	Zonas verdes y espacios libres públicos
CEUTA	5	Sistemas Generales, integrantes de la estructura general y orgánica del	Espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes
EXTREMADURA		Ordenación estructural	Parques y jardines públicos
municipios > 5.000 hab	5		
municipios entre 3.000 y 5.000 hab	2		
municipios < 3.000 hab	---		
GALICIA	5	Sistemas Generales	Espacios libres y zonas verdes de dominio y uso públicos
LA RIOJA	5	Sistemas Generales	Espacios libres públicos destinados a parques y zonas verdes
MADRID	(No se independiza. Queda englobada su dotación en el sistema de redes generales)	Red General (elementos de la red pública)	Red de zonas verdes y espacios libres, tales como espacios protegidos regionales, parques municipales y urbanos, jardines y plazas
MURCIA	6,66	Sistemas Generales	Parques y jardines públicos
NAVARRA	5	Sistemas Generales	Espacios libres públicos
PAÍS VASCO	5	Sistemas Generales	Espacios libres y zonas verdes de dominio y uso públicos
VALENCIA	5	Ordenación Estructural (Red Primaria)	Parques públicos
MELILLA	5	Sistemas Generales, integrantes de la estructura general y orgánica del	Espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes

Tabla. 3.3. Comparativa entre la dotación mínima de “zonas verdes estructurales” exigida (expresada en m² por cada habitante), y la terminología utilizada para referirse a ellas o al nivel de ordenación al que pertenecen, en las diferentes comunales autónomas españolas. (Fuente: elaboración propia)

¹³⁵ Recordemos que el nivel “principal” o básico de ordenación es el que incluye los elementos al servicio de la comunidad o contribuye a prefigurar la estructura básica de la ordenación urbanística. Se determinación es cometido imprescindible del documento de planificación urbanística del término municipal, normalmente denominado “plan general”, “plan de ordenación municipal”, o acepción similar.

3.1.4.3 EL RATIO MÍNIMO DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES”

El gráfico siguiente muestra de una forma visual las diferentes situaciones con que nos encontramos en la imposición de un estándar mínimo de “zonas verdes estructurales” en la legislación urbanística vigente de las comunidades autónomas de España.

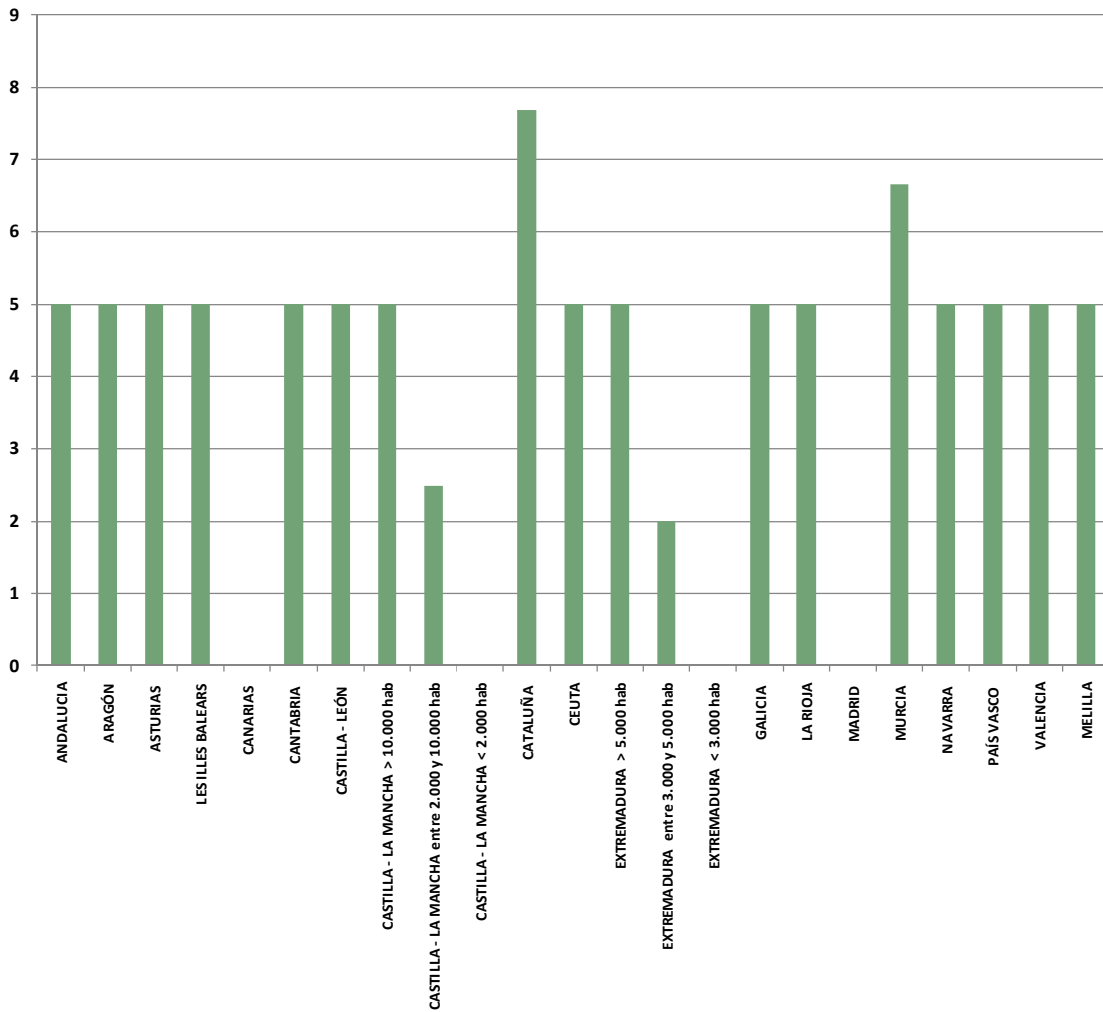


Gráfico. 3.1: Comparativa entre los estándares de “zonas verdes estructurales” exigidos por la legislación urbanística de las comunidades autónomas españolas (expresados en m² por cada habitante) en diferentes comunidades (Fuente: elaboración propia)

La comparativa anterior nos conduce a realizar las observaciones que desarrollamos a continuación.

Se denota una gran uniformidad, en la aplicación del ratio de 5 m²/hab., que mantienen la mayoría de las comunidades autónomas, por herencia asumida sin duda desde la inserción de este parámetro concreto en el TRLS 1976.

Únicamente se desvían de esta tónica general seis comunidades, por las siguientes razones:

- Dos por superarlo (Cataluña y Murcia), aunque debemos aplicar la debida moderación en esta valoración, ya que hemos homogeneizado el ratio de estas comunidades considerando la media de habitantes por vivienda en el momento de aprobación de su legislación, cuestión que es cambiante en el tiempo, y que no estableció el legislador.
- Dos comunidades, por no establecer un mínimo concreto desde la legislación urbanística (Canarias y Madrid).
- Dos por introducir una graduación a la baja en el ratio para poblaciones de menor tamaño (Castilla-La Mancha y Extremadura).

CATALUÑA Y MURCIA

Aunque en los gráficos se aprecia una pequeña diferencia entre el ratio de “zonas verdes estructurales” establecido por Cataluña y Murcia, hemos de indicar que esto es consecuencia de homogeneizar su parámetro de partida ($m^2s/100 m^2t$) a hab/viv, para lo que se ha tenido en cuenta el diferente tamaño familiar de las viviendas en ambas comunidades, tal como anteriormente hemos explicado. No obstante ambas parten de la misma determinación inicial en la legislación urbanística correspondiente: $20 m^2$ por cada $100 m^2$ residencial¹³⁶.

MADRID

Es singular la regulación de la comunidad de Madrid, que unifica en un único estándar de conjunto, concretado en $20 m^2$ de suelo por cada $100 m^2t$ (de cualquier uso menos industrial), la totalidad de superficie a reservar de “sistemas de redes generales”, concepto éste que engloba tanto la red de infraestructuras, como equipamientos y servicios¹³⁷.

¹³⁶ El art. 58.1.f) de la Ley 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo Catalana, referido a los planes de ordenación urbanística municipal, dice que “*definen el sistema general de espacios libres públicos, que debe responder, como mínimo, a la proporción de $20 m^2$ por cada $100 m^2$ de techo admitido por el planeamiento urbanístico para uso residencial no incluido en ningún sector de planeamiento urbanístico*”. En el mismo sentido se reitera el art. 65.1.a) del Decreto 305/2006 del Reglamento de la Ley de Urbanismo.

También el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de Junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo de la Región de Murcia, establece en el art. 98, dentro de las determinaciones de la estructura general y orgánica del territorio a definir en el Plan General de Ordenación, la de “*el Sistema General de Espacios Libres estará constituido por los parques y jardines públicos, con una dotación mínima de $20 m^2$ por cada $100 m^2$ de aprovechamiento residencial, referida a la totalidad del suelo urbano y urbanizable sectorizado, incluido el correspondiente a los propios sistemas generales*”.

¹³⁷ La legislación madrileña (Ley 9/2001, de 17 de Julio, del suelo, de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley de Acompañamiento 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público) en su art. 36.5 determina:

“**El sistema de redes generales** deberá definirse en la ordenación estructurante respecto al conjunto del Municipio, de forma que cada una tenga las dimensiones y características suficientes para satisfacer adecuadamente las necesidades sociales actuales y potenciales.

A tales efectos, y por referencia a la capacidad total máxima de los suelos urbanos no consolidados y urbanizables y respecto a un **módulo de 100 metros cuadrados de superficie edificable de cualquier uso, excepto el industrial, deberán cederse 20 metros cuadrados por dicho concepto**, cuyo destino será fijado por dichas necesidades.”

Dentro de los sistemas de redes, se comprenden los del tipo “**redes de equipamiento**”, que comprenden a su vez (art. 36.2.b):

“**1º Red de zonas verdes y espacios libres, tales como espacios protegidos regionales, parques municipales y urbanos, jardines y plazas.**”

Siguiendo con la comunidad de Madrid, la red de zonas verdes y espacios libres, es un tipo de “red de equipamientos”, y es importante indicar que puede comprender “espacios protegidos regionales”, además de los tradicionales parques municipales y urbanos, jardines y plazas. Luego, si nos fijamos, el mismo ratio ($20 \text{ m}^2/\text{s}/100 \text{ m}^2\text{t}$) que en Cataluña y Murcia se exige para las zonas verdes de manera exclusiva (apuntando incluso en el caso de Murcia que no se pueden computar los espacios naturales), nos lo encontramos en la legislación madrileña unificando viarios, equipamientos y como posibles zonas verdes, espacios protegidos regionales. Las zonas verdes pasan por tanto de un primer plano, a formar parte de una amalgama sin garantía alguna de reserva superficial.

CANARIAS

Otra regulación comunitaria que destaca es la de la comunidad Canaria por la ausencia total de exigencia de ZV de la ordenación estructural¹³⁸. Dentro de los sistemas generales, encontramos un desdoble entre los “espacios libres y zonas verdes” que se ubicarán en suelo urbano y urbanizable, y los “sistemas territoriales ambientales” en suelo rústico.

Por lo tanto, en la comunidad Canaria, son los municipios los que determinaran en cada caso, según sus necesidades, la concreción de las áreas de suelo o del territorio que formarán parte de los sistemas generales anteriores, sin obligación de mínimos. Debemos señalar que sí se establecen mínimos de zonas verdes en la ordenación pormenorizada de los nuevos sectores que se proyecten.

Parece coherente esta regulación en el archipiélago canario, teniendo en cuenta la limitación de suelo que consumirían parques y jardines, transformando suelos naturales de gran riqueza natural que garantizan perfectamente en su estado virgen la calidad ambiental y las funciones de esparcimiento (especialmente ejercidas por el turismo) de las zonas verdes.

CASTILLA-LA MANCHA Y EXTREMADURA

Por otro lado encontramos dos comunidades (Castilla-La Mancha y Extremadura) que establecen tres escalones en la concreción del estándar, atendiendo a la división de los municipios en tres grupos, según su población.

La comunidad de Castilla-La Mancha es menos exigente con la dotación en los municipios de mayor tamaño, al establecer el escalón superior en 10.000 habitantes, por debajo de los cuales no se requiere reservar los $5 \text{ m}^2/\text{hab}$, sino $2'5 \text{ m}^2/\text{hab}$, en caso de superar los 2.000 hab., y por debajo de esta última población no se requiere reserva mínima de ZVe.

2º Red de equipamientos sociales, tales como educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos, recreativos, administrativos y demás usos de interés social.”

¹³⁸ El art. 32.2.A.5) del DL 1/2000, de 8 mayo, por el que se aprueba Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, únicamente exige la definición a través del Plan general de ordenación, como sistemas generales de los “Sistemas generales de espacios libres y zonas verdes en suelo urbano y suelo urbanizable”, así como de “Sistemas territoriales ambientales en suelo rústico”, pero sin especificar estándar alguno a este nivel.

Sin embargo en artículos siguientes sí se establecen dotaciones de la ordenación pormenorizada de los sectores, entre ellas de zonas verdes.

Sin embargo la comunidad de Extremadura es más benevolente con la dotación en los pequeños municipios, no exigiendo ninguna dotación hasta 3.000 hab., y más restrictiva para los del tramo superior, dado que pasados los 5.000 hab, la reserva mínima pasa de 2 a 5 m²/hab.

NAVARRA

La Ley Foral de Navarra introduce una consideración hacia los municipios de población inferior a 500 habitantes, que podrán quedar exceptuados de la obligación de previsión de "espacios libres" de los sistemas generales, a criterio del departamento correspondiente autonómico¹³⁹.

La regulación anterior sigue el criterio plasmado en las legislaciones autonómicas de Castilla-La Mancha y Extremadura, aunque reducido a la mínima expresión (municipios de menos de 500 habitantes) y sin seguridad establecida desde la norma, a estar sujeto a la consideración del órgano autonómico.

VALENCIA

Hemos de recordar que la Comunidad Valenciana dispuso de un grado de exención del estándar de 5 m²/hab. de ZVe, de forma justificada para los municipios de menos de 5.000 hab. a partir de su primera legislación urbanística autonómica (LRAU, 1994), que luego se limitó a los menores de 1.000 hab. (RPCV, 1998), y que finalmente acabó por desaparecer (LUV, 2006).

3.1.4.4 LA CONTRIBUCIÓN DE LOS SISTEMAS LOCALES EN LA FORMACIÓN DE UN RATIO TOTAL DE ZV

Partiendo del análisis anterior centrado en la exigencia de ZVe (dado que es nuestro referente principal de estudio), puede ser no obstante interesante verificar si esa dotación se complementa con otras de la red local o pormenorizada, al servicio de ámbitos concretos, y por tanto en qué medida se ve acrecentada, o incluso, compensada ante una posible inexistencia o reducción de la primera.

Para ello, utilizamos el estudio de LÓPEZ RODRÍGUEZ¹⁴⁰, en el que se realiza un detallado análisis de los estándares urbanísticos en los nuevos desarrollos residenciales, como consecuencia del cual, se ilustra en un gráfico la dotación exigida en siete comunidades autónomas, comparando los espacios libres (zonas verdes) de los sistemas locales con los sistemas generales. Dada la datación del estudio (2007) introduciremos alguna puntualización respecto a la información de cierta comunidad autónoma cuya regulación ha sido modificada con posterioridad.

¹³⁹El art. 53.3.a) de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, modificado por la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, establece: "Con carácter de sistema general deberán definirse reservas para espacios libres públicos con una superficie conjunta útil no inferior a 5 metros cuadrados por habitante o de 15 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos de uso residencial, referido a la capacidad total máxima de los suelos urbanos y urbanizables. Podrán quedar exceptuados de esta obligación los núcleos de población inferiores a 500 habitantes, a criterio del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio."

¹⁴⁰LÓPEZ RODRÍGUEZ, B.: "Influencia de los estándares urbanísticos en los nuevos desarrollos residenciales", *Boletín CF+S*, 52-53, pág. 109-178, 2007. <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n52/ablop.html> doi: 10.7760/bcf.s/52/ablop>.

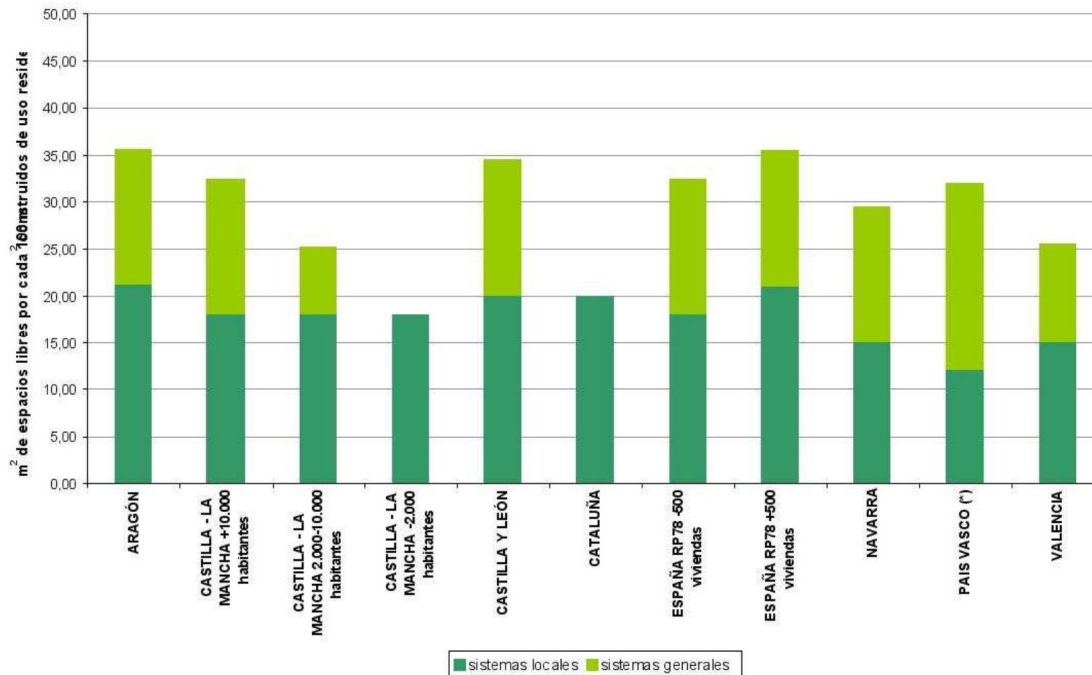


Gráfico. 3.2. Comparativa entre los estándares de espacios libres de los sistemas generales y de los sistemas locales correspondientes a sectores de suelo urbanizable (m^2 por cada $100 m^2$ construido de uso residencial) en diferentes comunales autónomas. (Fuente: Tomado de LÓPEZ RODRÍGUEZ, B., "Influencia de los estándares urbanísticos en los nuevos desarrollos residenciales", *Boletín CF+S*, 52-53, 2007, pág. 155)

El complemento a nuestra propia investigación que aporta el gráfico anterior, es la constatación de que en todo caso, independientemente de la exigencia menor o incluso exención total de zonas verdes de los sistemas generales en algunos casos y comunidades (por ejemplo Castilla-La Mancha), la población va a disponer de zonas verdes al servicio del ámbito concreto (red local) ya que todas las normativas la exigen en mayor o menor medida¹⁴¹.

Por otro lado podemos ver que la dotación total de zonas verdes exigida a la red local (parte inferior de las barras del gráfico) hace incrementar sustancialmente (en algunos casos a algo más del doble) la global resultante de sumar la exigida para las zonas verdes de los sistemas generales (parte superior de las barras del gráfico)¹⁴².

De hecho, algunas comunidades, como la valenciana, añaden un "estándar global" de zonas verdes en su normativa (desde su reglamento ROGTU, en 2006), de acuerdo con el cual,

¹⁴¹ Aunque el estudio referenciado trata 7 comunidades autónomas, a través de la consulta que hemos realizado del resto de normativa comunitaria, podemos afirmar que la apreciación anterior es generalizable al resto, por exigirse siempre también zonas verdes de la red local.

¹⁴² Debemos realizar la advertencia respecto del contenido del gráfico en lo que respecta a Cataluña, ya que aunque el estudio realizado no es muy antiguo (2007), se ha modificado con posterioridad la legislación catalana (2010) incorporando la doble exigencia de zonas verdes tanto de los sistemas generales ($20 m^2/s/100 m^2$ de zonas verdes de los sistemas generales, a tenor de lo dispuesto en el art. 58.1.f) de la Ley 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo Catalana, disposición que hemos reproducido en notas a pie de página anteriores) adicionándose a la de los sistemas locales que se reflejan en el gráfico.

Según LÓPEZ RODRÍGUEZ B., "Influencia de los estándares urbanísticos en los nuevos desarrollos residenciales", *Boletín CF+S*, 52-53, pág. 156: "Así, las diferencias en el estándar de sistemas generales hace que el cómputo total de los espacios libres por vivienda sea dispar: varía entre los 18 y los 36 $m^2/100 m^2$ de uso residencial, una diferencia del doble de valor."

sumando todas las zonas verdes de la ordenación urbanística, tanto de la ordenación estructural (al servicio de la colectividad, como los sistemas generales) como pormenorizada (al servicio local de un ámbito), e incluso, si lo hubiera de los “parques públicos naturales”, se deberían alcanzar los 10 m² por habitante.

Así mismo, en los casos de comunidades que para determinadas poblaciones, como hemos visto (Castilla-La Mancha y Extremadura) reducen o exigen de la dotación de “zonas verdes estructurales”, o incluso no la exigen en ningún caso (Canarias), la población siempre tendrá un mínimo garantizado por las derivadas de la red local en el suelo urbanizable.

Sin embargo, ¿cuál es el estándar establecido individualmente para el suelo urbano? Es decir, aquel preexistente e independiente del que se añada por el desarrollo de los suelos urbanizables. Si planteamos algún tipo de exención o minoración de ZVe, como ratio “duplicado” respecto de la red local, habrá que valorar la existencia de suficientes ZV al servicio concreto del suelo urbano, que por ser anterior a la legislación del suelo, se ha desarrollado al margen del cumplimiento de estándares mínimos, sobre los que había un gran vacío legal y a la vez, se desarrollaba sin cumplimientos estrictos de ésta¹⁴³.

3.1.4.5 LA CONSIDERACIÓN DE ÁREAS NO ESPECÍFICAMENTE URBANAS EN EL RATIO DE ZONAS VERDES

En el presente apartado analizaremos la consideración de áreas no específicamente urbanas, tales como espacios naturales con valores ambientales o parques periurbanos, en la determinación del ratio de “zonas verdes estructurales” por habitante.

ARAGÓN

Encontramos de gran interés la regulación de la comunidad autónoma de Aragón a la hora de fijar el ratio de ZV de la ordenación estructural, ya que introduce un grado de flexibilidad para apreciar la contribución de *zonas naturales* de uso común capaces de cubrir la necesidad de los “espacios libres público destinados a parques y áreas de ocio, expansión y recreo”, a efectos de fijar un ratio diferente al aplicable por defecto, de 5 m²/hab¹⁴⁴.

En tal caso, serán las dos administraciones, Ayuntamiento y órgano autonómico, los que puedan proponer, y fijar en el *planeamiento municipal* que se apruebe, el ratio más adecuado a cada municipio, valorando el entorno rural en combinación con la estructura urbana y la

¹⁴³ Recordemos que esta ausencia de mínimos en el suelo urbano preexistente, arranca desde nuestra primera LS1956, según la cual, fuera de los polígonos, que constituyen las áreas de crecimiento o renovación de la ciudad, no plantea mayores exigencias de zonas verdes para la colectividad. La ciudad ya consolidada contará con las zonas verdes que tenga en el momento de formular el plan, sin exigírsele mayores dotaciones de este tipo.

¹⁴⁴ Entendemos interesante la lectura textual del art. 40.1.b.1) de la ley aragonesa (Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, modificada por la Ley 4/2013, de 23 mayo), relativo a los sistemas generales (ordenación estructural) que deben definirse en el plan general: “*Espacios libres públicos destinados a parques y áreas de ocio, expansión y recreo, que se establecerán en proporción adecuada a las necesidades sociales previsibles en función de los desarrollos planteados. No se incluirán en el cómputo espacios naturales protegidos, grandes zonas verdes suburbanas ni dotaciones locales. El instrumento de planeamiento deberá fijar, en su memoria, la ratio mínima por habitante basándose en la naturaleza y características del municipio; ratio que deberá mantenerse en las posteriores modificaciones aisladas del plan que así lo requieran.*”

A la hora de fijar la ratio por habitante, el Ayuntamiento y el órgano autonómico competente tendrán en cuenta el entorno rural, la estructura urbana y la suficiencia de espacios a nivel de planeamiento general del municipio teniendo en consideración la disponibilidad de zonas naturales susceptibles de uso común que cubran adecuadamente dicha necesidad. En defecto de previsión o de adecuada justificación, se aplicará una ratio de cinco metros cuadrados por habitante.

suficiencia de espacios a nivel de planeamiento general. Así pues, es posible que si existen *disponibles* zonas naturales de *uso común*, y por sus características, pueden cubrir adecuadamente la necesidad de zonas verdes, estas puedan ser consideradas para corregir el ratio por defecto (5 m²/hab), en consecuencia también a la baja.

Sin embargo, y antes de introducir el grado de flexibilidad anterior, la normativa aragonesa puntualiza expresamente que “*no se incluirán en el cómputo espacios naturales protegidos, grandes zonas verdes suburbanas ni dotaciones locales*”. Luego es claro el deseo de diferenciar las zonas verdes propiamente *urbanas*, de las que no lo son, para de una manera coherente, y podemos decir, transparente, poder minorar la dotación de las auténticamente urbanas, en caso de que el resto contribuya adecuadamente a los fines de calidad que se persiguen.

CANARIAS

El grado de confianza en la valoración conjunta “municipio–órgano autonómico”, lo podemos apreciar también en la comunidad Canaria, en la que, como hemos comentado anteriormente, no se concreta desde su legislación la imposición de un ratio concreto para las “zonas verdes estructurales”, ni siquiera con carácter subsidiario como hemos visto en la legislación Aragonesa, quedando en este caso totalmente abierto al acto de aprobación del plan entre ambas administraciones. Además hemos de considerar que dentro de los sistemas generales (ordenación estructural), se diferencia los sistemas en suelo urbano, urbanizable y los radicados en suelo rústico, en los dos elementos siguientes¹⁴⁵:

- Sistemas generales de espacios libres y zonas verdes en suelo urbano y suelo urbanizable.
- Sistemas territoriales ambientales en suelo rústico.

MADRID

Aunque ya hemos comentado anteriormente la legislación madrileña, en este caso volvemos a ella para puntualizar la admisión de los “espacios protegidos regionales”, en el cómputo total de zonas verdes y espacios libres, que por otro lado, están fundidos por lo que a ratio se refiere, con el resto de elementos de la “red de equipamientos”, tal como hemos explicado con detalle en las páginas anteriores¹⁴⁶. En este caso, al no haber una concreta determinación de ratio de zonas verdes, no tenemos la posibilidad de considerar el grado de contribución de estos “espacios protegidos regionales” que se pudiera llegar a admitir en el planeamiento, quedando en todo caso abierto e indefinido desde la legislación autonómica.

EXCLUSIÓN EN EL CÓMPUTO DE LOS ESPACIOS NATURALES

Algunas legislaciones puntualizan que en la dotación exigida para las zonas verdes de los, en su mayor caso llamados, sistemas generales, no se podrán contar las dotaciones de la red local, ni los espacios naturales (Asturias, Castilla-León y Cantabria), deduciéndose también

¹⁴⁵ Art. 32.2.A del Decreto Ley 1/2000, de 8 mayo, por el que se aprueba Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

¹⁴⁶ Art. 36.5 de la Ley 9/2001, de 17 de Julio, del suelo, de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley de Acompañamiento 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público.

para Valencia (desde el RPCV de 1998) la no validez de espacios naturales al no cumplir las condiciones de calidad en accesibilidad y orografía exigidas.

También Murcia hace la advertencia, a través de su legislación, de la no validez de los espacios naturales para computar a efectos de la reserva de “sistema general de espacios libres”, aunque pueden formar parte de la misma. (art. 98.b de DL 1/2005, TR de la Ley de Suelo de la Región de Murcia).

RESUMEN

Hemos podido comprobar como existen comunidades (Aragón y Canarias) que abren la puerta a la flexibilidad para, mediante una valoración de la contribución de los espacios periurbanos o naturales existentes como espacios verdes, establecer desde el “planeamiento municipal” un ratio de ZVe diferente al exigido con carácter general en su legislación para todas las poblaciones.

Sin embargo, otras comunidades (Asturias, Castilla-León y Cantabria, Valencia y Murcia) puntualizan expresamente la imposibilidad de considerarlos en el cómputo, pero además no introducen ningún grado de flexibilidad a la hora de minorar el ratio general de “zonas verdes estructurales”, en base a la posible contribución en la función recreativa de otros espacios periurbanos.

El resto de comunidades encierra una indefinición al respecto de la posibilidad de su consideración o no en la contribución al cumplimiento del estándar mencionado. Por lo tanto, son pocas las comunidades que se preocupan, o al menos consideran esta posibilidad.

A nuestro juicio, es merecedora de consideración, por acertada y razonable, la regulación efectuada por la comunidad de Aragón, anteriormente explicada.

3.1.5 Los estándares de zonas verdes en el contexto europeo

El objetivo del presente apartado es analizar la existencia de normas de obligado cumplimiento en relación con la dotación de zonas verdes en el planeamiento de los países de nuestro contexto europeo cercano. A partir de esta información podremos contrastar adecuadamente con el marco español estudiado y extraer conclusiones.

Como primer indicio de la situación, nos encontramos con la práctica ausencia de análisis comparativos en materia de estándares legales en Europa, lo que se añade a la ya conocida limitación de estudios sobre el funcionamiento del sistema de planificación y gestión del urbanismo en los diferentes países.

Dicha circunstancia enlaza con la observación manifestada por los autores de un exhaustivo e interesante estudio sobre dotaciones, titulado "La ciudad de los ciudadanos"¹⁴⁷, que comprende, entre otras muchas cuestiones, la búsqueda de determinaciones sobre estándares en el espacio europeo, analizando con detalle los países de Alemania, Gran Bretaña y Francia. Los autores del estudio indican que no se han encontrado parámetros obligatorios en la realización del planeamiento, si bien en Francia existen ciertas recomendaciones reflejadas en documentos técnicos, pero que al igual que en resto de países, tienen carácter orientativo y no legislativo.

3.1.5.1 ALEMANIA, FRANCIA Y GRAN BRETAÑA

Siguiendo el estudio anterior, recopilamos a título indicativo, las conclusiones más significativas que se refieren a la dotación de zonas verdes en estos tres países, que ampliaremos, en el siguiente epígrafe, con aportaciones propias respecto de otros (Países Bajos e Italia).

ALEMANIA

En Alemania, los terrenos dotacionales se obtienen por expropiación, respondiendo la valoración fundamentalmente al valor de mercado, ya que no existe obligación de cesión. Es el municipio el encargado de realizar la urbanización costeando un mínimo del 10 % de la misma, y recaudando el resto a través de contribuciones especiales que se giran a los propietarios.

Siguiendo el carácter de recomendación que imprime en Instituto Alemán de Urbanismo [*Deutsches Institut Für Urbanistik (DIFU)*], se establece una tipología de espacios libres, en función de su relación con la vivienda, el barrio o el municipio, para los que determina una zona de influencia espacial máxima (500 m., 1.000 m. y 5.000 m. respectivamente), distancia temporal máxima recomendada en minutos a pie respecto al ámbito al que sirven (5-10 min., 10-15 min. y 20-30 min. respectivamente para vivienda, barrio o municipio), así como tamaño recomendado (2 ha., 15 ha. y 150 ha. respectivamente en su servicio a la vivienda, barrio o municipio)

Se recomienda así mismo una dotación de 17 m²/hab. de espacios verdes (en los que se incluyen jardines privados y cementerios). La contabilización en este parámetro de elementos

¹⁴⁷HERNÁNDEZ AJA, A. y LEIVA RODRÍGUEZ, A., (2006), op.cit. pág. 52 y ss.

privados (jardines), y otros (cementerios) que son considerados en nuestro marco legal español como equipamientos, conlleva que no podamos realizar una comparación clara con nuestros estándares de zonas verdes, ya que estos se refieren en nuestro ordenamiento urbanístico siempre a suelo independiente de otro tipo de dotaciones, así como de uso "público". Debemos no obstante insistir en que los datos anteriores son simples recomendaciones, sin carácter normativo.

FRANCIA

Siguiendo el pormenorizado estudio de HERNÁNDEZ AJA¹⁴⁸, resaltamos respecto del enfoque francés los siguientes aspectos. En Francia, son los Planes de Ocupación del Suelo [*Plan d'Occupation des Sols*] que elaboran los municipios, asimilables a nuestros planes generales y planes parciales, los que delimitan con precisión los usos, equipamientos y aprovechamientos, calificando las dotaciones públicas como "emplazamientos reservados", para los que se designa la autoridad encargada de su adquisición. Sus propietarios pueden pedir su adquisición por convenio, de forma que si la Administración no la lleva a cabo trascurrido un año, el juez declara la transferencia forzosa, tomándose como referencia para la valoración del suelo, el del año anterior a la información pública del planeamiento.

Existe un límite máximo de cesiones de suelo por los particulares del 10 % de la superficie afectada, establecido por ley (Código de Urbanismo [*Code de l'Urbanisme*]), y el resto debe ser adquirido por la Administración.

No existen parámetros dotacionales obligatorios para la planificación urbanística, sino una cierta homogeneidad que parte de reglamentos o documentos técnicos, que tienen carácter únicamente orientativo, como la circular de 8 de febrero de 1973. En dicha circular se marca el objetivo de 10 m² de espacios verdes por habitante (que no incluye plantaciones de alineación, de acompañamiento a zonas deportivas, ni los bosques urbanos o espacios periféricos arbolados). Para estas últimas áreas se establece un objetivo de 25 m² /hab.

GRAN BRETAÑA

En Gran Bretaña, la práctica totalidad de los nuevos desarrollos que han dado lugar a la imagen de las ciudades inglesas son fruto de realizaciones públicas de finales de los años 80. No existen parámetros reguladores sobre cesiones o dotaciones, cuya competencia recae en las autoridades locales, que sin embargo no ejercen, denotándose un total desinterés por el tema de estándares, tanto a nivel estatal como local.

La situación anterior lleva a que las decisiones en materia de planificación urbanística que lleven aparejada una promoción privada, estén sujetas a negociación, motivo por el cual, recientemente se asista a una irrupción de planificadores que hacen el papel de intermediario entre la Administración y los promotores privados.

Como consecuencia del estudio en que nos hemos basado, anteriormente citado¹⁴⁹, encontramos de nuevo en Gran Bretaña una ausencia de determinaciones legales en materia de estándares.

¹⁴⁸HERNÁNDEZ AJA, Agustín (director), y otros: *La ciudad de los ciudadanos*, Centro de Publicaciones. Ministerio de Fomento. Madrid, 1997, pág. 56.<<http://habitat.aq.upm.es/aciudad/aciudad.pdf>>

¹⁴⁹ *Ibidem*, pág.61.

3.1.5.2 ITALIA Y PAÍSES BAJOS

Tras el vacío que hemos podido apreciar, en materia de estándares dotacionales de obligado cumplimiento en los países de Alemania, Francia y Gran Bretaña, ampliamos los datos del estudio seguido anteriormente, a otros dos países de nuestro entorno europeo respecto de los que se ha podido recabar información directa: Holanda e Italia. Sobre ellos nos centraremos a continuación, en lo que a exigencias legales sobre dotaciones, especialmente zonas verdes, se refiere.

ITALIA

Únicamente se ha localizado en Italia una regulación con carácter obligatorio, establecida desde una disposición legislativa que obligue a su cumplimiento en los instrumentos de planificación urbanística, que pasamos a explicar a continuación¹⁵⁰.

Italia dispone de un Decreto Ministerial del año 1968, aún vigente, como única referencia legal de obligado cumplimiento en materia de estándares¹⁵¹. Dicha normativa diferencia unos porcentajes de suelo destinado a edificaciones de interés común, zonas verdes y aparcamientos, en función de diferentes áreas homogéneas, clasificadas según el tipo de trama urbanística, de acuerdo con su antigüedad histórica, funcionalidad y uso, que deben cumplir los nuevos planeamientos urbanísticos o la revisión de los existentes.

En concreto para desarrollos residenciales, la reserva mínima para actividades colectivas, zonas verdes y aparcamientos, será tal que se garantice un mínimo de 18 m² de suelo para estos usos públicos por cada habitante existente o potencial, exceptuando el suelo destinado a viario. Estos 18 m² se dividen, según el tipo de dotación pública, de la manera siguiente (art. 3 del Decreto Ministerial de 1968):

- 4,50 m² destinados a usos escolares, de diferentes tipos
- 2 m² para equipamientos públicos: religioso, cultural, social, asistencial, sanitario, administrativo, servicio público, y similar.
- 2,50 m² para estacionamiento de vehículos,
- y **9 m² para parques** públicos, equipados para el juego y el deporte, aptos para la plantación (con exclusión destinada a la plantación a lo largo de las calles).

¹⁵⁰Esta regulación se produce un año después de la reforma parcial de la ley urbanística, la nº 765 de 1967, definida como "ley puente", porque se anticipaba a una reforma más general, por otra parte nunca completada, y una de sus innovaciones era esencialmente la implicación obligatoria de los privados en la realización de las obras de urbanización. Posteriormente, con el Decreto Ministerial del año 1968 se introducen en Italia unos estándares dotacionales. Fuente: CAMPOS VENUTI, G. y OLIVA, F., "Evolución de la legislación urbanística en Italia (1850-1996)", en AA.VV. "Internacional", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108), Ministerio de Fomento, Madrid, 1996, pág. 299.

¹⁵¹*Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444: Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.* [Decreto Ministerial de 2 de abril de 1968m n. 1444: Límites obligatorios de densidad de edificación, altura, distancia entre los edificios y espacios y relaciones máximas entre los asentamientos residenciales y productivos, y espacios públicos o reservados a las actividades colectivas, parques públicos o estacionamientos que deben observarse en la elaboración de nuevos instrumentos de planificación o la revisión de los ya existentes, de conformidad con el art. 17 de la Ley de 6 de agosto de 1967, n. 765]. Disponible en soporte digital en: <http://www.bosettiaggiati.eu/info/norme/statali/1968_1444.htm>

Cabe resaltar en este caso, al menos, la existencia de un cuerpo legal y unitario de obligado cumplimiento que sirve de referente, para toda la república italiana, aunque no podemos dejar de destacar la datación del mismo: 1968.

El estándar en este caso marcado para los parques públicos (9 m²/hab) se asimila a los 10 m²/hab, recomendados a través de una circular orientativa en Francia, así como al “estándar global” de zonas verdes establecido en la Comunidad Valenciana por el ROGTU y recogido en nuestra vigente LOTUP.

LOS PAISES BAJOS

La situación que encontramos en los Países Bajos, no difiere mucho del panorama anteriormente descrito en Francia, Alemania y Gran Bretaña, por lo que a estándares dotacionales se refiere. Según fuentes consultadas (MUÑOZ GIELEN)¹⁵², tampoco dispone la legislación de los Países Bajos sobre parámetros con carácter obligatorio para el diseño del planeamiento. Sí que existen políticas sectoriales con las que la Administración Pública dirige, pero no obligatoriedad de cesiones de ningún tipo. Esto es debido a que la Administración consigue los suelos públicos por otros medios: antes fundamentalmente por la puesta en práctica de políticas activas de suelo, y recientemente, además, mediante convenios.

Los ayuntamientos holandeses han dibujado hasta fecha reciente un modelo que se caracterizaba por el protagonismo de la iniciativa pública, como consecuencia de lo cual, un 80 % de las viviendas que se construían en las actuaciones urbanísticas eran de esta titularidad¹⁵³. En este contexto de protagonismo de la Administración, los estándares devienen innecesarios si son entendidos como mecanismo de control ante la desviación hacia intereses privados.

La situación, no obstante, está cambiando recientemente, debido al incremento del precio que exige recibir el propietario del suelo sobre el que se va a urbanizar, y que la legislación sobre expropiación de los Países Bajos le reconoce. Esta situación que acorta la distancia entre la inversión a efectuar por la Administración (que incluye los gastos de compra del suelo) y el precio final del producto inmobiliario, está llevando a densificar las nuevas urbanizaciones y dificultando la construcción de vivienda pública, que se ha reducido desde el 80 % tradicional hasta un 30-20 % respecto del total en las actuaciones más recientes.

Por tanto, el monopolio de la gestión directa por la Administración que hasta principios de los años 90 ostentaba los Países Bajos, se ha ido rompiendo progresivamente, dando cabida a una combinación entre la intervención pública y privada, articulada mediante convenios. La preocupación sobre los problemas de producción de vivienda y financiación de las infraestructuras públicas en desarrollos urbanísticos se abren camino en los debates públicos y académicos holandeses.

En este contexto, el interés hacia regulaciones detalladas en estándares y articuladoras de la iniciativa privada, como la que tenemos en España, está paradójicamente atrayendo la atención de expertos urbanistas, dando lugar a trabajos de investigación como realizado por

¹⁵² MUÑOZ GIELEN, D., experto urbanista, técnico en el ayuntamiento holandés de Purmerend, y docente universitario, entrevista telefónica 18 de mayo de 2015, 11:30-12:30.

¹⁵³ Para mayor detalle sobre este aspecto relativo al funcionamiento del urbanismo en los Países Bajos, así como de otros países del entorno europeo, se puede consultar: MUÑOZ GIELEN, D.: “Las contribuciones del privado en la legislación urbanística de Inglaterra, Los Países Bajos y España”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 160: 291-301, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2009.

nuestra fuente básica de información en este país europeo, el profesor MUÑOZ GIELEN¹⁵⁴, cuya tesis doctoral versa precisamente sobre el uso que las Administraciones Públicas holandesas pueden hacer del marco legal para mejorar la financiación de infraestructuras públicas, y sobre qué modificaciones legales son necesarias introducir. En este trabajo se llevan a cabo estudios comparativos sobre la exigencia de cesiones de aprovechamiento y dotaciones públicas, especialmente considerando el referente en España de la Comunidad Valenciana.

3.1.6 Reflexiones y consideraciones sobre los ratios de zonas verdes

3.1.6.1 RESPECTO A LA REGULACIÓN ESPAÑOLA

A través del análisis efectuado se ha podido comprobar la **continua y extensa regulación que, en materia de estándares o ratios de zonas verdes, hemos efectuado en España**, descendiendo al detalle de la Comunidad Valenciana, donde se inserta el marco geográfico de nuestro estudio.

A su vez se ha puesto de relieve la **variedad y heterogeneidad de criterios seguidos a la hora de referenciar las exigencias de “zonas verdes estructurales”**, que alcanzan al conjunto de normativa autonómica, y dificultan su comparativa, que radican en los siguientes aspectos:

- diferentes denominaciones de estas dotaciones
- diversa permisividad en la contabilización de otros espacios periurbanos
- diversas posibilidades de excepcionar su cumplimiento, parcial o incluso totalmente, a municipios de menor población
- diferentes parámetros de referencia (habitantes, viviendas, edificabilidad)

A pesar de la heterogeneidad citada, **la regulación de todas las comunidades autónomas gira alrededor de una misma sistemática regulatoria, e incluso de un mismo ratio dominante de 5 m² por habitante**, por lo que a las “zonas verdes estructurales” se refiere. Esta similitud es fruto de una misma fuente de origen, la previa legislación estatal, a partir de la cual se ha diversificado la legislación autonómica¹⁵⁵.

La Comunidad Valenciana asume, a nivel de ratios, la tónica de la mayoría (5 m² por habitante), pero no introduce flexibilidad en su minoración hacia municipios de menor

¹⁵⁴ MUÑOZ GIELEN, D.: *Capturing value increase in urban redevelopment. A study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities*. [Recuperación pública de plusvalías en regeneración urbana. Un estudio de cómo la plusvalía en regeneración urbana puede ser utilizada para financiar las necesarias infraestructuras y equipamientos públicos], tesis doctoral, Universidad Radboud de Nijmegen, Holanda, 2010. Editada por Sidestone Press, Leiden, 2010.

¹⁵⁵ En relación a uniformidad que en muchos aspectos subyace en las leyes urbanísticas autonómicas, BAÑO LEÓN realiza la siguiente reflexión: *“Precisamente porque algunos de esos procedimientos son producto de nuestra propia tradición, de la endeble estructura de nuestra Administración local, o del peso de la propiedad privada, nuestro Derecho urbanístico no es comparable con el de otros países europeos. Y es lógico que esos problemas y soluciones peculiares hayan creado un ideario común, que ha resistido la transformación de un Estado hipercentralizado en uno de estirpe federal, que se ha impuesto a la diversidad de diecisiete legislaciones, y que permite, en nuestro criterio, hablar de un Derecho urbanístico común, trenzado tanto por la uniformidad que impone la legislación estatal como por una cultura urbanística uniforme, que vincula voluntariamente a los creadores y a los aplicadores de esa rama del Derecho Administrativo”*. BAÑO LEÓN, J.M^º: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 40.

población¹⁵⁶, como sí lo hacen otras (Castilla-La Mancha y Extremadura). **Se coloca en el nivel de las menos flexibles y más exigentes en detalles y condicionamientos hacia las zonas verdes.**

Respecto al interesante aspecto de la **flexibilidad en el ratio de ZVe, considerando la posible contribución en su función recreativa de espacios periurbanos o naturales disponibles, también existen diferentes enfoques.** Algunas comunidades abren la puerta a esta posibilidad, previa valoración positiva y justificada (Aragón y Canarias)¹⁵⁷, otras puntualizan expresamente la imposibilidad (Asturias, Castilla-León, Cantabria, Valencia y Murcia), y el resto encierra una indefinición al respecto.

3.1.6.2 RESPECTO A LA COMPARATIVA CON NUESTRO CONTEXTO EUROPEO

Llegados a este punto, se ha llevado a cabo un acercamiento a la regulación de estándares, en concreto de zonas verdes, en nuestro contexto europeo, que nos lleva a extraer las siguientes conclusiones.

La primera cuestión que sorprende sobremanera es el **contraste entre la detallada y compleja regulación que contiene nuestra legislación española, frente a la práctica ausencia de estándares en general, y en particular de zonas verdes, en el marco normativo de los países vecinos analizados de Europa**¹⁵⁸.

De hecho, de los países estudiados, el único en el que se encuentra una referencia legal de obligado cumplimiento, es Italia, que además permanece vigente desde 1968. Su regulación no diferencia entre varios niveles de ordenación, como sí ocurre en España, y se limita a establecer una dotación general de 9 m² para parques públicos por cada habitante potencial en los crecimientos residenciales. El resto de países, si disponen de algún ratio, este tiene carácter meramente orientativo.

Por tanto, si nos preguntamos: ¿dónde ha quedado en la Europa cercana la llamada a un “estatuto del suelo” para asegurar que nuestras ciudades estuvieran suficientemente dotadas de zonas verdes, propugnada por los arquitectos del movimiento moderno en la Carta de Atenas?¹⁵⁹ Podemos responder a dicha pregunta, afirmando que **el único país de nuestra**

¹⁵⁶ No solo eso, sino que ha ido eliminándolos respecto de leyes autonómicas precedentes. Primero se introdujo una flexibilización en el estándar de 5 m²/hab de ZVe, para las poblaciones de menos de 5.000 hab. (LRAU, 1994) que se concretó o limitó a los de menos de 1.000 hab. al poco tiempo (RPCV, 1998), posibilitando reducir el cumplimiento del estándar general, y que sin embargo desaparece más tarde con la LUV (2005), continuando esta ausencia de posible exención cuantitativa en nuestra vigente LOTUP.

¹⁵⁷ A nuestro juicio, es merecedora de consideración, por acertada y razonable, la regulación efectuada por la comunidad de Aragón, anteriormente explicada.

¹⁵⁸ Debemos indicar que, aunque la información que se detalla en las páginas precedentes corresponde a Francia, Alemania, Gran Bretaña, Países Bajos e Italia, por ser los países respecto de los que se ha dispuesto de fuentes fiables que consultar, ésta se ha completado a través de la consulta a diversos expertos, entre ellos, en particular, el profesor MUÑOZ GIELEN (Países Bajos). Al respecto del conocimiento o referencia de ratios legales en algún otro país de la Europa occidental, según la fuente citada, todo parece indicar que la inexistencia de estos estándares legales es una constante extensible al resto de nuestro entorno europeo cercano (salvo el caso de Italia referenciado).

No obstante, tenemos noticias, a través de fuentes de insuficiente validez científica, y que por tanto sería de interés confirmar a través de una futura LÍNEA DE INVESTIGACIÓN, de la existencia de posibles ratios establecidos por normas obligatorias en Lituania y Rusia, y con menor certeza en Polonia. En ellas no hemos profundizado porque entendemos se alejan del campo y alcance de la presente investigación.

¹⁵⁹ Para que se pueda hacer efectiva la dotación de superficie verde necesaria en todo barrio residencial, el postulado 35 de la Carta de Atenas textualmente enuncia: “Este estatuto deberá poseer la diversidad correspondiente a las necesidades que hay que satisfacer. Así, la densidad de la población, o la relación entre la superficie libre y la superficie edificada,

Europa cercana que se ha empeñado con tesón en garantizar una regulación de ratios de zonas verdes (así como de otras dotaciones) en su marco legal, es España.

La respuesta anterior es reflejo, una vez más, de la singularidad de nuestro Derecho Urbanístico, el cual, tal como se ha puesto de relieve BAÑO LEÓN, no es comparable con el de otros países europeos, por varias razones, pero fundamentalmente por la debilidad de nuestra Administración Local, y el peso o influencia que tiene la propiedad privada. Este conjunto de razones conjugadas son las que han hecho desarrollar, tal como ha denominado FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ¹⁶⁰, un “Sistema Urbanístico Español”, que traslada el protagonismo de la iniciativa urbanística a los propietarios de suelo o a agentes intermediarios privados, ante la inactividad que en muchas ocasiones caracteriza nuestra Administración Local.

Teniendo en cuenta la situación anterior, y que la **“producción de la ciudad” en España recae usualmente de una manera más o menos directa en manos privadas, ha sido necesario instrumentar técnicas de control, dirigidas a reducir la discrecionalidad de la potestad de planeamiento que puedan proponer los agentes privados, fijando límites máximos de edificabilidad y mínimos de dotaciones públicas, que conocemos como “estándares urbanísticos”** (GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO)¹⁶¹. Estos ratios o estándares han evolucionado desde nuestra primera LS 1956, en sentido creciente de exigencia, lo que según los mencionados autores, es un claro reflejo de la pérdida de confianza en la planificación elaborada por los ayuntamientos, los cuales no siempre defienden el interés público ni tienen capacidad suficiente para gestionar los planes.

En contraste con la situación española, el urbanismo en la mayoría de países de nuestra Europa occidental ha respondido a un modelo que se caracterizaba por el protagonismo de la iniciativa pública. **En este contexto de protagonismo de la Administración en Europa, los estándares devienen innecesarios si son entendidos como mecanismo de control ante la desviación hacia intereses privados.** En muchos casos, como hemos visto, la Administración obtiene los terrenos por expropiación o compra, y posteriormente redacta el planeamiento sin la presión de los propietarios privados, ni expectativas generadas por una planificación previamente dibujada que hubiera conferido derechos a los propietarios de suelo, como sí ocurre en España. En otras ocasiones se pone en práctica un “urbanismo conveniado” con empresas privadas de suficiente solvencia, pactando previamente el resultado de la ordenación, cesiones y contribuciones de ambas partes, sin que la Administración deje de ejercer un protagonismo esencial.

Sin embargo, pese al gran desconocimiento y entendimiento del derecho urbanístico español fuera de nuestras fronteras, así como de la lectura negativa y autoimagen de rareza que este hecho nos pueda generar, **resulta paradójico encontrar muestras de un incipiente interés**

podrán variar según las funciones, el lugar y el clima”. (Fuente: LE CORBUSIER, *Principios de Urbanismo (La carta de Atenas)*, 1979.)

¹⁶⁰Sobre nuestro peculiar y desconocido “Sistema Urbanístico Español” (SUE), explica FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., en *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 30, lo siguiente:

“Indudablemente, el “invento español” de delegar en la propiedad fundiaria todo el proceso productivo de la ciudad bajo el mero control de la Administración y que ésta, sin invertir un euro, reciba gratuitamente todos los suelos destinados a calles, zonas verdes y equipamientos perfectamente urbanizados, se constituye como un sistema ciertamente “habilitoso” y altamente atractivo, pero no exento de importantes dificultades instrumentales para llevarlo a la práctica, y ello, sin perjuicio de la existencia de graves problemas internos que conlleva el SUE en su seno y que más adelante analizaremos.”

¹⁶¹GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 199.

desde Europa hacia el estudio de algunos aspectos del complejo sistema que hemos articulado, sobre todo en lo que respecta a los niveles de dotaciones conseguidos en nuestras ciudades como consecuencia de la aplicación de los estándares urbanísticos¹⁶².

3.1.7 Los requerimientos cualitativos frente a la integración en el diseño urbano de las zonas verdes

En los apartados precedentes, al analizar la regulación de las “zonas verdes estructurales” en la legislación autonómica valenciana, hemos recordado el momento y forma en que se introdujeron unas condiciones de calidad en dicha legislación, en concreto con el reglamento de planeamiento de la LRAU (RPCV, 1998). A ciertas condiciones, relativas a posibilidad de plantación, soleamiento, accesibilidad, etc. se añade una tipificación de zonas verdes, en función de sus características dimensionales (parques, jardines y áreas de juego), que se utiliza por los municipios en función de su población, a la hora de verificar el estándar exigible de “parque público” a razón de 5 m²/hab¹⁶³.

En la Comunidad Valenciana, el cumplimiento del estándar indicado de ZVe, en los municipios de más de 5.000 hab. se debe realizar mediante “parques” (que, recordemos deben tener una superficie mínima de 2,5 hectáreas, en la que se pueda inscribir un círculo de 150 m de diámetro). Sin embargo, en municipios de menor población a la anterior, la dotación de “zonas verdes estructurales” se puede cumplir mediante otro tipo de zonas verdes, como jardines, que requieren menor dimensión (superficie mínima 1.000 m², círculo inscribible de 25 metros de diámetro)¹⁶⁴.

¹⁶² Ya hemos mencionado que en determinadas áreas densificadas de algunas ciudades europeas (por ejemplo, en los Países Bajos) se está denotando un encarecimiento del suelo, que dificulta el acceso a la compra de la propiedad por parte de la Administración, como se venía haciendo con asiduidad, para luego desarrollar y ofrecer vivienda pública a precios asequibles. Esto ha conducido a casos de densificación de viviendas, cesión de mínima de espacios públicos, y evidencia de una situación deficitaria de dotaciones. Ante esta realidad, algunos expertos urbanistas mencionados en el presente trabajo (MUÑOZ GIELEN, 2010) están llevando a cabo investigaciones para tratar de introducir alguna regulación de dotaciones mínimas en cuerpos normativos de diferente alcance.

El propio título de la cita siguiente ilustra perfectamente un inicio de valorización de nuestro sistema urbanístico fuera de nuestras fronteras: MUÑOZ GIELEN, D., “Países Bajos. Vitaminas valencianas para el urbanismo holandés”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 148: 494-499, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2006, pág. 494:

“El pasado 15 de mayo de 2006 tuvo lugar en Utrecht un Seminario sobre la Ley de Regulación de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (LRAU) y las experiencias de su aplicación. El evento, organizado por la Universidad Técnica de Delft, Habiforum y SEV es una muestra más del interés que la experiencia valenciana en materia de gestión del suelo y de la ejecución del planeamiento urbanístico está despertando en los Países Bajos.”[la negrita es nuestra]

¹⁶³ “Las Zonas Verdes se consideran:

-Área de juego (AL): ...

-Jardín (JL): ...

-Parque (QL): Son aquellas cuya superficie mínima sea de 2,5 hectáreas, en la que se pueda inscribir un círculo de 150 m de diámetro.” (art. 34 RPCV)

¹⁶⁴ La exigencia de zonas verdes estructurales en función del tamaño de población, en cuanto a tipo y posibilidad de excepción (municipios pequeños) se plasmó en el art. 36 del RPCV, de la siguiente manera:

“Parques públicos en la Red Primaria.

En municipios de más de 5.000 habitantes la Red Primaria debe incluir una dotación mínima de Parque (PQL) a razón de 5.000 m² por cada millar de habitantes.

En los municipios entre 1.000 y 5.000 habitantes esta dotación se podrá reservaren jardines de la Red Primaria (P JL), manteniendo la misma proporción que en el apartado anterior.

En los municipios de menos de 1.000 habitantes se exime de esta exigencia, debiendo reservar a tales fines la superficie de zona verde que se estime necesaria para atender las necesidades sociales de la población.”

Nuestra vigente LOTUP, mantiene en lo básico, la regulación anterior¹⁶⁵, pero no es explícita a la hora de especificar con qué tipo de zona verde pueden cumplir los municipios de menos de 5.000 hab. De la redacción del art. 24 de la LOTUP, podemos deducir que el número mínimo de habitantes para completar la necesidad de un “parque” es de 5.000, dado que a esta población le corresponde (a razón de 5 m²/hab) 25.000 m², dotación con la que se completa la superficie mínima requerida para este tipo de zona verde. En relación al aspecto mencionado, el art. 108 del ROGTU (reglamento de la anterior LUV) aclaraba que era posible reservar la dotación mínima de zona verde en “jardines”, para los municipios de menos de 5.000 habitantes¹⁶⁶. Por ello entendemos que la redacción de la LOTUP, en este importante aspecto, es incompleta y no suficientemente explícita.

De la información anterior, expuesta a modo introductorio y de recordatorio, interesan las cuestiones que suponen rigideces para la adecuada planificación, sin que a nuestro entender tengan una razón de fondo suficientemente fundada. A este respecto, encontramos totalmente acertada una de las conclusiones que extrae LÓPEZ RODRÍGUEZ¹⁶⁷, en su estudio sobre la “Influencia de los estándares urbanísticos en los nuevos desarrollos residenciales”, según el cual la fijación de éstos sin estudios rigurosos de necesidades, acaba por condicionar los modelos urbanos.

Apoyando la idea precedente, y concretando al caso que nos ocupa, podemos destacar las siguientes determinaciones de nuestra normativa, que pueden causar un efecto pernicioso en el diseño urbano:

- 1) Los escalones poblacionales en la exigencia de zonas verdes
- 2) Los requisitos dimensionales exigidos a los tipos de zonas verdes

3.1.7.1 LOS ESCALONES POBLACIONALES EN LA EXIGENCIA DE ZONAS VERDES

En el presente apartado nos referiremos especialmente, a las consecuencias que supone el **escalón poblacional, fijado entre municipios mayores y menores de 5.000 habitantes, a la hora de exigir el cumplimiento de la reserva de “zona verde estructural” con una categoría determinada de este tipo de dotación, que supone un elevado y brusco salto cualitativo: los “parques”**, y lo haremos con un ejemplo y con el comentario de casos reales.

¹⁶⁵ “Red primaria y estándar global de zonas verdes y parques públicos:

“1... Los elementos que integran la red primaria estarán interconectados y distribuidos de manera equilibrada en el territorio, y comprenderán, al menos, los siguientes: ...

c) Parques públicos, con una extensión mínima de cinco metros cuadrados por habitante, con relación al total de población prevista en el plan.”(art. 24 LOTUP)

¹⁶⁶ En relación al aspecto mencionado, el art. 108 del ROGTU (reglamento de la anterior LUV) establecía lo siguiente:

“Elementos fundamentales de la red primaria (en referencia al artículo 52 de la Ley Urbanística Valenciana)

En relación a los elementos de la red primaria que necesariamente debe prever el Plan General, se aplicarán las siguientes reglas:

a) En relación al parque público, y en defecto de estudios específicos actualizados en el momento de elaborar el Plan, se calculará el número de viviendas a razón de una por cada 100 m² de techo residencial previsto y el de habitantes a razón de 2,1 habitantes por vivienda así calculada. En los municipios de menos de 5.000 habitantes esta dotación se podrá reservar en jardines de la red primaria (JL), cuando no sea posible dimensionalmente crear un parque público, sin merma de la reserva mínima exigida.”

¹⁶⁷ “También pone de relieve la importancia de la fijación de estándares en las normativas pues, de forma indirecta, acaban condicionando los modelos urbanos que pueden establecer los planes urbanísticos. Por ello, es necesario que estos estándares mínimos, en caso de que sigan estableciéndose en normativas de carácter general, estén basados en estudios rigurosos sobre las necesidades de los ciudadanos y también sobre los modelos de crecimiento urbano más convenientes.” en LÓPEZ RODRÍGUEZ, B., op.cit., pág. 176.

Acabamos de poner de relieve la importante exigencia dimensional que la Comunidad Valenciana exige para los “parques urbanos” (25.000 m² y cabida de un círculo de 150 m. de diámetro), con los que habrá que cubrir la reserva de ZVe (5 m²/hab) en los municipios cuya población potencial supere los 5.000 hab.

EJEMPLO:

Imaginemos un municipio de 4.000 hab. actuales, que en la redacción de su nuevo PG plantee un crecimiento que sea capaz de albergar un 25 % más de población. El nuevo PG le hace traspasar una frontera (la de los 5.000 hab. potenciales), por la que inmediatamente está obligado a plantear las nuevas reservas no obtenidas, en zonas verdes que cumplan la condición de “parque”.

Es posible que la trama del casco urbano del municipio tenga un carácter lineal acompañado con una zona verde (tipo jardín lineal, boulevard, parque de ribera, etc...), que de sentido a su crecimiento. También es bastante probable que el jardín lineal anterior no esté totalmente obtenido, por una insuficiente gestión, pero que responda a una buena concepción de diseño¹⁶⁸. Como consecuencia de los requerimientos dimensionales de la nueva categoría de zona verde (el “parque”) que la legislación obliga a disponer, y en aras de no cargar con un exceso de superficie que no puede gestionar, el nuevo plan se ve condicionado a renunciar a su “jardín lineal” no obtenido, para acumular su superficie a la del nuevo parque que se ve obligado a reservar.

Como ejemplo de lo comentado, podemos referirnos al análisis efectuado en el municipio de Simat de Valldigna, que con 3.497 hab. actuales, plantea un nuevo PG, como consecuencia del cual traspasa la frontera de los 5.000 hab, y tiene que prever la nueva dotación de ZV en tipo “parque”, por lo que abandona (descalifica) algunas zonas verdes no obtenidas del precedente y actual planeamiento, que solo cumplen con las condiciones de “jardín”, y que sin embargo entendemos hubiera sido interesante mantener en la ordenación urbanística, y para su integración con elementos del entorno (ver ficha municipal, zona verde nº ZVrp 699, que forma el límite sur del núcleo de población, y discurre a lo largo de una vía pecuaria, el “azagador de la vaca”).

Podemos encontrar otro ejemplo similar al anterior en Lloc nou de Sant Jeroni, donde se renuncia a la zona verde lineal junto al Río Vernisa, desplazándola hacia otro extremo de la población para computar conjuntamente la superficie de ésta con la de las nuevas reservas requeridas (ver zona verde nº ZVrp 921, en la ficha en el análisis municipal, del capítulo 2). Se pierde un posible parque de ribera y un remate paisajístico de la población y de conexión con el río.

En consecuencia, consideramos que **la legislación urbanística valenciana ha ido evolucionando aumentando el grado de exigencia, en lo que respecta a “tipos cualitativos” de “zonas verdes estructurales”, llegando a ser excesivamente rígida y rigurosa. El cumplimiento de los requisitos derivados de los saltos bruscos, como el descrito anteriormente, sin tener en cuenta una paulatina transición en el aumento poblacional, o la concepción urbanística de su crecimiento, pueden dar lugar a efectos negativos en el modelo urbano de las poblaciones.**

¹⁶⁸ Las zonas verdes del planeamiento anterior no obtenidas ni urbanizadas, si no cumplen con las condiciones dimensionales exigidas en el momento de redacción del nuevo plan, no pueden computarse a efectos de cumplir la dotación de zona verde que se exija, según criterios de la administración autonómica, en la Comunidad Valenciana.

3.1.7.2 LOS REQUISITOS DIMENSIONALES EXIGIDOS A LOS TIPOS DE ZONAS VERDES

La legislación urbanística ha ido progresivamente introduciendo una regulación detallada de los espacios destinados a zona verde, como dotación pública en la ordenación urbanística. De la misma forma que hemos encontrado una variedad de acepciones para referirse a ellos, de cuantificarlos y de concretar su exigencia, entre las diferentes comunidades autónomas, también encontramos una gran diversidad a la hora de tipificarlos y establecer condiciones dimensionales para ellos.

Como ejemplo de lo anterior, se puede observar las tablas siguientes. Los datos que se muestran en ellas nos ayudan a extraer las siguientes deducciones de interés a nuestro análisis sobre zonas verdes estructurales en la provincia de Valencia.

De entre todos los tipos de zonas verdes, centramos nuestra atención en los “parques”, ya que son el tipo de zona verde exigido para contabilizar la reserva mínima de esta dotación a nivel estructural, en los municipios de más de 5.000 habitantes de nuestro ámbito geográfico de estudio.

Si comparamos las exigencias dimensionales que se exigen para ellos, la legislación valenciana es la más exigente, con sustancial diferencia, respecto a las otras. A continuación resumimos los parámetros fijados por las comunidades autónomas con mayor grado de exigencia:

Comunidad autónoma: Superficie mínima de parque y diámetro del círculo inscribible:

- Comunidad Valenciana: **Sup. > 25.000 m²; diámetro mínimo = 150 m.**
- Castilla-La Mancha: Sup. >15.000 m²; diámetro mínimo = 100 m.
- Extremadura: Sup. >10.000 m²; diámetro mínimo = 50 m.

En primer lugar, nos planteamos si la gran exigencia de la Comunidad Valenciana, en comparación con otras comunidades y por lo que respecta a la dimensión de los parques, está amparada en algún estudio específico, que desconocemos, o contrastada con los efectos que puede producir su inserción en la trama de algunas poblaciones, en especial las de menor tamaño.

Como respuesta a la pregunta ¿qué precio tiene este grado de exigencia?, podemos consultar el ejemplo descrito en el apartado anterior (municipios de Simat de Valldigna ó LLoc Nou de Sant Jeroni). El caso anterior no es único. Hemos podido comprobar, por experiencia personal, lo costoso de tratar de integrar el parque urbano de la Comunidad Valenciana en la trama de una población de aproximadamente 10.000 habitantes potenciales, y el sacrificio de alternativas de ordenación que conlleva, o incluso “deformación” de éstas para encajar, por ejemplo, el círculo de 150 metros de diámetro y la superficie de 2,5 hectáreas requerida.

3. Las "zonas verdes estructurales" como dotación

		<100 viviendas	>100 viviendas	>1.000 viviendas
Aragón	Parques, plazas y jardines	Sup. >500 m ² y 20 m Ø	Sup. >1.000 m ² y 30 m Ø	Sup. >8.000 m ² y 80 m Ø
	Paseos peatonales	500 m ² de sup. y dimensiones largo-ancho de 50 y 10 m respectivamente		
	Áreas de juego	200 m ² de sup. y sup. >15% del total del sistema de espacios libres		
	La sup. ajardinada ha de ser igual o mayor del 50% de la sup. total del sistema de espacios libres También debe plantarse un árbol por cada 30 m ² de sup. del sistema de espacios libres			
Castilla y León	Zonas verdes (aptas para la plantación de especies vegetales)	Mínimo 50% de la sup. de todo el sistema de espacios libres (también se denomina Índice de Permeabilidad)		
	Espacios libres (en general)	Sup. >500 m ² y 20 m Ø		
	Áreas de juego (dentro de los espacios libres)	Sup. >200 m ²		
Castilla-La Mancha	Áreas de juego	Sup. >200 m ² y 12 m Ø		
	Jardines	Sup. >1.000 m ² y 30 m Ø		
	Parques	Sup. >15.000 m ² y 100 m Ø		
Reglamento de Planeamiento de 1978	Jardines	Sup. >1.000 m ² y 30 m Ø		
	Áreas de juego y recreo para niños	Sup. >200 m ² y 12 m Ø		
	Áreas peatonales	Sup. >1.000 m ² y 30 m Ø		
Navarra		<100 viviendas	>100 viviendas	
	Zonas verdes y plazas peatonales	Sup. >500 m ² y 20 m Ø	Sup. >1.000 m ² , 30 m Ø y anchura >15 m	
	Paseos y bulevares		Sup. >1.000 m ²	
	Áreas de juego y recreo para niños	8 m Ø	Sup. >200 m ² y 12 m Ø	
C. Valenciana	Área de juego	Sup. >200 m ² y 12 m Ø		
	Jardines	Sup. >1.000 m ² y 25 m Ø		
	Parques urbanos	Sup. >25.000 m ² y 150 m Ø		

Tabla 3.3: Condiciones exigidas para los distintos tipos de espacios libres en diferentes comunidades autónomas (Fuente: Tomado de LÓPEZ RODRÍGUEZ, B)¹⁶⁹.

Extremadura (RP 2007)	Áreas de juego	Sup. ≥ 200 m ² y 12 m. Ø
	Jardines	Sup. ≥ 1.000 m ² y 30 m. Ø
	Zonas de acompañamiento al viario	Sup. ≥ 1.000 m ² y 12 m. Ø Complementarias a los jardines, excepto en SU consolidado por la edificación, justificadamente.
	Parques	Sup. ≥ 10.000 m ² y 50 m. Ø

Tabla 3.4: Condiciones exigidas para los distintos tipos de zonas verdes en la legislación urbanística de Extremadura (Fuente: elaboración propia).

¹⁶⁹ LÓPEZ RODRÍGUEZ, B.: "Influencia de los estándares urbanísticos en los nuevos desarrollos residenciales", Boletín CF+S, 52-53, 2007, pág. 152.

El parque urbano exigido en la Comunidad Valenciana (superficie mayor de 2,50 hectáreas) está cerca de alcanzar la dimensión superficial de 3 hectáreas que HERNÁNDEZ AJA y LEIVA RODRÍGUEZ recomiendan para las “zonas verdes de ámbito ciudad”, y que comprenden los parques supralocales, “grandes parques que sirven como elementos de transición a los parques metropolitanos y a las áreas ambientales de valor natural”¹⁷⁰.

Centrándonos, especialmente en grandes poblaciones, o ciudades, encontramos estudios, como el realizado por RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, que propugna los sistemas integrados de zonas verdes, en los que la trama verde alcance un alto grado de “entramado” que le permita empapar y penetrar todos los tejidos del conjunto urbano¹⁷¹.

¿Qué elementos pueden ayudar a configurar este entramado de zonas verdes? En este punto podemos recordar una variedad de elementos lineales, que históricamente han contribuido a conformar el crecimiento de nuestras ciudades dotando de los necesarios pulmones verdes y áreas de esparcimiento a la población:

*“Camino de Ronda será la denominación que utilizará el ingeniero Carlos M^a de Castro para el Bulevar, densamente arbolado, de **50 metros de ancho**, que proyecta como cierre del ensanche de Madrid en 1858. Y “boulevard” será el término utilizado por el arquitecto Garriga y Roca, en 1861, al proyectar un paseo de circunvalación de **60 m. de anchura** en torno al viejo núcleo barcelonés. Menor dimensión -**29 metros de ancho**, con cuatro andenes y camino central para carruajes- tiene el “Proyecto de un Boulevard o paseo con las manzanas y calles adyacentes, que deben formar los nuevos edificios de la zona norte comprendida entre el Torreón de Sta. Catalina y el portar del Mar, siguiendo el malecón de la Orilla del río, formado por el arquitecto provincial D. Antonio Sancho” que, aprobado el 1860, contribuyó de manera decisiva para obtener el permiso necesario para el derribo de las murallas de Valencia, realizado cinco años más tarde.”¹⁷²[la negrita es nuestra]*

¹⁷⁰HERNÁNDEZ AJA, A. y LEIVA RODRÍGUEZ, A., establecen una clasificación del “sistema de espacios libres”, en diferentes tipos de zonas verdes, según del ámbito espacial o “escalón de de articulación urbana” de las ciudades a las que prestan su servicio, en su obra anteriormente citada (2006), pág. 295.

BB. Zonas verdes de ámbito de barrio. Son las áreas de juego y estancia. Recoge todos aquellos elementos de pequeña dimensión que, integrados en áreas de vivienda y accesibles mediante itinerarios peatonales, tiene por objeto resolver las necesidades más básicas de estancia y esparcimiento al aire libre de la población residente. También incluye los jardines, es decir, áreas ajardinadas de barrio de superficie media dedicadas a resolver las necesidades básicas de estancia y esparcimiento en este escalón urbano. Pueden incluir espacios para el juego y el deporte al aire libre.

BC. Zonas verdes de ámbito de barrio-ciudad. También denominadas parques urbanos (de superficie superior a 3.000 m²). Se trata de grandes áreas ajardinadas que sirven como punto de encuentro y reposo a los habitantes del barrio-ciudad. Pueden contener elementos especiales que las caractericen frente al resto de las áreas ajardinadas, así como elementos aptos para el desarrollo de actividades culturales y deportivas.

CC. Zonas verdes de ámbito ciudad. Comprenden los **parques supralocales (de superficie superior a 3 ha). Grandes parques que sirven como elementos de transición a los parques metropolitanos y a las áreas ambientales de valor natural.** Su misión es la de permitir un mayor contacto con los ciclos naturales, así como el mantenimiento y conservación de la biodiversidad. Se podrán localizar en ellos huertos de ocio, granjas escuelas y aulas de la naturaleza. [la negrita es nuestra]

¹⁷¹ RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, Luis; *Zonas verdes y espacios libres en la ciudad*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982, pág.514: “La ciudad debe tender en su creación, desarrollo, crecimiento y composición hacia esquemas estructurales de funcionalidad organizada, en los que la trama “verde” alcance un alto grado de “entramado” que le permita empapar y penetrar todos los tejidos del conjunto urbano, alcanzando al mismo tiempo un nivel cuantitativo global del orden de 50 m²/habitante”

¹⁷²TABERNER PASTOR, F.: “El bulevar en la historia”, *Bulevares*, COACV, Valencia, 1992, pág.29.

Los *bulevales* históricos citados anteriormente son solamente una mínima muestra de importantes elementos que han contribuido a articular y diseñar nuestras ciudades, merecedores por tanto de su consideración como ordenación estructural, al que hay que añadir el papel de pulmón verde, y de zona de esparcimiento, funciones éstas que desempeñan más claramente los *paseos*, como el de Blasco Ibáñez de nuestra ciudad de Valencia, con **100 metros de anchura**. Esta tipología de zona verde, el *paseo*, según TABERNER PASTOR, “*está mucho más próximo al concepto de espacio arbolado propio de los países mediterráneos denominado “salón”, cuya principal función es fundamentalmente lúdica. El “paseo” es un fin en sí mismo, un lugar al que se acude, y no un punto de unión entre puntos singulares de la ciudad.*”¹⁷³

Es incuestionable por tanto la doble función que representan estos elementos lineales, llámese bulevar, paseo o avenida, tanto como piezas que articulan y conectan las diferentes partes o barrios de la ciudad, como por su papel de soporte de la vegetación y de las funciones de esparcimiento, propias de las zonas verdes. También podemos afirmar que su función está más vinculada al conjunto de la ordenación que a un área concreta de la misma. Si a ello añadimos su misión de conector, podemos concluir que son zonas verdes integrantes del primer orden de ordenación, contribuyentes de la dotación de zona verde de interés general que requieren los núcleos de población.

Y además la existencia de estas zonas verdes con un mayor carácter lineal, puede contribuir más a perfeccionar el modelo urbano de ciudad que una zona verde que responda a la categoría de “parque”, cuando éste ha tenido que ser forzosamente encajado en la trama urbana ¿Por qué no se pueden computar este otro tipo de zonas verde, que no reúnen las condiciones establecidas para los “parques” a efectos del estándar de zonas verdes de la ordenación estructural (5m²/hab), en la Comunidad Valenciana?

Quizás podamos pensar que debemos garantizar la existencia de grandes áreas de esparcimiento, a modo de “parques”, en las ciudades, y no hay otro modo de conseguirlo que restringiendo el cumplimiento de la dotación exigida con otro tipo de elementos más pequeños. Este pensamiento parece acertado, pero no tanto si se aplica a un número cuantioso de poblaciones, que superando los 5.000 habitantes, les queda mucho para convertirse en una población con entidad de “ciudad”¹⁷⁴. En ocasiones estos municipios disponen, sin embargo, de magníficos paseos, parques de ribera, y otros elementos lineales que ayudan a configurar el deseable “entramado” que hemos citado anteriormente, propugnaba RODRÍQUEZ-AVIAL LLARDENT (1982).

De lo comentado anteriormente podemos deducir, que cuanto menos, **es cuestionable la adecuación de determinadas condiciones que se aprecian rigurosas y excesivas, frente al beneficio que puedan conllevar.**

¹⁷³ *Ibidem*, pág.32.

¹⁷⁴ Podemos recordar a este respecto, la dimensión poblacional que corresponde a las “ciudades”, o al “barrio-ciudad”, que proponen HERNÁNDEZ AJA y LEIVA RODRÍGUEZ, según los cuales la ciudad corresponde a una agrupación entre 200.000 y 500.000 habitantes, y el “barrio-ciudad” corresponde a una agrupación entre 20.000 y 50.000 habitantes. En su obra, anteriormente citada (2006), pág. 293.

3.1.7.3 CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

El problema que plantea la integración en el diseño urbano de las “zonas verdes estructurales”, especialmente los que responden a la tipología de “parques”, como consecuencia de los requisitos establecidos por la normativa urbanística, y la incluso “deformación” y sometimiento del modelo urbano al cumplimiento de unos parámetros, entendemos excesivamente rígidos y alejados de la comprensión hacia la diversidad de todas las poblaciones, entendemos tiene su motivación en los déficits siguientes, de que adolece nuestro marco urbanístico:

1) **La inadecuación de la legislación urbanística hacia la diversidad de nuestras poblaciones**

La razón de la inadecuación de la normativa urbanística a nuestras poblaciones, entendemos parte del origen de su concepción, ya que ésta surgió y se desarrolló inicialmente para resolver los acuciantes problemas del crecimiento de las grandes ciudades, consecuencia de la industrialización. Finalmente, se consiguió alumbrar, en un único marco normativo, la variedad de disposiciones y herramientas que se habían ido gestando, en nuestra primera Ley del Suelo, LS 1956.

Sin embargo, la legislación ha ido desarrollándose a partir del marco anterior, sin contemplar una adecuada adaptación al resto de municipios, a los que se aplican soluciones de talla grande, que les desbordan y no se acomodan a sus necesidades¹⁷⁵. Nuestra aproximación a este problema desde las “zonas verdes estructurales” nos deja ver una parte del mismo (el relativo a la influencia de los requisitos dotacionales en la ordenación), pero es extensible a otros muchos aspectos de la legislación.

2) **La escasez de estudios adecuados sobre las necesidades de zonas verdes, especialmente hacia las poblaciones que no tienen entidad de “ciudad”**

La escasez en general mencionada, ya fue expresada por GAVIRIA¹⁷⁶ en 1971, formulando multitud de cuestiones al respecto:

*“Limitándonos a las necesidades de espacios verdes hay que preguntarse una serie importante de cuestiones. ¿Quién los usa? ¿Cuándo? ¿A qué clases sociales y edades pertenecen? ¿Desde qué distancias vienen? ¿Qué prioridad tiene esta necesidad con respecto a otras? ¿Qué diferencias estima el usuario entre los espacios verdes y los espacios vacíos?, etc. **Todo ello muestra la gran escasez de estudios al respecto.** Por ahora, el espacio verde o el espacio vacío es tratado como un espacio residual, no como un espacio principal. ¿Cómo deben ser? ¿Qué superficie se requiere por*

¹⁷⁵ La problemática en este sentido de las pequeñas poblaciones es similar a la de los cascos antiguos. La problemática de insertar en ellos un parque, ya fue objeto de discusión en el año 1952, por el arquitecto LLEÓ: “En los proyectos de reforma interior del casco antiguo de una población tenemos que seguir un criterio mesurado con el fin de conseguir la solución mínima urbanística, haciendo también el mínimo daño a la propiedad privada. Por lo tanto, será muy difícil conseguir amplios parques en los cascos antiguos de las poblaciones, y nos deberemos limitar al establecimiento de jardines reducidos estratégicamente situados para un fácil y conveniente uso de los mismos.” Fuente: discurso de LLEÓ, en el *Día Mundial del Urbanismo*, celebrado en Valencia en 1952, tras la exposición del tema “Espacios libres o zonas verdes” por Juan José ESTELLÉS CEBA, transcrita en AA.VV: *III Día Mundial del Urbanismo, 8 noviembre 1952*, COAZV, Valencia, 1952, pág.56.

¹⁷⁶ GAVIRIA, M.J., prólogo de la obra: ALONSO VELASCO, J.M., *Ciudad y espacios verdes*, Servicio Central de Publicaciones, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1.971, pág.15.

habitante? ¿Cuánto cuesta su conservación y su construcción? Son otras pequeñas y grandes preguntas que habría que hacerse.” [la negrita es nuestra]

Existe numerosa bibliografía conocida, que analiza el papel de las zonas verdes en la historia, bien de manera individual o integrada con el estudio del urbanismo en general. Pero las referencias a este elemento se llevan a cabo desde el estudio de la *ciudad*, de su transformación y creciente complejidad a lo largo de la historia. Casi siempre los ejemplos que se utilizan parten de urbes o núcleos de población de un considerable tamaño, que ofrecen ordenaciones urbanísticas más interesantes, nada parecido a los pequeños y medianos municipios que dominan nuestro territorio cercano.

Las tesis doctorales que se han localizado en España, que tratan sobre los espacios o zonas verdes, evidencian desde el propio título¹⁷⁷, que tienen su centro de atención en la *ciudad*, bien sobre una o varias concretas, o las ciudades en general. No ha suscitado interés la materia atendiendo a los pequeños municipios, bien de una manera individual o conjunta.

3) Las conclusiones anteriores, fundidas, abren la puerta a otros planteamientos, relacionados con **la necesidad de acometer diversas cuestiones que atañen al urbanismo de nuestras poblaciones desde la óptica territorial, y por lo que respecta a la materia que interesa a nuestra investigación, incluso desde la “gestión territorial”**. Sobre este aspecto, incidiremos con mayor amplitud en las conclusiones del presente capítulo.

¹⁷⁷ Véase la referencia a ciudades en general o específicas en las tesis localizadas en España que tratan sobre zonas verdes, que aparecen citadas con mayor detalle en la bibliografía: GÓMEZ GONÇALVES, A. *El verde urbano de las ciudades de Salamanca, Valladolid y Zamora: delimitación, localización y utilización*; GONZALVEZ, Artur J.J.: *El valor funcional de la estructura verde urbana – Aportación Desde el estudio de los Espacios Verdes de la Ciudad de Bragança (Portugal)*; RUBIALES CAMINO, E.: *Las zonas verdes de Madrid: Estudio sobre su evolución y estado actual*; RODRIGUEZ-AVIAL LLARDENT, L.: *El sistema de espacios libres en una ciudad y su planeamiento*.

3.2 ANÁLISIS “CUANTITATIVO” DE LA DOTACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN LOS MUNICIPIOS DE LA SAFOR

Después del análisis efectuado en la primera parte del este capítulo, sobre la exigencia de “zonas verdes estructurales” en la normativa urbanística, a partir de lo que conocemos como “estándares urbanísticos”, comenzamos esta segunda parte, teniendo como objetivo contrastar dichas exigencias con la previsiones reflejadas en los planes y con el cumplimiento efectivo de éstas.

Tal como hemos enunciado en los objetivos, la presente investigación pretende adentrarse en los resultados prácticos, trascendiendo los planteamientos puramente teóricos, incluso traspasando las previsiones documentales, llegando al punto final del proceso de gestión, lo que nos permite acercarnos a los auténticos resultados de ésta.

Para ello se ha realizado una toma de datos exhaustiva, cuya plasmación municipio a municipio se ha realizado en el capítulo correspondiente de este trabajo. Los datos obtenidos, aparte de mostrarse en las fichas individualizadas, se han introducido previamente en una base de datos, volcándose en un “sistema de información geográfico” (SIG), con la intención de poder vincular parámetros alfanuméricos a su referencia geográfica.

Esto nos permite tratar de una manera integral y conjunta la información, cuyos resultados “cuantitativos”, vamos a analizar en el presente punto del capítulo. En la tercera y siguiente parte del presente capítulo, se analizarán desde el enfoque “cualitativo”.

En este apartado pretendemos obtener los siguientes parámetros cuantitativos:

- Estándar o ratio de ZVe propuesto en el plan: **estándar de planeamiento**
- **Dotación real** obtenida tras la efectiva gestión
- Dotación real que reúne condiciones óptimas o adecuadas para su uso: **dotación real óptima**

También realizaremos una mención al sistema de gestión propuesto para su obtención, como adelanto de este importante aspecto, que trataremos con más detalle en los capítulos siguientes.

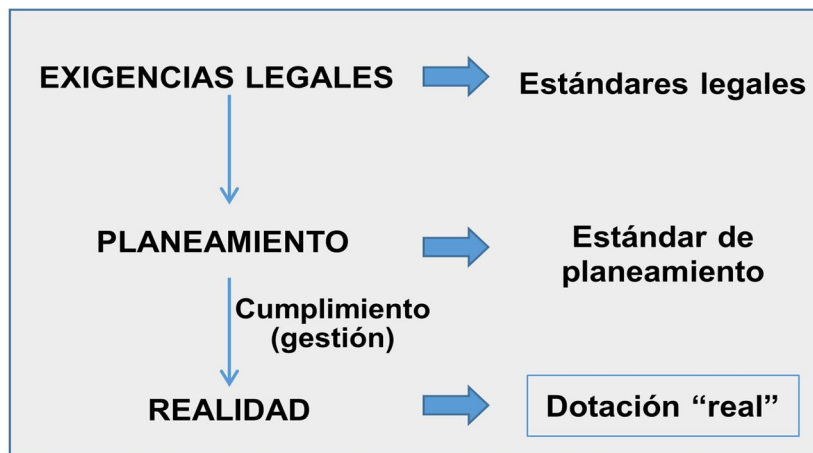


Fig.3.3: Relación entre estándares legales, estándar de planeamiento que se proyecta, y dotación real que se obtiene en un momento dado, como resultado de la gestión.
(Elaboración propia)

3.2.1 La previsión de estándar de ZVe en el planeamiento, frente a la dotación efectivamente obtenida

En el presente apartado compararemos cuales son las previsiones del plan con las realmente alcanzadas a fecha actual, desde un punto estrictamente cuantitativo.

Como sabemos, el estándar que se refleja o que se deduce del planeamiento¹⁷⁸, entendido como la superficie de zona verde que corresponde a cada habitante, se refiere a cada “habitante potencial”, es decir, a los que tendrán cabida en el nuevo plan en caso de colmatación de toda la edificabilidad residencial que proyecta el planeamiento, sumando a los existentes los futuros.

Sin embargo, en ningún lugar se define **qué es “dotación real”**. Hemos considerado la misma como: **la relación entre la superficie de zona verde ya efectivamente obtenida por la Administración pública, y el número de habitantes que la estarían disfrutando en un momento dado**¹⁷⁹. Así lo hemos calculado, plasmado en las fichas de municipios, y reflejado en los puntos de nuestro trabajo donde es necesario.

Pero no ofrece un resultado claro la comparativa directa entre ambos ratios, al menos en un primer momento. Esto es así ya que el primero (el estándar de planeamiento), es una “abstracción” de proyecto y por tanto se refiere a habitantes potenciales, y el segundo, es una realidad, que depende de la sincronización del avance en la gestión, obteniendo zonas verdes con el ritmo de crecimiento de la población, incrementos ambos que no se producen con la misma velocidad.

Por este motivo, creemos mucho más ilustrativo trabajar en primer lugar con cifras absolutas (superficies totales ó m²dezonas verdes, tanto planificadas como efectivamente obtenidas), en vez de con relaciones unitarias (ratios ó m²/hab), para poder apreciar más claramente el ritmo de avance de la gestión y los deberes pendientes.

De acuerdo con lo anterior, en el siguiente gráfico, mostramos la comparativa entre la superficie absoluta de “zonas verdes estructurales” calificadas por los planes en vigor de los municipios, en contraste con la que ya es de titularidad pública a fecha de hoy, por haberse obtenido como resultado de la gestión urbanística. Dado el gran tamaño de algunos municipios, como Gandía, capital de la comarca, respecto al resto, hemos optado por independizar su gráfico, con la intención de facilitar la lectura del resto y a la vez no prescindir de información.

¹⁷⁸ Hemos de indicar, que en muchas ocasiones, el estándar de zonas verdes proyectado, no se refleja como tal dato en el planeamiento, con lo que ha procedido a su cálculo tras la toma de datos. Las razones son varias. En algunos casos nos encontramos con planes antiguos, que únicamente reflejan las zonas verdes totales proyectadas en los planos o en cuadros de superficies, pero no plasman la relación entre estas y los habitantes potenciales, dato que aparece por algún lugar de la memoria justificativa de manera independiente. En un número reducido de casos, ni siquiera aparece plasmado en estos planes antiguos el número de habitantes potenciales, con lo que se ha tenido que calcular o estimar en base a las edificabilidades residenciales de proyecto y la densidad de habitantes estimada. Esta situación también se ha dado en “homologaciones” de planes anteriores a la LRAU a esta ley, que se limitan a trasladar datos, a efectos de cumplir con su función estricta de identificar los que pertenecen a la ordenación estructural, con lo que tampoco clarifican más información. En los planes recientes la información suele estar más clara, aunque también encontramos excepciones, en las cuales el redactor del plan se limita a manifestar “que cumple”, pero no lo demuestra con claridad en los cálculos de la memoria justificativa del plan.

¹⁷⁹ Dichos habitantes serán los empadronados en la fecha que tomemos de referencia.

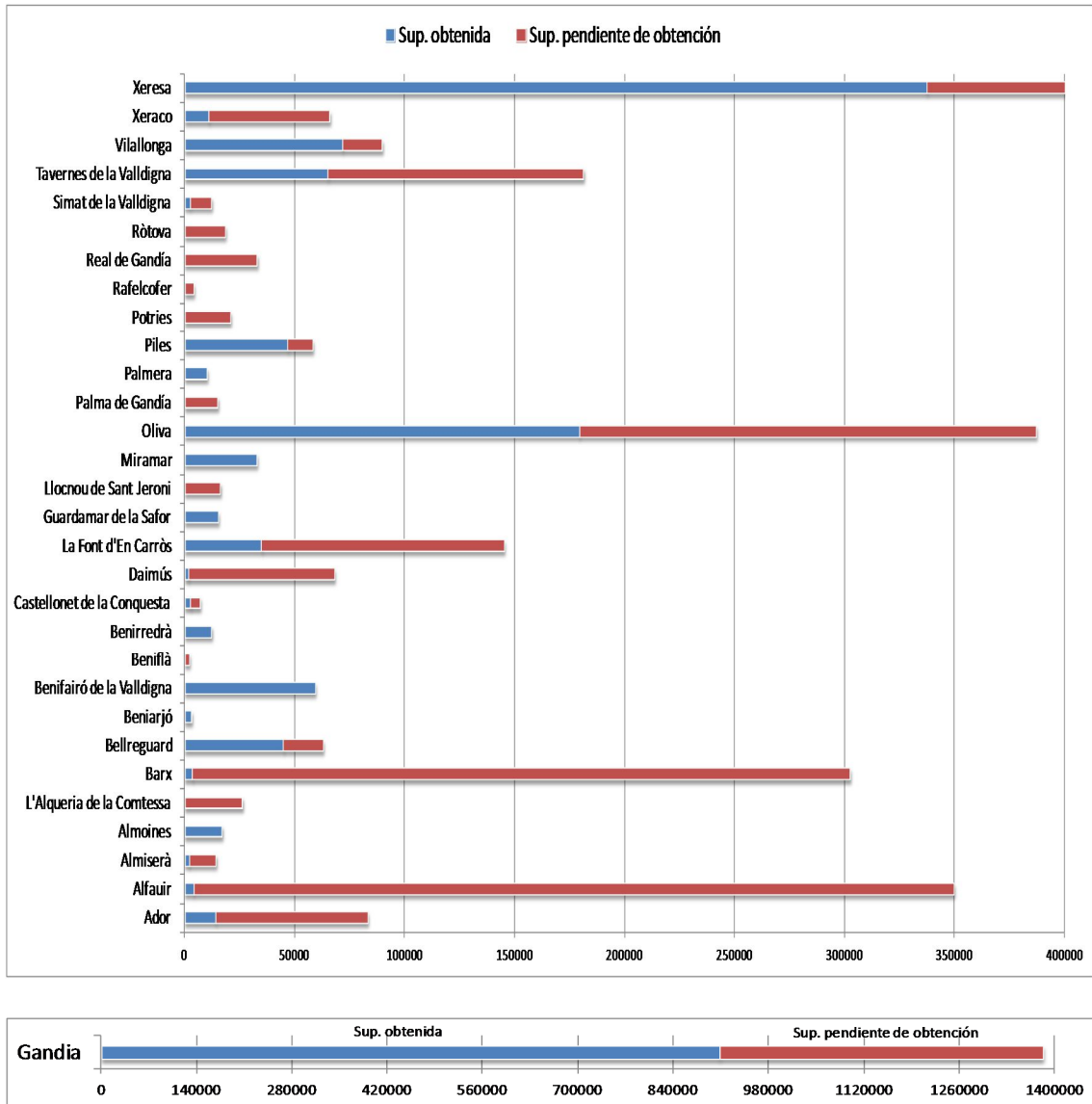


Gráfico. 3.3: Superficie de ZVe obtenidas respecto de la superficie pendiente de obtención hasta la total calificada por el plan, en los municipios de la comarca de La Safor. Inferior: gráfico de Gandía, individualizado del resto, por cuestiones de escala. (Elaboración propia)

La primera impresión que transmite el gráfico anterior es que a muchos municipios les queda un camino largo por recorrer hasta alcanzar las previsiones de ZVe que marca su planeamiento.

Dicha meta puede que esté muy lejos dependiendo de lo alto que se haya puesto el listón. Sin embargo debemos plantearnos, si dicho nivel de exigencia responde a requerimientos lógicos y adecuados, o si por el contrario, son excesivos o inadecuados. Por ello, creemos importante adelantar, en aras de no crear confusión, que efectivamente, un porcentaje considerable de estas zonas verdes, no son tales “zonas verdes urbanas” que cumplan con los requisitos propios de estas, sino otro tipo de espacios libres, más vinculados a la naturaleza y con valores ambientales, que les imprime otro carácter muy diferente. A ellas nos dedicaremos, con el debido detenimiento, más adelante.

3.2.2 El reciente ritmo de obtención de “zonas verdes estructurales”

Un dato que entendemos transmite de una manera fiel el grado de actividad de los ayuntamientos en la gestión urbanística, es la cantidad de ZVe que han obtenido desde la redacción de su planeamiento vigente.

Si tenemos en cuenta que la legislación vigente de aplicación en la Comunidad Valenciana exige un ratio mínimo a alcanzar de 5 m² de ZVe estructural por habitante, **puede ser un parámetro indicador del interés o de la efectividad de la gestión, el ratio de “nueva” ZVe obtenida por cada “nuevo” habitante que ha incrementado la población desde la aprobación del plan.** De esta manera esta información nos ofrece dos posibilidades:

- Datos inferiores a esta cifra señalarían, o bien que la dotación está cumplida desde antes, o bien que se lleva un retraso en la sincronización entre crecimiento poblacional y obtención (gestión) del mínimo estándar legal (5 m²/hab.).
- Datos superiores a esta cifra (5 m²/hab.), señalaría que se lleva un ritmo adecuado y proporcionado al crecimiento poblacional en la gestión de las “zonas verdes estructurales”.

Por esta razón, en la tabla siguiente se muestra de manera conjunta, tanto el porcentaje de ZVe obtenida respecto de la meta total que ha trazado el plan (Sup. ZVe Plan), como el ratio de “nueva ZVe” por “nuevo habitante”, que se ha obtenido desde el año de aprobación del planeamiento vigente (m²/hab obt desde año plan).

Hab.	Municipio	Sup. ZVe Plan	Sup. obtenida total	% Obt.	Año plan	Increment. hab. desde año plan	Sup. obtenida ZVe desde año plan	m2/hab obtenida desde vigencia plan
152	Castellonet de la Conquesta	7.000	2.668	38%	1994	47	2.668	56,77
309	Almiserà	14.201	2.000	14%	1997	89	2.000	22,47
431	Alfauir	350.000	4.000	1%	1993	77	4.000	51,95
464	Beniflà	2.128	0	0%	1999	294	0	0,00
483	Guardamar de la Safor	15.240	15.240	100%	2005	234	3.092	13,21
555	Llocnou de Sant Jeroni	16.200	0	0%	1981	-26	0	0,00
1.002	Potries	20.829	0	0%	1984	42	0	0,00
1.003	Palmera	10.154	10.154	100%	1988	503	0	0,00
1.275	Ròtova	18.430	0	0%	1998	-56	0	0,00
1.333	Barx	302.800	3.500	1%	1981	374	3.500	9,36
1.416	Ador	83.217	14.058	17%	1992	249	13.041	52,37
1.450	Rafelcofer	4.116	0	0%	1988	0	0	0,00
1.541	L'Alqueria de la Comtessa	26.273	0	0%	2003	125	0	0,00
1.655	Benifairó de la Valldigna	59.355	59.355	100%	2005	16	0	0,00
1.679	Benirredrà	12.205	12.205	100%	1985	834	12.205	14,63
1.807	Palma de Gandía	15.000	0	0%	1999	267	0	0,00
1.846	Beniarjó	3.141	3.141	100%	1987	577	0	0,00
2.268	Xeresa	400.427	337.670	84%	1998	390	2.681	6,87
2.277	Real de Gandía	33.000	0	0%	1992	321	0	0,00
2.305	Almoines	16.980	16.980	100%	1999	556	14.830	26,67
2.597	Miramar	32.820	32.820	100%	2002	1.191	18.193	15,28
2.801	Piles	58.269	46.882	80%	2000	820	46.882	57,17
2.830	Daimús	68.130	1.626	2%	1993	1.441	1.626	1,13
3.672	Simat de la Valldigna	12.159	2.439	20%	1988	269	1.460	5,43
4.055	La Font d'En Carròs	145.326	35.025	24%	1982	933	0	0,00
4.563	Vilallonga	89.892	71.792	80%	1999	924	0	0,00
4.765	Bellreguard	62.948	44.965	71%	1999	1.001	33.056	33,02
6.251	Xeraco	66.000	11.000	17%	2000	1.269	11.000	8,67
17.916	Tavernes de la Valldigna	181.484	65.112	36%	2004	1.498	19.723	13,17
27.787	Oliva	387.444	179.620	46%	1982	9.272	179.620	19,37
78.543	Gandia	1.381.835	907.323	66%	1999	19.867	201.916	10,16
TOTAL		3.897.003	1.879.575	48%		43.398	571.493	13,17

Tabla.3.4: Superficie total(m²s)de "zona verde estructural" calificada por el planeamiento (Sup.ZVe Plan), la obtenida actualmente (Sup. obtenida total), así como porcentaje de estas últimas respecto del total (se señala en rojo los % inferiores al 20%).Incremento de superficie de "zona verde estructural" obtenida desde la fecha de aprobación del plan vigente, relacionado con los habitantes que ha incrementado la población desde esa misma fecha, y ratio correspondiente (en rojo los ratios nulos).(Elaboración propia)

Los resultados son muy variables, pero nos permiten realizar las siguientes reflexiones:

- 1. La media de obtención de las ZVe previstas por el plan en los municipios es inferior a la mitad de lo que en ellos se encuentra previsto o calificado (48 %).**
2. Si dividimos las cifras absolutas de nuevas ZVe obtenidas, entre el crecimiento poblacional, desde que se aprobó el plan vigente hasta la actualidad, **el ritmo de obtención de ZVe en relación con el crecimiento poblacional, es superior al ratio mínimo legal (5 m²/hab) por situarse como media en 13,17 m²/hab, en el conjunto de la comarca.** La media de antigüedad de los planes de La Safor es de 21 años, por lo que este ritmo de gestión se sitúa en la franja temporal de **empuje en el desarrollo urbanístico de estos últimos años**, antes del estallido de la burbuja inmobiliaria.
- 3. No obstante existe un número significativo de municipios que, aún no teniendo ZVe obtenidas, tampoco han incrementado su dotación** (9 municipios). Son municipios pequeños en su mayoría (menos de 2.000 hab.): Beniflà, Llocnou de Sant Jeroni, Potries, Rótova, Rafelcofer, L'Alqueria de la Comtessa, Palma de Gandía, Real de Gandía y Daimús.

No obstante, de los anteriores, existen cuatro, en que el nulo incremento es lógico si tenemos en cuenta que el aumento poblacional que han sufrido también ha sido nulo o incluso negativo: Llocnou de Sant Jeroni, Potries, Rotova y Rafelcofer.

También es interesante relacionar cual es el sistema mayoritario de gestión que proponen los planeamientos de los respectivos municipios, y compararlo con el porcentaje de ZVe que se ha conseguido obtener por cada uno de ellos, a fecha actual.

Aunque el análisis de la problemática que conlleva cada sistema de gestión se tratará de forma detallada en los capítulos siguientes, creemos no obstante conveniente en estos momentos, mostrar de manera conjunta la meta alcanzada junto con el sistema de gestión que se propuso para conseguirla.

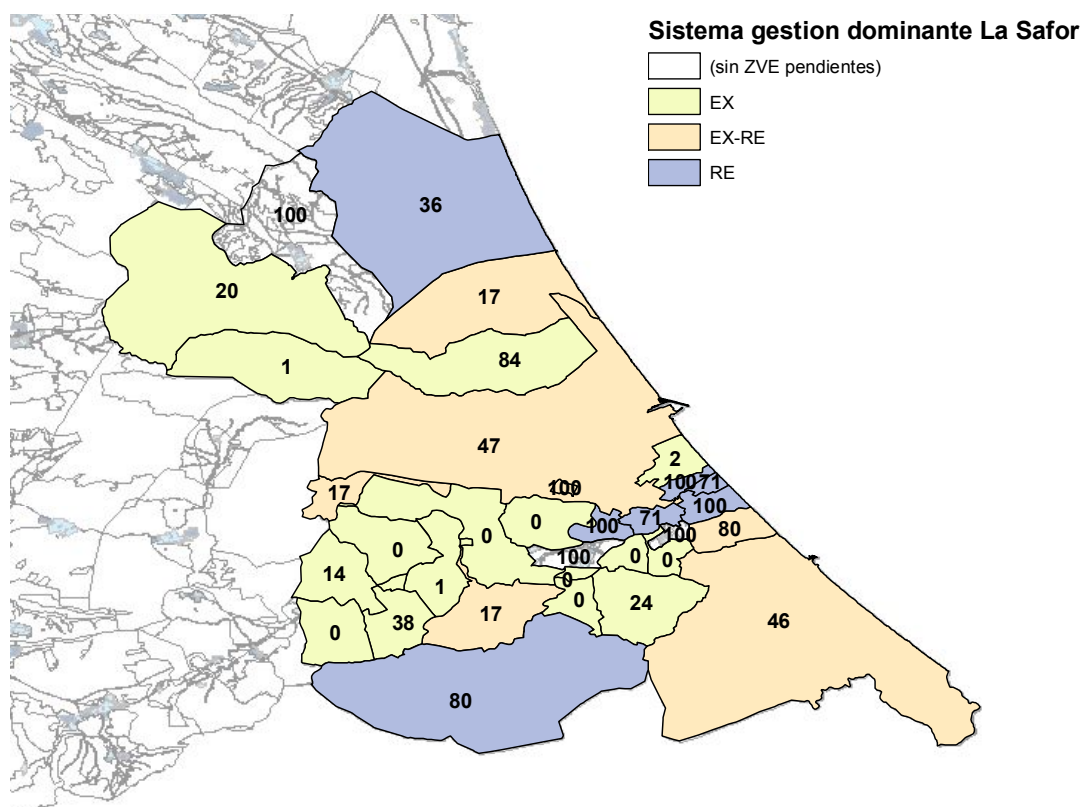


Fig. 3.4: Porcentaje de superficie de ZVe obtenida respecto de la superficie total calificada por el plan vigente como ZVe, sobre gráfico que muestra el sistema de gestión dominante propuesto por el plan.

Blanco=No tiene ZVe pendientes en el momento de aprobación del plan vigente, EX=expropiación, RE=reparcelación, EX-RE=combinan ambos sistemas.

(Elaboración propia)

En el gráfico anterior se evidencia, salvo algunas excepciones concretas, la relación que existe entre los municipios que optaron por la técnica reparcelatoria, mediante adscripción de las reservas de ZVe a los ámbitos de gestión de nuevo desarrollo, y los elevados porcentajes de obtención de la dotación prevista en el plan. En sentido contrario, los porcentajes de obtención más bajos, o incluso nulos, se encuentran en planes que únicamente confiaron en la técnica expropiatoria para la consecución de sus objetivos de gestión.

3.2.3 Los generosos enfoques hacia la dotación de zonas verdes

Como consecuencia del análisis realizado, se extrae el estándar de “zonas verdes estructurales” que prevén los municipios de La Safor en sus respectivos planeamientos vigentes, obteniendo los ratios que podemos ver reflejados en el gráfico siguiente.

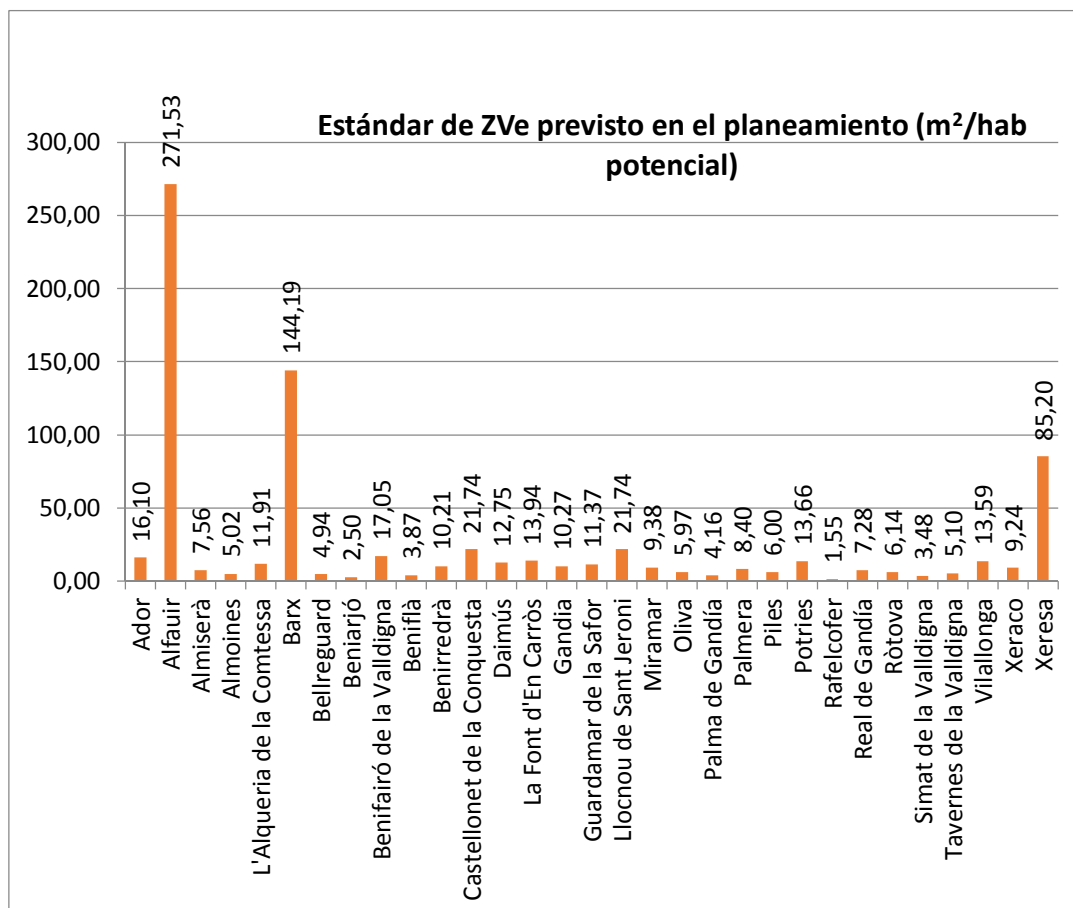


Gráfico. 3.4: Estándar de zonas verdes propuesto en el planeamiento vigente de los municipios de La Safor (m²/hab.potencial)
(Elaboración propia)

Podemos observar como en la mayoría de municipios se supera la dotación mínima exigida por nuestra legislación urbanística vigente ($5 \text{ m}^2/\text{hab}$), y especialmente la gran disparidad que presentan algunos elementos concretos de la muestra escogida en relación a la tendencia mayoritaria.

Estos municipios son: Alfauir, Barx y Xeresa; los más pequeños de la muestra analizada¹⁸⁰, donde se propone una desmesurada proporción de “zonas verdes estructurales” por habitante,

¹⁸⁰ En el año 2013, los habitantes censados en estos ayuntamientos son: 431 en Alfauir, 1.333 en Barx y 2.268 en Xeresa.

que llega hasta 271 m²/hab en el caso de Alfahuir, o 144,19 m²/hab en el caso de Barx, cifras que multiplican por más de 20 ó 50 la mínima que marca la legislación vigente (5 m²/hab)¹⁸¹.

Debemos dedicar la oportuna consideración hacia estas “actitudes” puntuales en el planeamiento, no por ello extrañas, ya que nos consta que se repiten en municipios externos a nuestra comarca objeto de análisis, de las que deriva la gran desmesura en la calificación de “zonas verdes estructurales” en algunos municipios como los mencionados.

En la siguiente tabla se muestra la datación del planeamiento vigente en los municipios citados, así como las características de las ZVe, especialmente las que son todavía de titularidad privada, y por tanto están pendientes de obtención:

Hab. actual	MUNICIPIO	Tipo Plan	Año aprob.	Sup. ZVe total plan	Sup. pendiente obtención	Clasif. ZVe	Sist. gestión previsto
Planes anteriores a la LRAU							
431	Alfahuir	NS	1993	350.000	346.000	SNU	EX
1333	Barx	NS	1981	302.800	299.300	SNU	EX
Planes adecuados a la LRAU							
2268	Xeresa	PG	1998	400.427	62.757	SNU	EX

Tabla. 3.5: Municipios con calificación de ZVe muy superior a la media en la comarca de La Safor: datación de su planeamiento vigente, características de las ZVe calificadas, y clasificación y sistema de obtención previsto para su obtención.
(Elaboración propia)

Como se puede apreciar, no se plantea ningún sistema de gestión equidistributivo en los municipios citados para el reparto de la carga que supondría la adquisición del suelo correspondiente, confiándose plenamente en el sistema de expropiación, para el supuesto de falta de avenencia favorable entre el correspondiente propietario y el ayuntamiento.

La lectura de la documentación justificativa de alguno de los planes anteriores, ofrece una visión fiel del planteamiento o actitud con que se abordaban muchos de estos planes, muy alejados de la debida contención, que seguramente hubiera guiado su redacción en fecha reciente. Ilustramos lo indicado a través del planeamiento vigente del municipio de Alfahuir.

El mencionado municipio, Alfahuir, tiene como planeamiento vigente unas NS de 1993, que revisan a las anteriores NS de 1986 y en las que ya se calificaba como “zona verde estructural” el cerro del Castillo, con 290.000 m² de superficie (ver ficha correspondiente en el capítulo 2). En su memoria justificativa, se aprecia que, no pareciendo suficiente dicha superficie, se amplía con 60.000 m² más. Reproducimos un fragmento de dicho documento a continuación, por el interés que tiene para ilustrar la relajación y naturalidad en los planteamientos, distante de cualquier tipo de medida:

¹⁸¹ Será por tanto necesario, en algunas fases de nuestro estudio, corregir el conjunto de datos a considerar, eliminando estos municipios o zonas verdes atípicas, que pueden distorsionar el resultado sobre la tendencia general de nuestros municipios, haciéndonos llegar a conclusiones equivocadas.

“El sistema general de espacios libres responde a la dotación de cinco m² por habitante exigida específicamente a los Planes Generales de Ordenación Urbana en el artículo 12 de la Ley del Suelo, y que se aplica por analogía a las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal,...

El emplazamiento elegido para esta reserva de espacios libres, es el cerro del Castillo, por tratarse de una loma próxima a la población, que puede servir como lugar de esparcimiento y recreo para la misma.

El la modificación propuesta aparecen dos nuevos espacios de parque público.

Uno de ellos de 4.000 m² situado junto al suelo urbano industrial y de almacenes y servicios, y otro de 5,6 Ha. que tiene por objetivo recuperar para este uso la actual cantera al SE de la población, que deberá ser regenerada, en el plazo previsto por su licencia de explotación y que engloba también la zona arbolada de la cumbrera de la ladera W lindante con la zona urbanizable residencial de baja densidad.

...

La dotación de espacios libres de sistema general requerida para la total población del Suelo Urbano sería de 2.445 m², mientras que la reserva establecida asciende a 290.000 m² de superficie, que excede con mucho a la requerida a tales fines exigido en el artículo 12.2.1.C).

A esta superficie hay que añadir los 60.000 m² de dos nuevos parques que se proyectan, con lo que la reserva de espacio libre de Sistema General cumple con exceso los requerimientos legales.

Considerando que la nueva población, prevista en el suelo urbanizable, que se proyecta se puede estimar como máximo en unas 800 personas.

Por tanto, las necesidades de parque público Sistema General quedan suficientemente cubiertas con la suma del parque anterior y el nuevo parque proyectado. [La negrita es nuestra]¹⁸²

Como hemos visto reflejado expresamente en la cita anterior, la calificación como “espacios libres” de estos lugares, obedece fundamentalmente a su reclamo como lugar de esparcimiento y recreo (loma del Castillo en el caso ejemplificado), independientemente de valores de otra índole que puedan tener (culturales, forestales, ambientales, etc,...).

No se piensa en absoluto en su modo de gestión, pese a que la titularidad sea privada y exista un riesgo de inicio de petición de expropiación por ministerio de la Ley. Se es consciente de que no se trata de zonas verdes urbanas, y sin embargo se “señalan” en el planeamiento y pasan a integrar un “sistema general” de espacios libres.

¿No será que la legislación urbanística en dicha época no disponía de una figura adecuada para recoger el papel activo que se pretendía dar a dichos espacios, sin necesidad de tener que obtenerlos como dotación pública?

¹⁸² Memoria de las Normas Subsidiarias de Alfauir, aprobadas en 1993, pág 17. Autores: Ignacio Jordá Grau, arquitecto del servicio de asistencia técnica y cooperación municipal de la Diputación de Valencia. (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 9190025).

Llegados a este punto, nos remitimos al epígrafe del presente capítulo, titulado “Las vías de inserción en la ordenación territorial de las “zonas verdes estructurales” que reúnen valores ambientales y naturales”, en el que, efectivamente reiteramos la opinión anunciada en la cuestión anterior, y tratamos de analizar la respuesta dada por la legislación a través de figuras como la del “parque público natural” o la “infraestructura verde”.

Alfahuir

Dot. plan = 271 m²/hab
Dot. real = 9,28 m²/hab



Arriba: ZVe junto a un SUB
Sup.= 56.000 m².
Abajo: “Cerro del Castillo”
Sup.= 290.000 m².

Barx

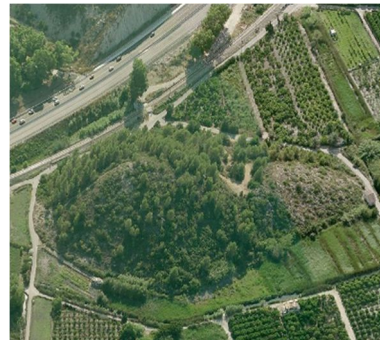
Dot. plan = 144 m²/hab
Dot. real = 2,63 m²/hab



ZVe en las estribaciones de la sierra
al Oeste del término.
Sup.= 212.800 m².

Xeresa

Dot. plan = 85 m²/hab
Dot. real = 149 m²/hab



Arriba: “Monte Picayo”
Sup.= 334.989 m².
(PROPIEDAD MUNICIPAL)
Abajo: “La muntañyeta de la Creueta”
Sup.= 21.582 m².

Fig.3.5: Calificación de ZVe en superficie desmesurada, en algunos municipios de la comarca de La Safor
(Fuente: fotografías de vuelo reciente del Instituto Cartográfico Valenciano o Google Earth)

3.2.4 Las “zonas verdes estructurales” con condiciones adecuadas para su disfrute, frente a las calificadas por el plan

De acuerdo con los ejemplos que acabamos de exponer, podemos apreciar que no todas las zonas verdes calificadas en los planes vigentes de La Safor, se ajustan a los requisitos legales vigentes para considerarse “zonas verdes urbanas”, ni a las condiciones que en buena lógica entendemos deben reunir para cumplir su finalidad. En el apartado anterior hemos visto las reservas desmesuradas de ZVe que se han calificado en muchos municipios, y hemos puesto en evidencia que no se trata realmente de “zonas verdes urbanas”, sino de otro tipo de espacios con valores ambientales o naturales.

Por ello, el objetivo que ahora nos detiene es mostrar en qué medida disponemos de “zonas verdes estructurales” inadecuadas. Esto es así, ya que nuestra pretensión principal es poner en cuestionamiento la adecuación de los estándares legales, aplicables a nuestros municipios, especialmente los pequeños, a través del referente de estudio escogido (ZVe), y por lo tanto, debemos cuantificar previamente qué proporción de estas se apartan o no cumplen las condiciones de calidad exigibles.

Trataremos de extraer, a través de los resultados obtenidos, la actitud o posición de los municipios ante dos situaciones:

- La posición en el momento de escoger o calificar desde el plan sus ZVe
- La orientación de su gestión hacia un tipo u otro de ellas, cuantificando a qué características responden las que se consigue obtener.

Para ello seleccionaremos y definiremos, en los apartados siguientes, lo que hemos denominado, de manera extractada, como ZVe con condiciones “óptimas”.

3.2.4.1 IDENTIFICACIÓN DE ZONAS VERDES CON CONDICIONES ÓPTIMAS

En primer lugar, para poder identificar qué se entiende por zonas verdes adecuadas u óptimas, podemos recurrir a los requisitos establecidos por nuestra propia normativa urbanística. De esta manera, en la Comunidad Valenciana, la primera referencia la encontramos en el art. 35 del RPCV (1998), y posteriormente, con un contenido similar, se recogen dichos requisitos en el art. 128 del ROGTU (2006) y en el punto 3 del Anexo VI de nuestra vigente LOTUP(2014).

Así que, partiendo del reglamento de planeamiento (RPCV) de nuestra primera legislación (LRAU), las condiciones de calidad exigibles a las zonas verdes que se impusieron fueron las siguientes:

“Las zonas verdes y espacios libres públicos deberán:

A. Poseer condiciones apropiadas para la plantación de especies vegetales.

B. Tener garantizado su posible soleamiento en relación con la edificación circundante.

C. Su posición será la que preste mejor servicio a los residentes y usuarios, estando prohibidas las localizaciones de difícil acceso peatonal o cuya falta de centralidad no se compense con otras ventajas para aquéllos.

D. Nunca se destinarán a zona verde porciones residuales de la parcelación ni se considerarán como tales superficies de funcionalidad viaria.

E. Sólo se destinarán a usos generales y normales que no excluyan, ni limiten la utilización pública y conforme a su destino.

F. Su emplazamiento evitará zonas de topografía natural que encarezca en exceso la urbanización o implique desmontes de impacto paisajístico inadecuado.”

En la toma de datos que hemos llevado a cabo, hemos tipificado las zonas verdes utilizando dos variables¹⁸³:

- Su “situación”, en relación con el núcleo de población al que sirven. Hemos diferenciado tres casos: integrada, limítrofe y aislada.
- Según su “naturaleza”, de acuerdo con las características ambientales o naturales que reúnan. De esta manera hemos diferenciado cuatro casos: Normal, cauce, espacio natural y montículo.

Por tanto, la selección de zonas verdes que consideramos “óptimas” para cumplir la función que le es propia, se lleva a cabo a partir de la tipificación en que las hemos dividido en nuestra toma de datos, seleccionando las combinaciones de estos tipos o subtipos, que dan lugar al cumplimiento de las condiciones de calidad exigidas por la normativa urbanística, y en especial las siguientes:

- Poseer condiciones apropiadas para la plantación de especies vegetales
- Posición que preste mejor servicio a los residentes y usuarios, estando prohibidas las localizaciones de difícil acceso peatonal
- Emplazamiento que evite zonas de topografía natural que encarezca en exceso la urbanización o implique desmontes de impacto paisajístico inadecuado

De esta manera, hemos seleccionado como “zonas verdes estructurales”, que reunirían condiciones óptimas para su disfrute como espacio recreativo adecuado a la ciudadanía, aquellas que responden a los siguientes tipos:

- NORMAL, cuando se encuentre “INTEGRADA” o “LIMÍTROFE” al núcleo de población. Todas las zonas verdes “normales” en nuestra muestra de estudio, reúnen las condiciones requeridas de accesibilidad, cuestión que por otro lado, es bastante lógica, dadas sus características, aunque podrían haberse dado excepciones. A su vez, por su orografía plana, resultan accesibles, y no implican desmontes, siendo usualmente adecuadas para la plantación de especies vegetales.
- CAUCE, cuando se encuentre “INTEGRADA” o “LIMÍTROFE” al núcleo de población. En nuestra muestra de estudio esta condición se cumple en todos los casos, dando lugar a parques de ribera, de orografía no accidentada, que consideramos pueden reunir características óptimas para su disfrute.
- ESPACIO NATURAL, cuando se encuentre “INTEGRADA” o “LIMÍTROFE” al núcleo de población. No obstante, no existe ninguno con estas características en nuestra muestra de estudio, entendiéndose que, como en el caso del cauce, de haberlo habido, podría haber desempeñado una funcionalidad adecuada como parque público para la población.

Por otro lado, en ningún caso se ha considerado que reunirían condiciones óptimas para su consideración como zonas verdes, las que hemos tipificado como “MONTÍCULO”, ya que la pendiente natural de sus laderas entendemos no cumple las condiciones de accesibilidad requeridas para todas las personas, independientemente del valor que puedan tener estos

¹⁸³ El detalle de la tipificación efectuada, lo podemos encontrar explicado con más detalle en punto 3.3 del presente capítulo.

espacios a otros niveles, lo que implicaría llevar a cabo desmontes de terreno, con impacto paisajístico inadecuado incompatible con los valores intrínsecos que poseen a otros niveles. Es de notar, que entre ellas, hay un número no despreciable que ocupa situaciones privilegiadas de colindancia o integración dentro de la población (INTEGRADAS ó LIMÍTROFES), como es el caso de Benirredrá, Gandía, Oliva, Real de Gandía o de Villalonga.

Igualmente, no se pueden considerar las zonas verdes calificadas en situación AISLADA, como adecuadas, sea cual sea un “naturaleza”, dada su ubicación desconectada respecto de los núcleos de población a los que sirven (a más de 500 metros de los mismos, según la distancia que hemos considerado en la toma de datos para asignar su situación “aislada”). No existen en nuestra muestra, situaciones intermedias, en que por su “cercanía” al casco urbano, sin ser limítrofes, hubiera cabido su consideración.

3.2.4.2 LA PROPORCIÓN DE ZVE CON CONDICIONES ÓPTIMAS

El objetivo del presente apartado es calcular la proporción de ZVe con condiciones adecuadas para su disfrute en nuestros municipios en relación al total de las calificadas por su respectivo planeamiento.

A partir de la combinación de criterios que dan lugar a ZVe con condiciones adecuadas, que hemos explicado en el apartado anterior, se ha contabilizado la superficie de zonas verdes que los cumplen de nuestra muestra de estudio, ofreciendo los resultados totales y detalle, sobre los que vamos a trabajar a continuación.

Los datos cuantitativos globales correspondientes, son los siguientes:

- Total de ZVe calificadas por el planeamiento vigente: 3.897.003 m². (100 %)
- Total de ZVe calificadas, “óptimas” para su disfrute: 1.387.456 m². (36 %)

Como se aprecia, un porcentaje nada desdeñable (64 %) no reúne condiciones propias de “zonas verdes urbanas”, bien por sus características orográficas o ambientales, o por su situación desconectada del núcleo de población al que sirven, y por tanto sin disponer de la necesaria accesibilidad.

Evidentemente, debemos recordar, tal como hemos puesto de relieve en apartados anteriores, que existen datos de la muestra que se desvían mucho de la tónica general en cuanto a superficie, que por otro lado corresponde a ZVe no óptimas (montículos y aisladas en su totalidad). Se trata de los municipios de Alfahuir, Barx y Xeresa. Por lo tanto, si queremos obtener un resultado consecuente con la tónica general, debemos obtener también la información, si considerar tales municipios, a efectos de no quedarnos con una visión distorsionada de la realidad.

Además, teniendo en cuenta la clasificación que hemos propuesto de municipios, como consecuencia de las conclusiones del capítulo 2 (“Análisis del planeamiento, gestión y dotación de “zonas verdes estructurales” en la comarca de La Safor: la problemática municipal”), llevamos a cabo la distinción entre municipios de más y de menos de 5.000 habitantes. De los 31 municipios de la comarca de La Safor, únicamente tres tienen más de 5.000 habitantes: Gandía, Oliva y Tavernes de la Valldigna.

Es por esa razón, que en los gráficos y cifras siguientes, se ofrecerán los resultados teniendo en cuenta las diferentes situaciones mencionadas. Todos los municipios, los de más de 5.000

habitantes, y los de menos de 5.000 habitantes en total o con la corrección de los tres que se desvían de la media (Alfahuir, Barx y Xeresa).

Esta diferenciación de resultados, nos facilitará detectar si existe un comportamiento diferente entre los municipios con menor o mayor capacidad de gestión.

Proporción de ZVe óptimas para su disfrute, entre las totales del planeamiento

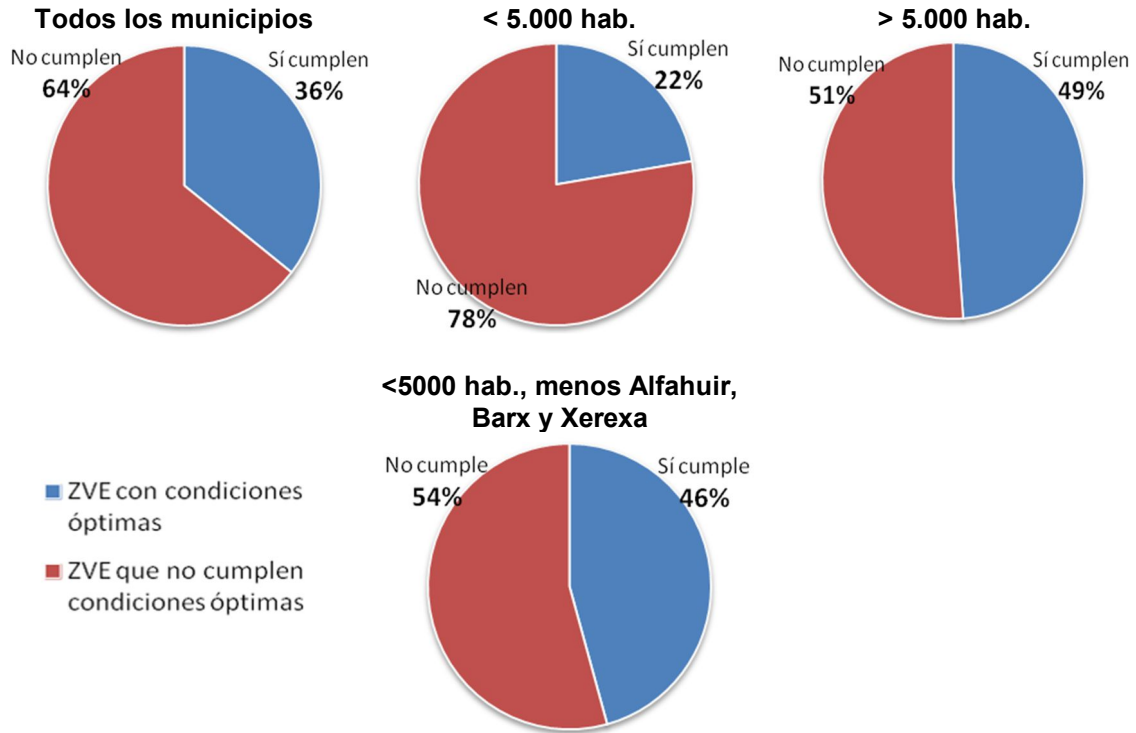


Gráfico 3.5: Distribución de ZVe que cumplen con condiciones óptimas para su disfrute, con respecto de las que no cumplen, calificadas en el planeamiento vigente de los municipios de La Safor. Comparativa entre las distintas categorías de municipios, y valorando en los de menos de 5000 hab. la eliminación de los municipios (Alfahuir, Barx y Xerexa) con una calificación atípica que se distancian de la tendencia del conjunto.

(Fuente: Elaboración propia)

Como se puede apreciar, la consecuencia de extraer de la muestra los tres municipios con una gran desviación respecto del comportamiento típico, acerca los resultados entre los municipios de los dos grupos poblacionales: menos y más de 5.000 habitantes. Aún así, **la proporción de ZVe que no reúnen condiciones adecuadas de calidad sigue siendo considerable (51 – 54 % del total).**

Por lo tanto, a efectos de extraer consecuencias sobre el nivel de dotación de ZVe que disponen nuestros municipios, no sería adecuado limitarnos al estándar (superficie de ZVe/ habitante) que se deduce de la propuesta del plan, sino que entendemos **necesario calcular el estándar “óptimo”** que se deriva de las ZVe que, como hemos explicado, cumple con características adecuadas para servir al fin que le es propio. A este objetivo dedicamos en siguiente apartado.

3.2.4.3 EL RATIO DE ZVE CALIFICADAS CON CONDICIONES ÓPTIMAS

Seleccionando para cada municipio, las zonas verdes que cumplen con los criterios de tipificación explicados anteriormente, podemos obtener un nuevo estándar "corregido", que vamos a comparar con el derivado de la propuesta de plan en los gráficos siguientes. Debemos recordar que estamos refiriéndonos a estándar de planeamiento, y por tanto, estamos comparando cantidad de zonas verdes calificadas por cada "habitante potencial" que prevé el planeamiento.

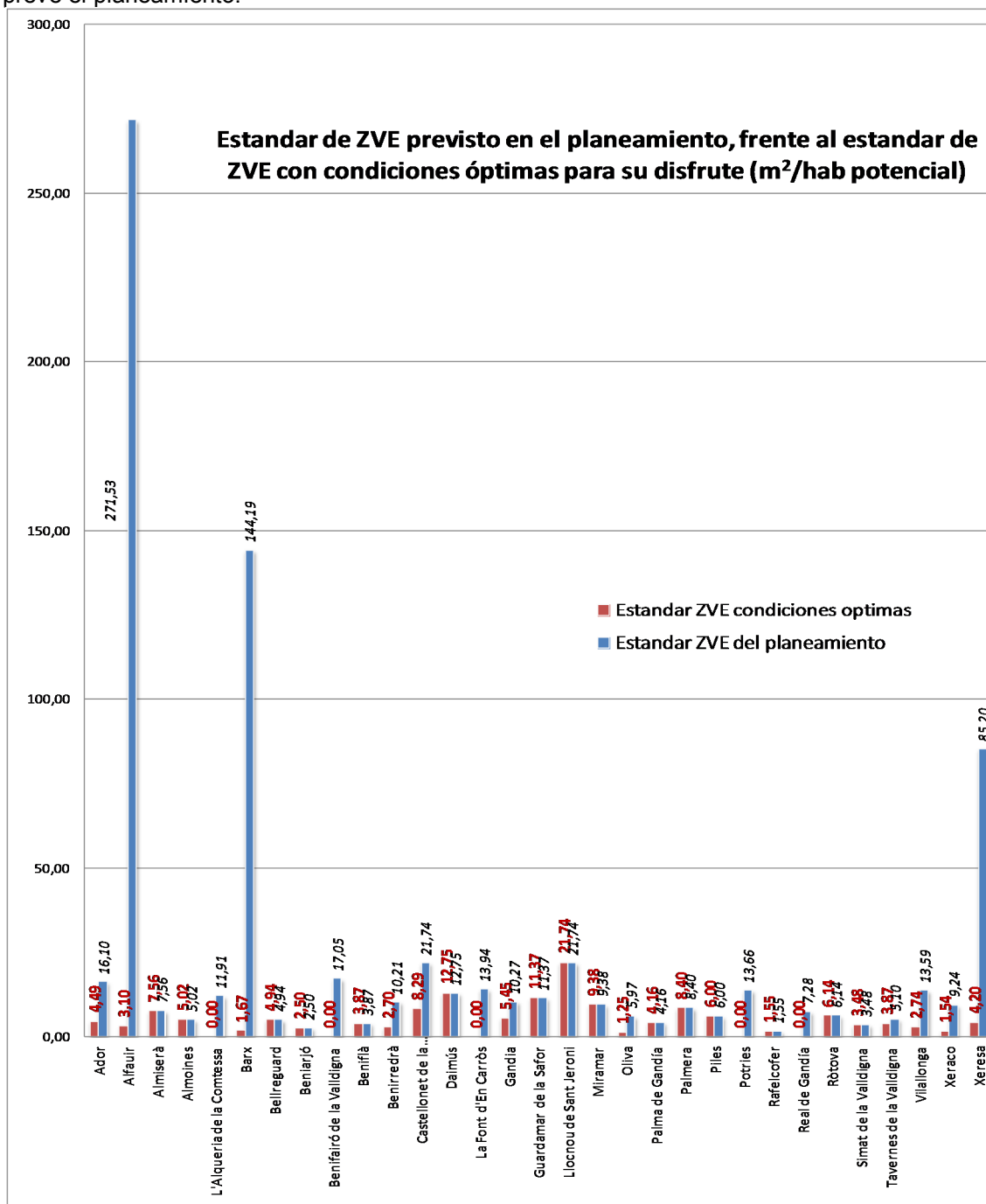


Gráfico. 3.6: Ratio derivado de la contabilización de las zonas verdes que cumplen con condiciones óptimas para su disfrute (barra izquierda), y estándar de "zonas verdes estructurales" prevista en el planeamiento de los municipios de la comarca de La Safor (barra derecha). (Elaboración propia)

La tabla siguiente nos permite afirmar que, aunque el estándar total que se deriva del planeamiento aprobado se sitúa, en líneas generales, por encima del mínimo legal (5 m²/hab. potencial), **si consideramos únicamente las ZVe que cumplen con las condiciones de calidad impuestas por la normativa vigente, únicamente 12 de los 31 municipios de la comarca de La Safor disponen de un estándar superior al mínimo exigido.**

Población actual	MUNICIPIO	Estándar ZVe del plan (m ² /hab.potencial)	Estándar ZVe con condiciones óptimas	
			(m ² /hab.potencial)	Inferior 5m ² /hab
152	Castellonet de la Conquesta	21,74	8,29	
309	Almiserà	7,56	7,56	
431	Alfauir	271,53	3,10	X
464	Beniflà	3,87	3,87	X
483	Guardamar de la Safor	11,37	11,37	
555	Llocnou de Sant Jeroni	21,74	21,74	
1.002	Potries	13,66	0,00	X
1.003	Palmera	8,40	8,40	
1.275	Ròtova	6,14	6,14	
1.333	Barx	144,19	1,67	X
1.416	Ador	16,10	4,49	X
1.450	Rafelcofer	1,55	1,55	X
1.541	L'Alqueria de la Comtessa	11,91	0,00	X
1.655	Benifairó de la Vallidigna	17,05	0,00	X
1.679	Benirredrà	10,21	2,70	X
1.807	Palma de Gandía	4,16	4,16	X
1.846	Beniarjó	2,50	2,50	X
2.268	Xeresa	85,20	4,20	X
2.277	Real de Gandía	7,28	0,00	X
2.305	Almoines	5,02	5,02	
2.597	Miramar	9,38	9,38	
2.801	Piles	6,00	6,00	
2.830	Daimús	12,75	12,75	
3.672	Simat de la Vallidigna	3,48	3,48	X
4.055	La Font d'En Carròs	13,94	0,00	X
4.563	Vilallonga	13,59	2,74	X
4.765	Bellreguard	4,94	4,94	
6.251	Xeraco	9,24	1,54	X
17.916	Tavernes de la Vallidigna	5,10	3,87	X
27.787	Oliva	5,97	1,25	X
78.543	Gandía	10,27	5,45	
181.031	TOTAL COMARCA	11,45	4,08	

Tabla. 3.6: Estándar resultante de las "zonas verdes estructurales" que cumplen con condiciones óptimas para su disfrute y estándar previsto en el planeamiento de los municipios de la comarca de La Safor (m²ZVe/hab.potencial). (se señalan los municipios con ratio de ZVe óptimas, inferior al mínimo establecido por la normativa valenciana). (Elaboración propia)

3.2.4.4 LA DOTACIÓN ÓPTIMA DE ZVE DE QUE DISPONE LA POBLACIÓN ACTUAL

Población actual	MUNICIPIO	Ratio actual de ZVe "calificada" óptima(m2/hab.actual)	Ratio actual de ZVe "obtenida" óptima(m2/hab.actual)	Inferior 5m2/hab
152	Castellonet de la Conquesta	17,55	17,55	
309	Almiserà	45,96	6,47	
431	Alfauir	9,28	9,28	
464	Beniflà	4,59	0,00	X
483	Guardamar de la Safor	31,55	31,55	
555	Llocnou de Sant Jeroni	29,19	0,00	X
1.002	Potries	0,00	0,00	X
1.003	Palmera	10,12	10,12	
1.275	Ròtova	14,45	0,00	X
1.333	Barx	2,63	2,63	X
1.416	Ador	16,40	9,93	
1.450	Rafelcofer	2,84	0,00	X
1.541	L'Alqueria de la Comtessa	0,00	0,00	X
1.655	Benifairó de la Valldigna	0,00	0,00	X
1.679	Benirredrà	1,92	1,92	X
1.807	Palma de Gandía	8,30	0,00	X
1.846	Beniarjó	1,70	1,70	X
2.268	Xeresa	8,70	1,18	X
2.277	Real de Gandía	0,00	0,00	X
2.305	Almoines	7,37	7,37	
2.597	Miramar	12,64	12,64	
2.801	Piles	20,80	16,74	
2.830	Daimús	24,07	0,57	X
3.672	Simat de la Valldigna	3,31	0,66	X
4.055	La Font d'En Carròs	0,00	0,00	X
4.563	Vilallonga	3,97	0,00	X
4.765	Bellreguard	13,21	9,44	
6.251	Xeraco	1,76	1,76	X
17.916	Tavernes de la Valldigna	7,69	3,63	X
27.787	Oliva	2,92	1,24	X
78.543	Gandia	9,34	3,93	X
181.031	TOTAL COMARCA	7,66	3,46	X

Tabla.3.7: Dotación real de "zonas verdes estructurales" que cumplen con condiciones óptimas para su disfrute. Las planteadas en el planeamiento frente a las obtenidas en la realidad, en los municipios de la comarca de La Safor.(m²ZVe/hab.actual). (se señalan los municipios con dotación de ZVe óptimas, inferior al mínimo establecido por la normativa valenciana). (Elaboración propia)

Llegados a este punto, de acuerdo con los objetivos que hemos trazado en nuestro trabajo, hemos descendido de la “fase proyecto” para acercarnos a la “realidad tangible”, aportando y trabajando con datos reales.

La pregunta por tanto que pretendemos finalmente responder en nuestro análisis cuantitativo es: **¿De cuantas “zonas verdes estructurales”, con condiciones adecuadas para su uso dispone en la actualidad nuestra población?**

Para ello, prescindimos de cifras en función de “habitantes potenciales” (con los que hemos trabajado en los precedentes apartados), y nos acercamos a los “habitantes actuales” de los municipios de nuestra muestra de estudio, considerando como tales los empadronados en la población¹⁸⁴.

En la tabla de la página anterior, se muestran las cifras individuales por municipios, que responden a la cuestión anterior. A partir de ellas podemos enunciar las siguientes conclusiones de nuestro análisis:

1. **Únicamente 10 de los 31 municipios de la comarca de La Safor, disponen en la actualidad de un ratio de ZVe por cada habitante superior al mínimo que establece la legislación aplicable en la C.V. (5 m²/hab), que además cumpla con las condiciones mínimas de calidad exigibles por dicha normativa para considerarse adecuadas para su uso.**
2. **La meta no alcanzada, no guarda una relación con la población, con la capacidad por tanto de gestión de los municipios, ni con la antigüedad del plan.** Tal como veremos en el apartado dedicado al análisis cualitativo, **se deriva más bien, y sencillamente, de la disponibilidad, por la orografía o características de su término municipal, de otras áreas donde se han podido ubicar las zonas verdes**, derivando por tanto hacia ellas, superficie que no cumple con las condiciones propias de las zonas verdes urbanas.

Barx, L'Alquería de la Condesa, Benifairó de la Vallidigna, Xeresa, Real de Gandía, La Font d'En Carròs, Villalonga, Xeraco, Tavernes de Vallidigna, Oliva y Gandía, disponen todos ellos de montículos emblemáticos para la población y espacios naturales reconocidos tradicionalmente, donde se han calificado las “zonas verdes estructurales”¹⁸⁵.

3. Finalmente, respondiendo a la pregunta que nos hacíamos en un inicio: **¿De cuantas “zonas verdes estructurales”, con condiciones adecuadas para su fin dispone en la actualidad nuestra población?** En concreto, los habitantes de la comarca de La Safor (Valencia) disponen de un ratio real (por habitante actual) y óptimo de “zonas verdes estructurales” de:

Ratio real y óptimo de ZVe (La Safor) = 3,46m²/hab.actual

¹⁸⁴ Nos referimos a los habitantes reales (no potenciales), por lo que se tomado como dato los que figuran como empadronados, según las bases de datos de Instituto Nacional de Estadística, en el momento de cerrar la toma de datos de nuestra investigación (año 2014), por lo que corresponden con los que facilitan los ayuntamientos a fecha 31-12-2013.

¹⁸⁵ Nos remitimos a las fichas individualizadas del análisis municipal realizado en el capítulo 2, para comprobar visualmente las zonas verdes de los municipios indicados, o a la figura conjunta incluida en el apartado “análisis cualitativo...” del presente capítulo.

3.2.5 Resumen de cifras globales del análisis cuantitativo

A modo de resumen global de la comarca, aportamos los siguientes resultados cuantitativos en relación a la dotación de "zonas verdes estructurales", extraídos en el análisis precedente:

Porcentaje medio de obtención de las ZVe previstas por el plan en la actualidad:	48 %.
Ritmo de obtención de ZVe en relación con el crecimiento poblacional (media de la superficie de nuevas ZVe obtenidas, por cada nuevo habitante, desde que se aprobó el plan vigente) (franja temporal media de los planes 1994-2015 = 21 años)	13,17 m²/hab.
Municipios que no tienen ninguna ZVe obtenida y tampoco han incrementado su dotación desde la vigencia de su plan	9 municipios
Total de ZVe calificadas por el planeamiento vigente:	3.897.003 m² (100 %)
Total de ZVe calificadas, "óptimas" para su disfrute:	1.387.456 m² (36 %)
Porcentaje de ZVe calificadas que NO reúnen las condiciones adecuadas de calidad, conforme la legislación vigente	64 %
Estándar medio derivado de las ZVe calificadas en el planeamiento (m ² /hab. potencial)	11,45 m²/hab.p
Estándar medio de ZVe calificadas en el planeamiento que cumplen con condiciones adecuadas u óptimas para su disfrute como zonas verdes urbanas (m ² /hab. potencial)	4,08 m²/hab.p
Número de municipios que disponen de un estándar superior a 5 m ² /hab. que cumple con las condiciones de calidad impuestas por la normativa vigente (La Safor = 31 municipios)	12 municipios
Ratio en función de los habitantes "actuales", de ZVe "calificadas" por el plan y óptimas (m ² /hab.actual)	7,66 m²/hab
Número de municipios que disponen de dotación obtenida y que cumple con las condiciones de calidad impuestas por la normativa vigente, por cada habitante actual, que supera el estándar mínimo de 5 m ² /hab (La Safor = 31 municipios)	10 municipios
Ratio actual de ZVe "obtenida" y "óptima" (cumple con estándares de calidad) (m ² /hab.actual)	3,46 m²/hab

3.2.6 La duplicidad de “niveles de ordenación” aplicado a la realidad de nuestros municipios

3.2.6.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De nuevo volvemos a reclamar, como ayuda para defender nuestra hipótesis, las palabras pronunciadas por maestros del urbanismo “cercanos”, arquitectos sabios, pero arquitectos de “a pie”, prácticos, ejercientes en su época, a las que añadimos la frescura e interés que puede tener el haber sido pronunciadas en el año 1952, antes de la promulgación de nuestra primera LS 1956:

Año 1952:

“Entiendo que debemos distinguir: Los espacios libres de las grandes ciudades, los de las ciudades de mediana importancia y los de las ciudades rurales ... También podemos distinguir diversos tipos de espacios verdes en las grandes ciudades, tales como los espacios verdes o jardines en el casco antiguo de la población y los espacios verdes en los ensanches de ejecución actual.”¹⁸⁶

De la cita anterior nos interesa la mención a la jerarquización de las poblaciones a tres escalas: grandes, medianas, y rurales; algo aparentemente evidente, pero que tiene un reflejo muy débil en la nuestra legislación urbanística, tal como hemos podido constatar en el análisis detallado de la legislación comunitaria en la primera parte del presente capítulo¹⁸⁷. También nos interesa la vinculación de la idea anterior con la de los diferentes tipos de espacios o zonas verdes.

Centrándonos en la clásica división de los elementos de ordenación urbanística en dos niveles, introducida en nuestro corpus normativo desde el TRLS 1976 y su reglamento de planeamiento, debemos recordar los siguientes conceptos. Las dotaciones de la red estructural, con sus distintas acepciones y matices en las diferentes legislaciones urbanísticas que hemos explicado (sistemas generales, red primaria), se caracterizan porque prestan su servicio a la colectividad y desempeñan un papel articulador y básico en la estructura del territorio. Sin embargo, las dotaciones de la ordenación pormenorizada (red local, red secundaria), sirven de una manera más directa a su entorno inmediato, llámese este ámbito sector, polígono, barrio o zona, y no tienen imprimida desde la legislación una función articuladora entre diferentes partes de la ciudad.

Llegados a este punto, cabe hacerse la siguiente pregunta: **¿hasta qué punto podemos decir que un tejido urbano tiene una dimensión suficiente como para necesitar elementos singulares que desempeñen un papel articulador entre sus diferentes partes, a la vez que prestan su servicio a la colectividad?**

¿Es necesario en una población que tenga la entidad o tamaño de un sector, polígono o zona, exigir duplicar las dotaciones, especialmente las zonas verdes, cumpliendo tanto las exigidas para la red local como las de la ordenación estructural?

¹⁸⁶ Intervención del arquitecto LLEÓ en el Día Mundial del Urbanismo, celebrado en Valencia en 1952, tras la exposición del tema “Espacios libres o zonas verdes” por Juan José ESTELLÉS CEBA, transcrita en AA.VV., op. cit., pág.56.

¹⁸⁷ Únicamente la legislación urbanística autonómica de las comunidades de Extremadura y Castilla-La Mancha contemplan un establecimiento de ratios mínimos de “zona verde estructural” que sube gradualmente, y desde cero, en función de tres escalones de población municipal.

En páginas siguientes del presente capítulo se abrirá otra cuestión en relación con la anterior: **¿Qué papel desempeña el entorno natural próximo en que insertan?** ¿Podría suplir al del “parque” o cualquier otra ZVe de la ordenación estructural?

Evidentemente la respuesta a esta pregunta habría que enmarcarla en el tipo de dotación y matizarla en función de necesidades sociales de cada época o colectivo de ciudadanos, y quizás variaría para cada una de ellas: educativas, sanitarias, sociales, culturales, etc. Sin embargo el campo se reduce por lo que a zonas verdes se refiere, que son el vehículo de estudio de este trabajo, y por ello también, objetivo de nuestro análisis.

3.2.6.2 LA ENTIDAD DE NUESTRAS POBLACIONES A PARTIR DE LOS “ESCALONES DE ARTICULACIÓN URBANA”

Para responder a las cuestiones planteadas en el apartado anterior, nos apoyamos en el trabajo de HERNÁNDEZ AJA¹⁸⁸, interesante aportación que incluye una reflexión sobre la determinación de los ámbitos de aplicación de las dotaciones en función de los escalones de la percepción urbana: el vecindario, el barrio, el barrio-ciudad y la ciudad, para después, realizar un análisis de dotaciones requeridas.

Dicha caracterización nos es de utilidad para averiguar a qué escalón de articulación urbana pertenecerían las poblaciones de nuestro ámbito de estudio, aún sabiendo y teniendo en cuenta que no son piezas de un conjunto, sino un todo en sí mismas. No obstante entendemos que la referida comparativa es de interés precisamente para demostrar:

- Qué tipo de poblaciones tenemos en nuestro ámbito de estudio
- Qué posibilidad de identificación de unidades urbanas tenemos en el interior de dichas poblaciones
- Y en su caso, cuántas corresponderían en sí mismas con uno de los escalones de articulación urbana.

La intención de nuestro análisis no es otra que la de cuestionar el interés o sentido urbanístico que puede tener la exigencia de elementos estructurales, articuladores, o al servicio de “toda la población”, con un valor diferenciador de otros al servicio local, en poblaciones que constituyen una unidad urbana en sí mismas, donde no es posible diferenciar elementos urbanos o barrios, por su escaso tamaño o población.

Se definen en la obra anterior los siguientes escalones de articulación urbana: vecindario, barrio, barrio-ciudad y ciudad¹⁸⁹.

¹⁸⁸HERNÁNDEZ AJA, A. (director), y otros: La ciudad de los ciudadanos, Centro de Publicaciones. Ministerio de Fomento. Madrid, 1997. <<http://habitat.aq.upm.es/aciudad/aciudad.pdf>>.

¹⁸⁹Ibidem, pág. 120 y ss.

“4.2.1. Vecindario

*Se trata de la unidad mínima reconocible en el espacio urbano que garantiza homogeneidad morfológica o social. Este carácter de unidad elemental del sistema urbano hace que sea el **umbral mínimo para la existencia de las dotaciones íntimamente relacionadas con lo doméstico**. Son áreas en torno a las 500 viviendas con una **población comprendida entre los 1.500 y los 2.000 habitantes**. Para nuestros cálculos hemos tomado 500 viviendas y 1.500 habitantes. Los desplazamientos a pie no superan los 5 minutos y el **ámbito de influencia medio se estima en 200 metros**.*

4.2.2. Barrio

Se define como el espacio de pertenencia del individuo, en el que se puede sentir parte de un colectivo social. Es la primera unidad urbana con capacidad de variedad y primer escalón de la vida cotidiana.

El trabajo mencionado, contiene un complemento, elaborado por HERNÁNDEZ AJA y LEIVA RODRIGUEZ¹⁹⁰, donde se realiza una reflexión sobre la determinación de los ámbitos de aplicación de las dotaciones en función de los escalones de la percepción urbana: el barrio, el barrio-ciudad y la ciudad; definiendo en cada uno de ellos sus márgenes espaciales y de población.

En la tabla siguiente se muestra de una manera extractada los diferentes escalones de articulación urbana con sus características esenciales, según los mencionados autores.

Si consideramos únicamente el parámetro de población, llegamos a la conclusión de que todos los municipios de nuestra muestra de estudio, excepto tres, tendrían la consideración de "Barrio". Estos municipios empezarían con el de menor población que es Castellonet de la Conquesta (152 hab.), y terminarían con el más poblado, que es Xeraco (6.251 hab.), y suman un total de 28.

Únicamente Tavernes de Valldigna (17.916 hab.), Oliva (27.787 hab.) y Gandía (78.543 hab.), que superan los 15.000 hab. se considerarían, dentro de los escalones de articulación urbana definidos por HERNÁNDEZ AJA y LEIVA RODRIGUEZ, como un "Barrio-Ciudad".

Su tamaño oscila entre los 5.000 y los 15.000 habitantes, contenidos dentro de un ámbito con un radio máximo de 1.000 m, equivalente a un recorrido de 15 minutos a pie. Para nuestras elaboraciones hemos estimado los 10.000 habitantes o las 3000 viviendas.

Es posible encontrar barrios en toda la gama de densidades, pero los tamaños más razonables se encuentran en las 50 viv/ha.

4.2.3. Barrio-ciudad

*Es el primer ámbito con capacidad de contener la complejidad y variedad propia del hecho urbano, permite la existencia de distintas forma de vida y culturas, **debe contener las dotaciones necesarias para el desarrollo de sus poblaciones, incluido algún equipamiento de rango ciudad que suponga un foco de atracción e identidad para el resto de la ciudad.** Con una población comprendida entre los 20.000 y los 50.000 habitantes, en el individuo es capaz de generar sentimientos de identidad y arraigo, se puede identificar con el territorio.*

*Hemos considerado los 30.000 habitantes como población tipo del barrio ciudad y **su dimensión máxima los 2.000 metros** (equivalentes a un recorrido de 30 minutos a pie). Del análisis de la relación entre tamaño y densidad, podemos deducir que no parece posible la determinación de barrios ciudad por encima de las 100 viv/Ha sin aproximarnos a tamaños excesivamente pequeños. Apareciendo las 50 viv/Ha como la densidad más adecuada para el barrio ciudad desde el punto de vista dimensional.*

4.2.4. La ciudad

*Se trata del espacio capaz de recoger la suma de grupos, usos y actividades que logren una diversidad óptima, pero de tal manera que el tamaño no impida su comprensión como objeto, su tamaño oscila **entre los 100.000 y los 200.000 habitantes.** Nosotros hemos utilizado los 100.000 habitantes en la determinación de sus dotaciones.*

Por encima de la ciudad se encuentran la Metrópoli y el Área Metropolitana, que necesitarían de unas formas de articulación y participación política que garantizaran la calidad y personalidad de las piezas menores." [la negrita es nuestra]

¹⁹⁰HERNÁNDEZ AJA, A. y LEIVA RODRÍGUEZ, A., op.cit., pág. 292 y ss.

BB: El Barrio		BC: El Barrio-ciudad		CC: La Ciudad	
Escalón mínimo para la cobertura de la dotación local. El ámbito de influencia vendría definido por un círculo de 500 metros de radio.		Agrupación urbana mínima, capaz de garantizar los servicios y actividades de “lo urbano”. El ámbito de influencia se amplía a un radio comprendido entre los 800 y los 1.000 m.		Es el escalón de la máxima “complejidad accesible”, entendiendo ésta como aquel ámbito de servicios extraordinarios accesible con los mínimos costes emocionales y ambientales.	
Habitantes	Viviendas	Habitantes	Viviendas	Habitantes	Viviendas
De 3.500 a 15.000	De 1.200 a 5.000	De 20.000 a 50.000	De 6.700 a 16.700	De 200.000 a 500.000	De 67.000 a 167.000
Se define como el espacio de pertenencia del individuo, en él se puede sentir parte de un colectivo social.		En este escalón, el espacio todavía puede ser percibido como una unidad. El individuo es capaz de generar sentimientos de identidad y arraigo, se puede identificar con el territorio.		A partir de este límite se hablaría de metrópoli y área metropolitana: ficción de ciudad, ficción de ciudadanía.	

Fig. 3.6. Los espacios tipo: jerarquización de los umbrales urbanos.
(Fuente: Tomado de HERNÁNDEZ AJA, A. y LEIVA RODRÍGUEZ, A.)¹⁹¹

Es cierto que algunos de los municipios anteriores disponen de dos núcleos de población (como casco y playa), en cuyo caso cada uno de ellos seguiría teniendo la consideración de barrio.

A su vez, dentro del grupo de 28 municipios de población menor de 15.000 habitantes, podemos diferenciar, según el desglose de mayor detalle efectuado por el citado estudio de HERNÁNDEZ AJA, los que corresponderían a la categoría de “Vecindario” por no superar los 2.000 habitantes.

Nos encontramos con 17 municipios que responden a esta categorización (vecindario), donde el más poblado es Beniarjó, con 1.846 hab. Respecto de la dimensión del radio de influencia, todos ellos cumplen aproximadamente con el establecido para el “Vecindario” por los mencionados autores, que consideran que es de 200 metros, no superando los desplazamientos a pie los 5 minutos.

Los restantes 11 municipios configurarían lo que estos autores categorizan como “Barrio”, hasta el mayor que sería Xeraco. Estos municipios cumplen aproximadamente con el límite dimensional de 1.000 m. como radio de influencia, equivalente a 15 minutos a pie.

El estudio anterior se incardina dentro de las “ciudades”, como su propio nombre indica (*La ciudad de los ciudadanos*), pero a partir de él hemos podido comparar a qué entidad equivalen las poblaciones de nuestra muestra de estudio en los escalones de “articulación urbana”.

La conclusión que se extrae parece bastante evidente: **la mayoría de poblaciones de nuestra muestra de estudio**, que pertenecen al grupo de población menor de 15.000 habitantes (de hecho la más poblada, Xeraco con 6.251 hab., dista mucho de este límite), **tienen una entidad equiparable a la de “vecindario” o “barrio”**.

¹⁹¹ HERNÁNDEZ AJA, A. y LEIVA RODRÍGUEZ, A., (2006), pág. 293.

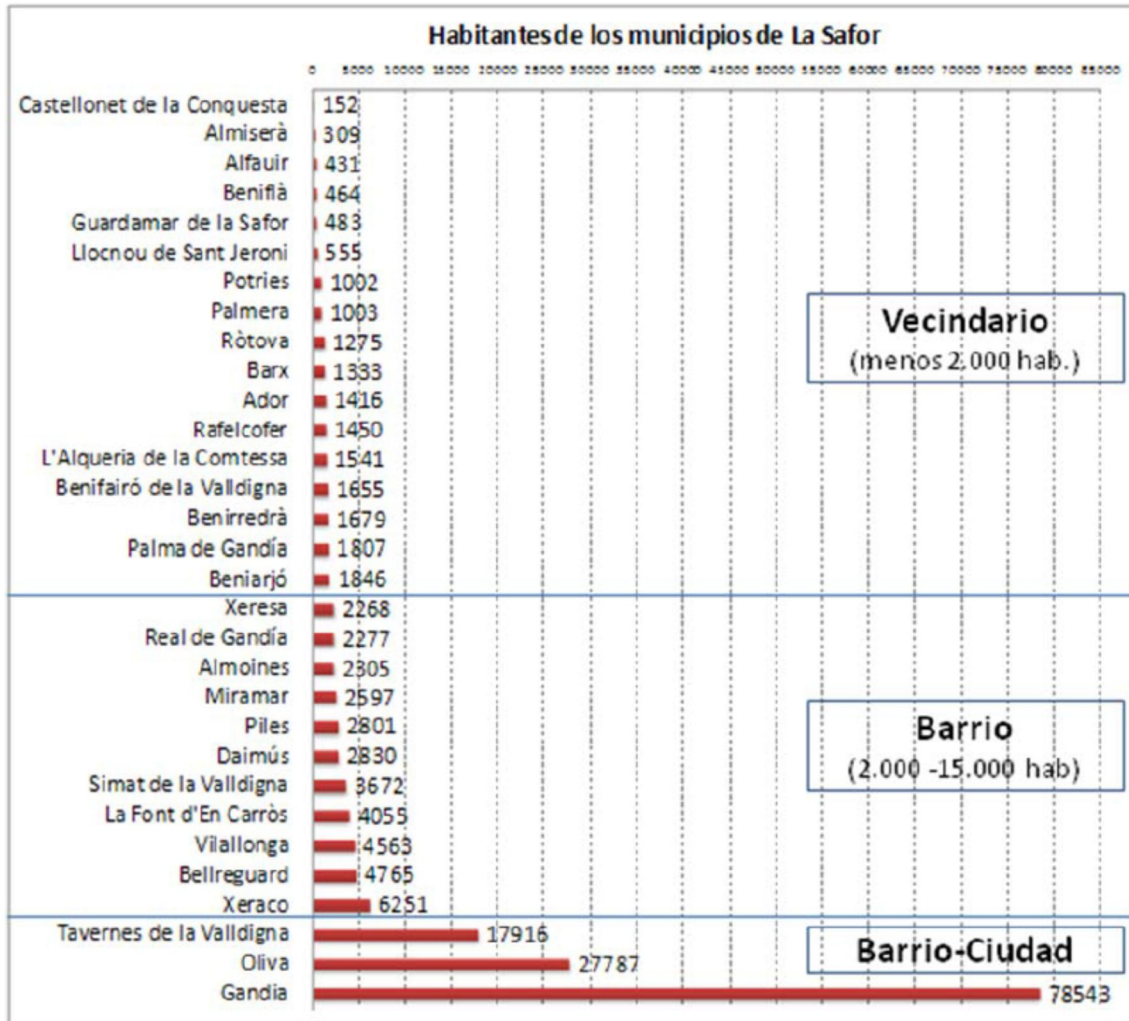


Gráfico. 3.7: Escalones de articulación urbana según número de habitantes, aplicados a la población de los municipios de la comarca de La Safor.

(Elaboración propia, a partir de tramos de población según definición de "Escalones de articulación urbana" por HERNÁNDEZ AJA y otros (1997) sobre gráfico obtenido de datos del INE, padrón de 2013)

Si además tenemos en cuenta que, tal como mencionábamos en el capítulo 2 "Análisis del planeamiento, gestión y dotación de "zonas verdes estructurales" en la comarca de La Safor: la problemática municipal", la realidad geográfica de la comarca, representa fielmente la fragmentación de la distribución de la población en los municipios de España, resulta que **la conclusión anterior la podemos hacer extensiva a todo el conjunto de municipios del territorio nacional**¹⁹².

¹⁹² "El mapa de planta local nos da una foto fija, descartando las ciudades con más de 50.000 habitantes, en la que la media de habitantes por ayuntamiento es de 2.767, muy por debajo de la media europea que, por regla general y salvo excepciones justificadas, ronda los 5.000 habitantes, y contando con Comunidades como Castilla y León con una media de 627, Aragón con 789 o La Rioja con 972, por citar las más llamativas. Esto se completa con que el 60% de los ayuntamientos no llegan a 1.000 habitantes, el 47,6% no suman 500 y el 5,8% ni siquiera juntan 50 vecinos, a lo que hay que sumar 3.721 entidades locales menores, 1.024 mancomunidades, 81 comarcas, además de consorcios, agrupaciones, etc., etc.". Fuente: DE DIEGO GÓMEZ, A.: "La planta municipal española, un debate inaplazable", artículo en periódico El Faro de Vigo, 16-7-2014 <www.farodevigo.es/cartas/2014/07/16/planta-municipal-espanola-debate-inaplazable/1058916.html> (14-3-2015)

3.2.6.3 REFLEXIÓN Y CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos planteado al principio del presente epígrafe, el objetivo del mismo no es otro que el de cuestionar el interés o sentido urbanístico que puede tener la exigencia de elementos estructurales, articuladores, o al servicio de "toda la población", con un valor diferenciador de otros al servicio local, en poblaciones que constituyen una unidad urbana en sí misma, donde no es posible diferenciar elementos urbanos o barrios, por su escaso tamaño o población.

En dicho sentido, hemos comprobado en el análisis efectuado que **la mayoría de poblaciones de nuestra muestra de estudio, tienen una entidad equiparable a la de "vecindario" o "barrio". En concreto 17 de ellas se consideran como un "vecindario" (menos de 2.000 hab.)**, según los escalones de articulación urbana del estudio anteriormente citado (HERNÁNDEZ AJA, A. y LEIVA RODRÍGUEZ, A., 2006), que nos ha servido de referencia.

Pensamos que, por constituir un todo urbano en sí mismas, **no tiene sentido plantear la necesidad de elementos articuladores con otros barrios de la misma ciudad porque, en la mayoría de casos, no los tienen.**

Cabe en el mismo sentido plantearse si con dotaciones de zonas verdes de un único nivel (llámense de carácter local o general) sería suficiente para dotar de su función recreativa y de esparcimiento a la población. Para ello debemos considerar su cercanía privilegiada al medio rústico que les integra en la naturaleza, y **el posible papel que en el incremento de dotación "cualitativa" puede desempeñar este entorno cercano rural.**

Por el mismo motivo pensamos que **ninguno de los cuantiosos estudios realizados sobre el papel de las zonas verdes en las "ciudades", son aplicables a nuestros pequeños municipios**, que por estar insertados en el territorio, y establecer relaciones muy directas con el mismo, requieren un enfoque desde este nivel. Para ello **deberíamos partir de un análisis territorial, integrado en el medio físico que las envuelve, ya que la problemática es bien diferente a la de las grandes ciudades**¹⁹³.

Por ello es posible que **la necesidad de cumplir con un estándar obligado por Ley de rango superior, les esté llevando a calificaciones absurdas, de espacios que no reúnen las características exigibles** a estos lugares para que ejerzan su auténtica función. Solo a modo de ejemplo se enumeran algunas situaciones, que en parte detallaremos más adelante:

- Calificación de montículos, espacios naturales, en posición aislada y de difícil orografía.
- Calificación de pequeños campos agrícolas limítrofes al casco urbano, para cumplir con el mínimo legal, a costa del propietario al que le ha correspondido (ver ficha de Beniflá)
- Calificación de zonas totalmente ocupadas por instalaciones deportivas (ver ficha de Almiserà, Beniarjó, Palmera, Rafelcofer)

¹⁹³ Respecto a la cuestión que se reclama, es de interés la obra de FARIÑA TOJO, J., *La ciudad y el mundo natural*, Akal, 3ª ed., Madrid, 2007, en donde se realiza un pormenorizado estudio de las variables medioambientales que inciden en los procesos de urbanización, que bien pueden servir de instrumento para analizar también la integración de las poblaciones de menor tamaño en el medio físico que las envuelve.

3.3 ANÁLISIS “CUALITATIVO” DE LA DOTACIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” EN LOS MUNICIPIOS DE LA SAFOR

Tras el estudio efectuado en la primera parte de este capítulo, en relación a la exigencia de “zonas verdes estructurales” en la normativa urbanística (“estándares urbanísticos”), así como el análisis “cuantitativo” realizado en la segunda parte, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las previsiones reflejadas en los planes, queda pendiente llevar a cabo un acercamiento “cualitativo” hacia las “zonas verdes estructurales” de los municipios de nuestra muestra de estudio (la comarca de La Safor).

La pregunta que en esta fase nos formulamos es: **¿cómo son las “zonas verdes estructurales” de nuestros municipios?**

Partiendo de la cuestión anterior, los objetivos que pretendemos alcanzar son:

- Caracterizar las “zonas verdes estructurales” de los municipios de la muestra.
- Facilitar la obtención de los ratios de zonas verdes óptimas (aquellas que cumplen con las condiciones cualitativas exigidas por la legislación para considerarse y computarse como tales), y así de esta manera “corregir” el estándar propuesto en los planes, obteniendo el ajustado al requisito normativo anterior. La información de este apartado ha sido por tanto útil para la obtención de datos reales corregidos, con los que hemos trabajado en el epígrafe anterior (análisis cuantitativo).

3.3.1 Clasificación de ZVe: criterios aplicados para su análisis

Para llevar a cabo nuestro análisis se ha seleccionado una serie de criterios, con los que clasificar las “zonas verdes estructurales”. Estos criterios dan lugar a unos tipos y subtipos, cuyo significado explicamos brevemente a continuación:

ZVe según su “situación”: Se considera la situación relativa respecto al núcleo de población

- Integrada: insertada en la trama urbanística de la población
- Limítrofe: colindante con el núcleo de población al que sirven
- Aislada: separa respecto del núcleo de población al que sirven, a más de 500 metros

ZVe según su “naturaleza”: Se consideran sus características orográficas y ambientales

- Normal: Espacio sin valores ambientales singulares y con orografía predominantemente llana o de urbanización relativamente accesible, que no requieren realizar desmontes de terreno de impacto negativo paisajístico
- Cauce: Zona de ribera de un cauce público, situada dentro de la “zona de policía” según la Ley de Aguas (menos de 100 metros del cauce)
- Montículo: Cerro, montículo, o ladera de uno de ellos, que por su pendiente no cumple con las condiciones de planeidad requeridas para facilitar su accesibilidad
- Espacio natural: Zona con valores ambientales o naturales singulares

ZVe según la técnica de gestión prevista para su obtención desde el planeamiento:

- Reparcelación
- Expropiación

La clasificación según la técnica de gestión prevista para la obtención de ZVe se ha mencionado en el presente apartado, aunque los resultados de la aplicación de ésta no se reflejan en el presente capítulo, que está enfocado al papel de las ZVe como “dotación”, sino en los siguientes, dedicados al devenir de las ZVe en aplicación de las técnicas de gestión urbanística.

Para cada uno de los parámetros de clasificación anteriores, estudiaremos en qué porcentaje existen ZVe calificadas en el planeamiento que lo cumplen. Como la cifra anterior engloba tanto las ya calificadas en el planeamiento anterior al vigente más las incorporadas a través de éste (las “reservas” dotacionales previstas), hemos creído conveniente singularizar estas últimas del conjunto, con la intención de verificar si hay nuevos enfoques o reconducción a un criterio u otro, en el reciente planeamiento.

Por otro lado, contrastaremos con el porcentaje de las ZVe obtenidas realmente en la actualidad, de forma que podamos comprobar la efectividad de la gestión hacia tipos o subtipos determinados.

El ritmo de obtención de los diferentes tipos de ZVe, lo podremos ver en los últimos gráficos, comparando para cada uno, la cantidad de zonas verdes que existían (estaban obtenidas) en el momento de aprobación del vigente planeamiento, las que se proyectaron en total en dicho plan, y las que se ha conseguido obtener en la actualidad.

También hemos de añadir, que de acuerdo con las conclusiones del capítulo 2, y con uno de los objetivos que perseguimos, cual es evidenciar la diferente escala de municipios en función de su capacidad de gestión y de sus necesidades, se ha diferenciado en los resultados, los correspondientes a los municipios de más de 5.000 habitantes, respecto de los de menos de esta población.

Por otro lado, existen municipios (Alfahuir, Barx y Xeresa) que disponen de una superficie considerable de ZVe, que son en realidad montículos o espacios naturales aislados de la población. Esta situación también se presenta en muchos otros términos municipales, aunque en proporción más controlada. No obstante, así como en el análisis “cuantitativo” del apartado anterior los diferenciábamos para que no distorsionaran las cifras, y para extraer ratios de ZVe “óptimas”, en el caso que nos ocupa, no vamos a independizarlos, ya que en el presente análisis “cualitativo” (en que las cifras que extraemos son porcentuales), nos interesa precisamente ilustrar y considerar la existencia de estos planteamientos reales. No obstante, ya que mostraremos la información desglosada según tamaño de municipios (mayor o menor de 5.000 habitantes), dado que los tres mencionados pertenecen al grupo de los pequeños, siempre podremos apreciar la información sin contar con ellos, en los municipios de la escala poblacional mayor.

3.3.2 Las ZVe según su “situación” relativa a los núcleos de población a los que sirven

3.3.2.1 EL PLANEAMIENTO: ANÁLISIS DE LA PREVISIÓN DE ZVE, SEGÚN SU SITUACIÓN

Los gráficos siguientes muestran, a modo de porcentajes comparados, el peso del factor “situación”, tal como lo hemos definido anteriormente, en la caracterización de las ZVe calificadas en los municipios.

¿Cuántas ZVe de cada tipo hay calificadas en el planeamiento? (estándar según plan)

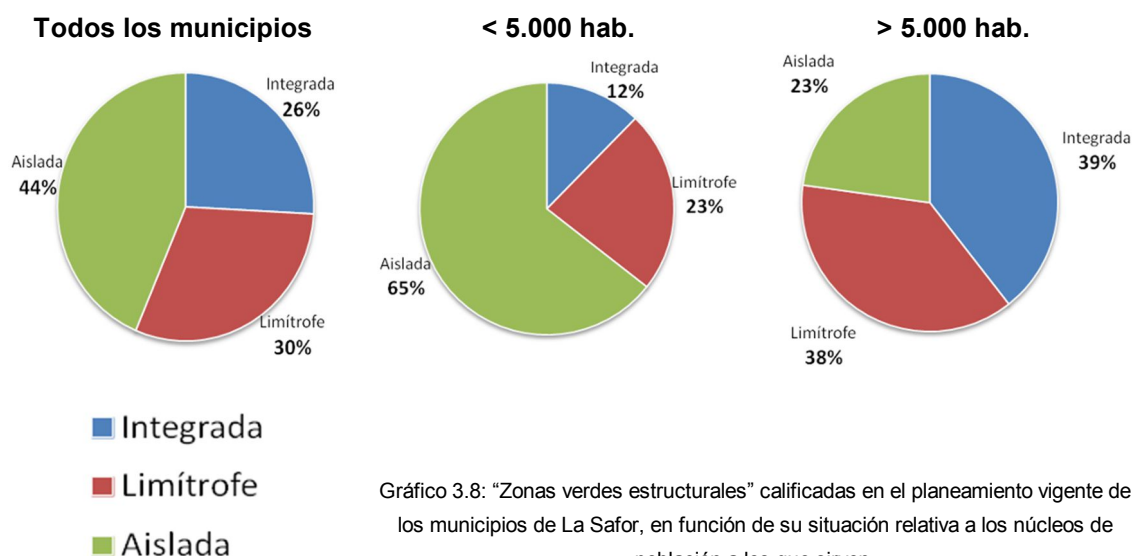


Gráfico 3.8: “Zonas verdes estructurales” calificadas en el planeamiento vigente de los municipios de La Safor, en función de su situación relativa a los núcleos de población a los que sirven.

(Fuente: Elaboración propia)

¿Cuántas ZVe de cada tipo se plantearon como “reserva” en el planeamiento vigente?

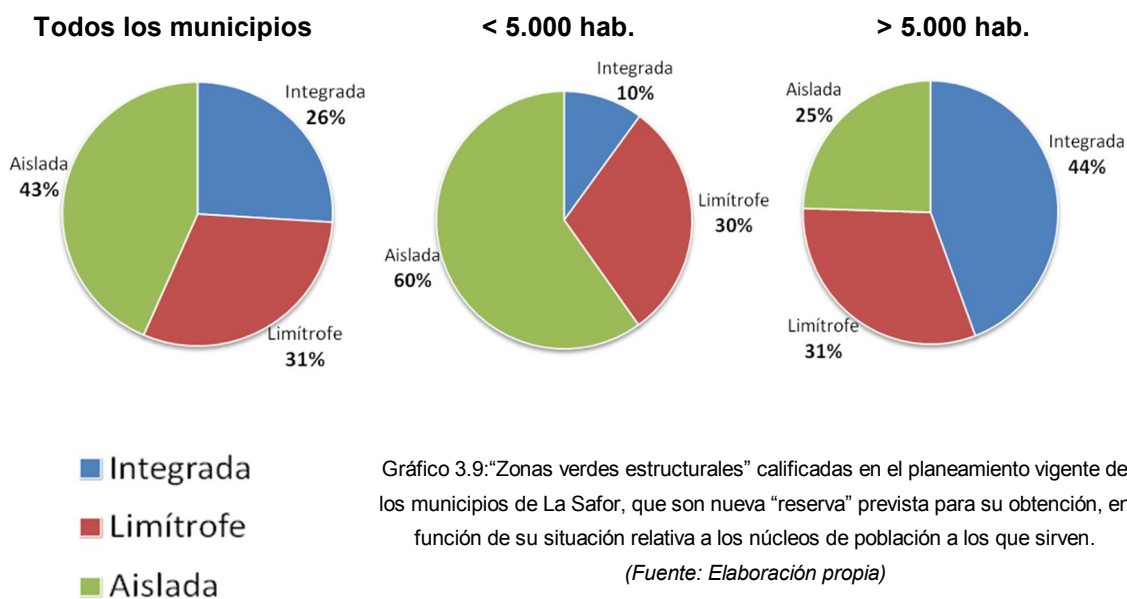


Gráfico 3.9: “Zonas verdes estructurales” calificadas en el planeamiento vigente de los municipios de La Safor, que son nueva “reserva” prevista para su obtención, en función de su situación relativa a los núcleos de población a los que sirven.

(Fuente: Elaboración propia)

Se aprecia, a nivel de planeamiento, tanto en su globalidad, como en las “reservas” planteadas, un peso representativo de las ZVe aisladas, que se hace más notable entre los municipios de menos de 5.000 habitantes.

Las zonas verdes integradas y limítrofes se mantienen equilibradas en su peso relativo en los municipios de más de 5.000 habitantes.

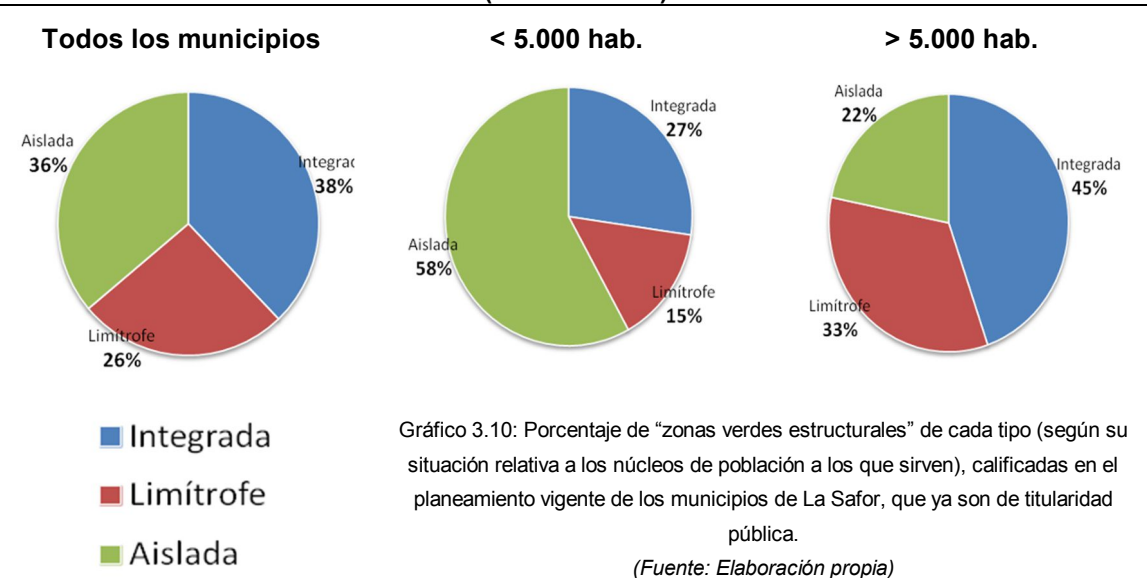
El mayor distanciamiento entre dotación de zonas verdes limítrofes e integradas (viéndose minoradas estas últimas frente a las primeras) se aprecia lógicamente en los municipios de menor población, por ser también sus cascos urbanos de menor magnitud superficial, donde es más difícil encajar espacios libres en su trama. **En estos municipios menores, donde se denota a nivel de planeamiento una mayor dificultad para absorber las zonas verdes en la ordenación, se recurre a áreas colindantes, incluso a “expulsarse” a cualquier otro lugar disponible, aunque sea difícilmente accesible (tipo “aislado”), correspondiendo normalmente con las zonas verdes tipificadas como “montículo” o “espacio natural” que hemos diferenciado.**

3.3.2.2 LA GESTIÓN: SU EFECTIVIDAD EN LA OBTENCIÓN DE ZVE SEGÚN SU SITUACIÓN

Dotación “real” de ZVe: ¿Cuántas ZVe ya son de titularidad pública municipal?

Efectividad de la gestión: ¿Cuántas de las nuevas reservas del vigente plan se encuentran obtenidas actualmente?

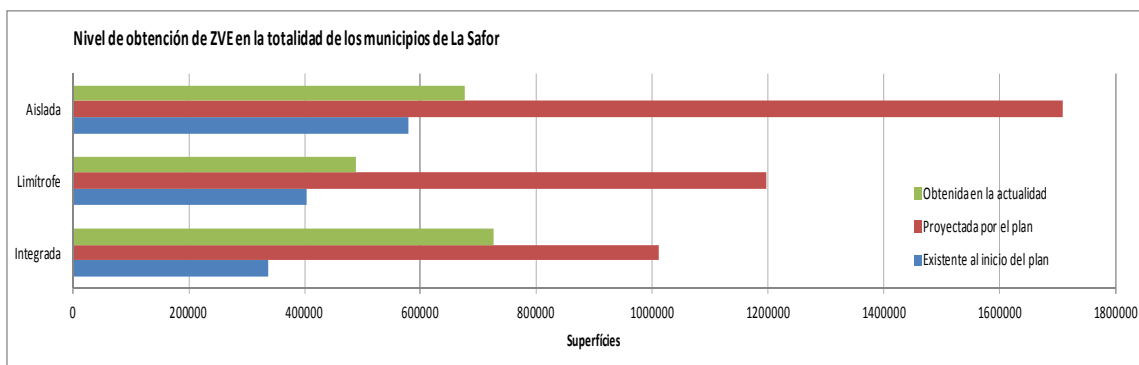
¿Cuántas ZVe previstas de cada tipo, según su situación, se han obtenido? (dotación real)



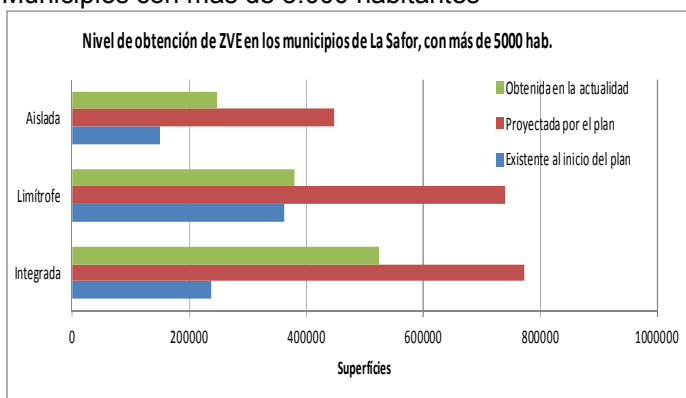
Los municipios pequeños disponen de un porcentaje sustancialmente más elevado de ZVe en posición “aislada” que “integrada” o “limítrofe”. Las razones son las mismas que hemos explicado en el punto anterior. Esto da lugar a **niveles dotacionales elevados, incorrectos, ya que no se trata de zonas verdes con condiciones óptimas para su utilización**, tal como hemos tenido en cuenta en el apartado correspondiente al análisis “cuantitativo” de dotaciones, por el que **hemos diferenciando “dotación de planeamiento”, respecto de “dotación óptima”.**

¿Cómo ha evolucionado el ritmo de obtención de ZVe entre los diferentes municipios, según la situación de éstas?

Todos los municipios de la comarca de La Safor



Municipios con más de 5.000 habitantes



Municipios con menos de 5.000 habitantes

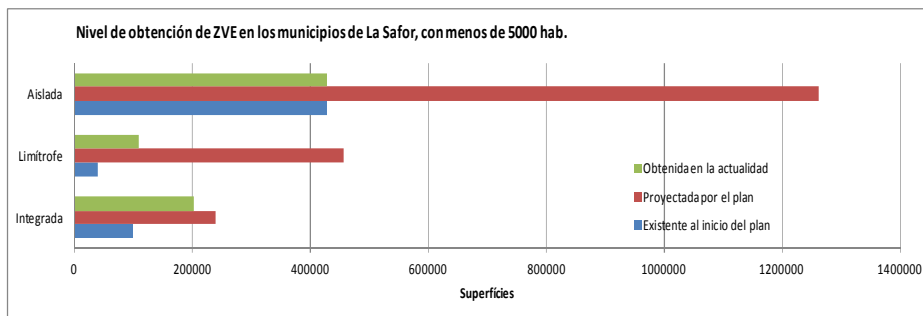


Gráfico 3.11: Ritmo o nivel de obtención de “zonas verdes estructurales”, según su “situación relativa” a los núcleos a los que sirven, desde las existentes en el momento de redacción del planeamiento, hasta las propuestas por éste, y las realmente obtenidas en la actualidad, comparando las superficies en cada caso. Aplicación comparativa a todos los municipios de la comarca de La Safor, a los de más de 5.000 hab. y los de menos de 5.000 hab.

(Fuente: Elaboración propia)

La reflexión más significativa que reportan los gráficos anteriores, es la **ausencia total de iniciativa gestora encaminada a la obtención de ZVe aisladas en los municipios de menos de 5.000 hab.** dado que no se ha incrementado la superficie de éstas, entre la existente en el momento de redacción de su planeamiento, y la que actualmente es de titularidad pública (véase gráfico inferior, relativo a este conjunto de municipios). Con el análisis siguiente en relación a la “naturaleza” de las ZVe, complementaremos las reflexiones del presente.

3.3.3 Las ZVe según su "naturaleza"

3.3.3.1 EL PLANEAMIENTO: ANÁLISIS DE LA PREVISIÓN DE ZVE, SEGÚN SU "NATURALEZA"

A continuación se muestra, mediante porcentajes comparados, el peso que representa cada tipo de ZVe, según los tipos diferenciados conforme a su "naturaleza", en el planeamiento en general, o definida como nueva "reserva" para obtener en un futuro, por los planes vigentes.

¿Cuántas ZVe de cada tipo hay calificadas en el planeamiento? (estándar según plan)

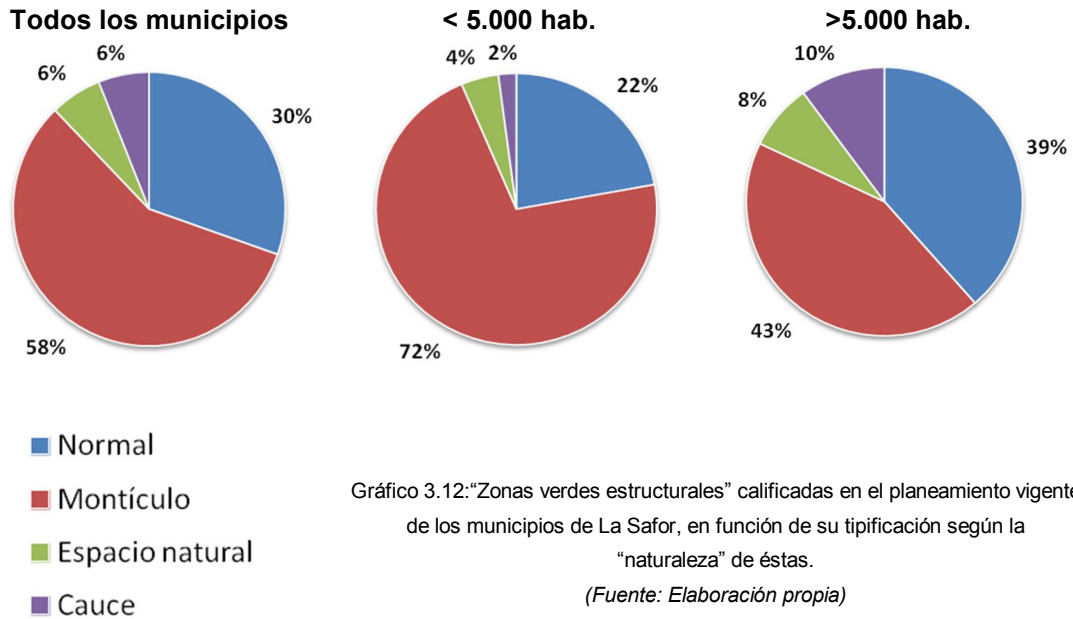


Gráfico 3.12: "Zonas verdes estructurales" calificadas en el planeamiento vigente de los municipios de La Safor, en función de su tipificación según la "naturaleza" de éstas.

(Fuente: Elaboración propia)

¿Cuántas ZVe de cada tipo se plantearon como "reserva" en el planeamiento vigente?

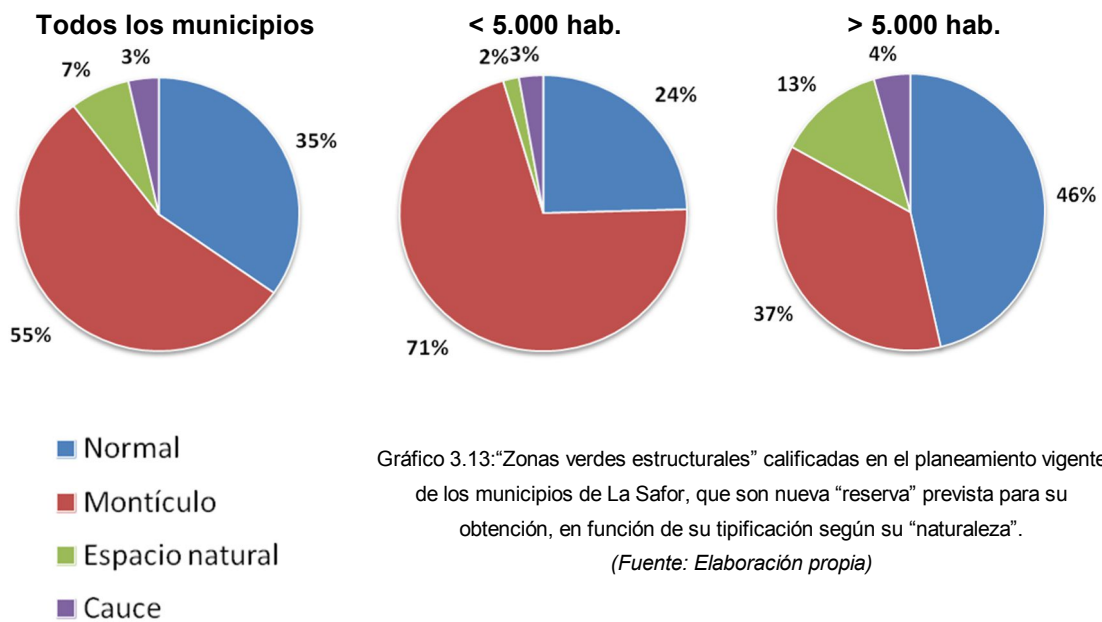


Gráfico 3.13: "Zonas verdes estructurales" calificadas en el planeamiento vigente de los municipios de La Safor, que son nueva "reserva" prevista para su obtención, en función de su tipificación según su "naturaleza".

(Fuente: Elaboración propia)

3.3.3.2 LA GESTIÓN: SU EFECTIVIDAD EN LA OBTENCIÓN DE ZVE, SEGÚN LA “NATURALEZA” DE ÉSTAS

Efectividad de la gestión: ¿Cuánta superficie de ZVe calificada por el vigente planeamiento se encuentran obtenidas actualmente?

¿Cuántas ZVe previstas de cada tipo, según su “naturaleza”, se han obtenido? (dotación real)

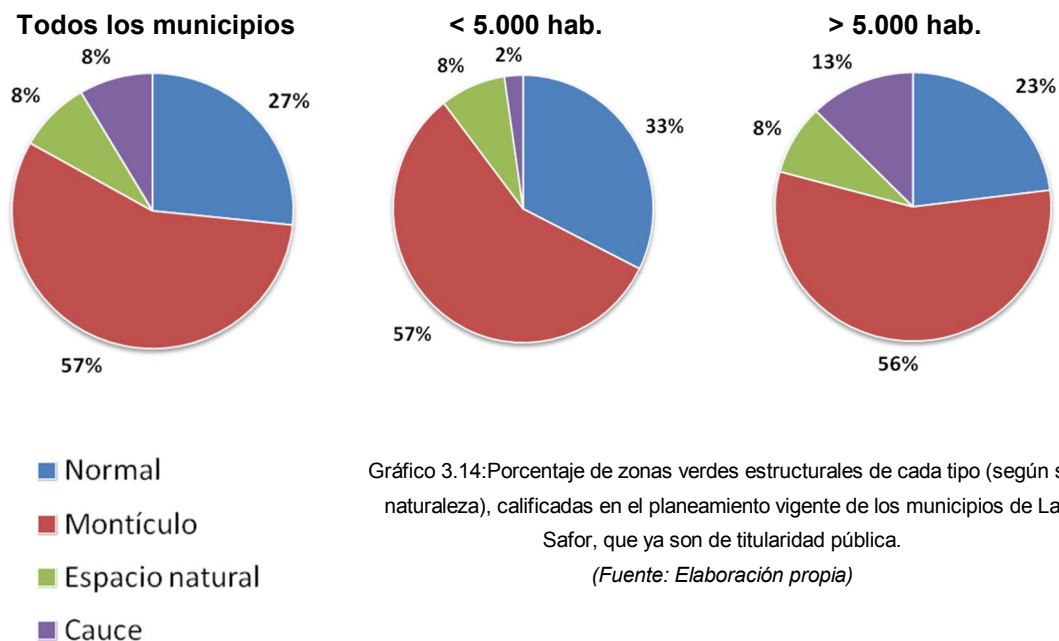


Gráfico 3.14: Porcentaje de zonas verdes estructurales de cada tipo (según su naturaleza), calificadas en el planeamiento vigente de los municipios de La Safor, que ya son de titularidad pública.

(Fuente: Elaboración propia)

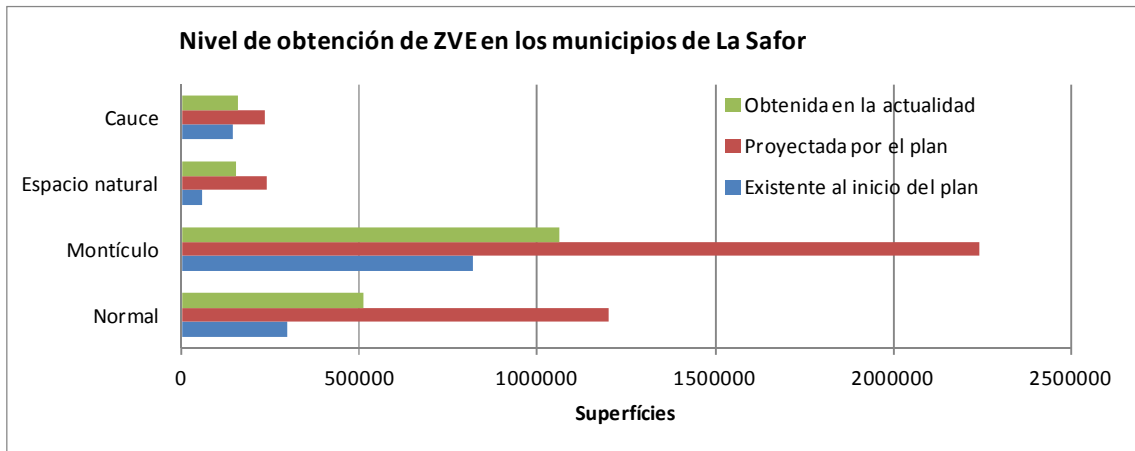
Si tenemos en cuenta la enorme relación que existe entre la “naturaleza” de las ZVe y su habitual situación relativa a los núcleos urbanos, por ejemplo, la situación “aislada” que suele caracterizar a las “montículo” y “espacios naturales”, o la situación “integrada” que suele acompañar a las tipificadas como “normal”, podemos hacer válidas las reflexiones extraídas en el apartado anterior, en que se valoraba el factor “situación”.

Se denota un peso sustancial hacia ZVe aisladas y montículo, que claramente no reúnen condiciones óptimas para su disfrute como “zonas verdes urbanas”. La balanza se inclina hacia éstas de una forma aún más evidente en los municipios de menor tamaño y población, tal como hemos enunciado anteriormente, entendemos que por la dificultad de encontrar espacio dentro de su trama urbana para encajar la dotación que se les requiere.

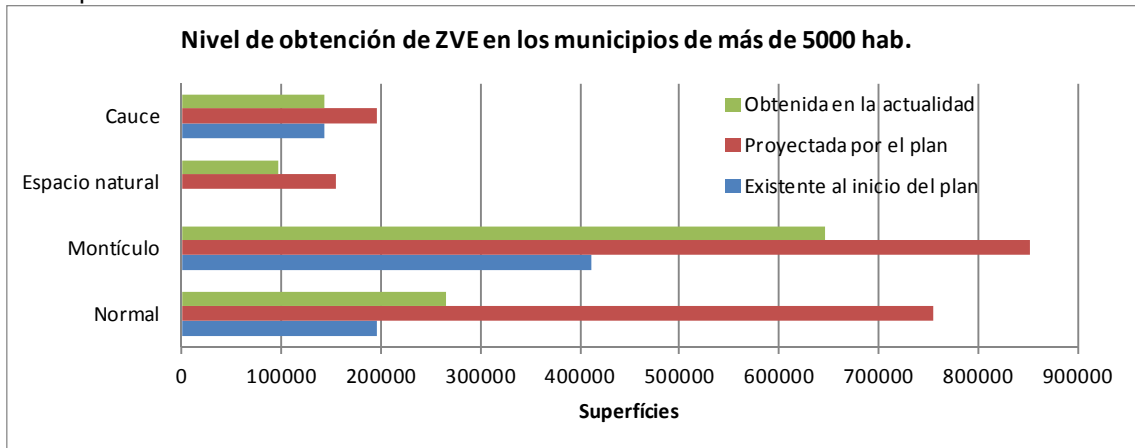
También cabe resaltar la representación de las ZVe tipificadas como “espacio natural” y “cauce” sobre todo en los municipios de más de 5.000 habitantes. Esto se debe al hecho circunstancial que disponer, algunos de estos municipios mayores (en nuestro caso Gandía) de este tipo de recursos donde calificar extensiones importantes como ZVe (parques de ribera junto al Río Serpis y el espacio con lagunas naturales de la “Alquería del Duc”, en Gandía), que caso de situarse el posición integrada o limítrofe, hubieran sido, en nuestra opinión, áreas aptas para desempeñar la función recreativa que se requiere a las zonas verdes.

¿Cómo ha evolucionado el ritmo de obtención de ZVE entre los diferentes municipios, según la “naturaleza” de éstas?

Todos los municipios de la comarca de La Safor



Municipios con más de 5.000 habitantes



Municipios con menos de 5.000 habitantes

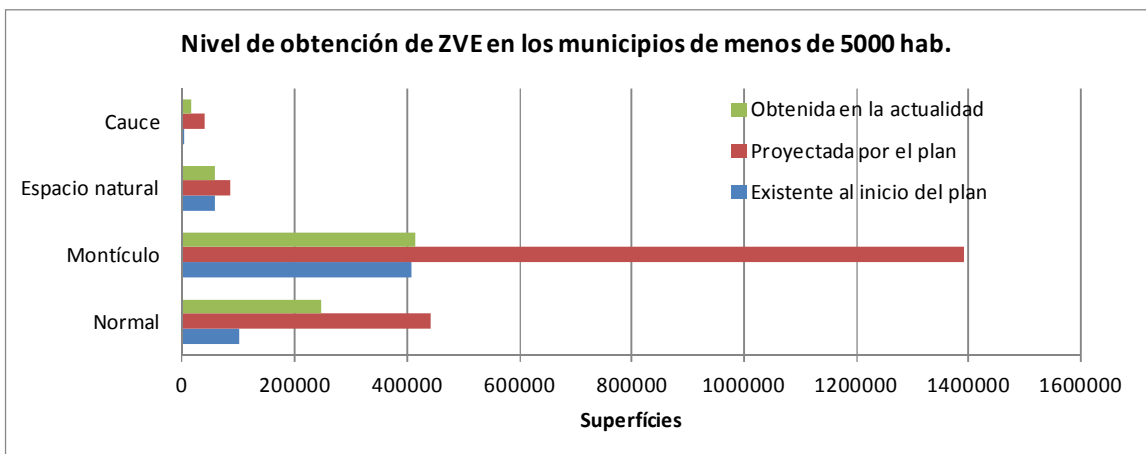


Gráfico 3.15: Ritmo o nivel de obtención de “zonas verdes estructurales”, según su “naturaleza”, desde las existentes en el momento de redacción del planeamiento, hasta las propuestas por éste, y las realmente obtenidas en la actualidad, comparando las superficies en cada caso. Aplicación comparativa entre todos los municipios de la comarca de La Safor, los de más de 5.000 hab. y los de menos de 5.000 hab.

(Fuente: Elaboración propia)

El análisis del gráfico anterior, debemos llevarlo a cabo observando también el correspondiente a las ZVe según su “situación” que hemos efectuado en el apartado anterior, por la relación que existe entre la “naturaleza” de las ZVe y la “situación” que suelen ocupar relativa a los núcleos urbanos.

Las grandes protagonistas, a nivel cuantitativo son las ZVe “aisladas” por lo que se refiere a su situación, que suelen concordar con las tipificadas como “montículo”. No mencionamos a los “espacios naturales”, que también suelen estar separados de los núcleos a los que sirven, porque su peso cuantitativo, tal como podemos observaren gráficos anteriores, es menor, que los tipo “montículo”, y sin embargo sí es comparable con las de tipo “cauce”.

Por lo que respecta a la efectividad de la gestión en orden a obtener las ZVe, los gráficos de barras anteriores denotan las **serias dificultades que se plantean en algún caso concreto. Nos referimos a las ZVe en situación “aislada” y tipo “montículo”, en los municipios de menos de menos de 5.000 habitantes, respecto de las que no ha habido ningún avance perceptible en el incremento de superficie obtenida desde que entró en vigor sus respectivos planeamientos**, que como analizamos en el capítulo 2, tienen la mayoría más de 20 años de vigencia.

Aunque podemos apreciar el sustancial peso que representan de partida las zonas verdes tipo “montículo” (de manera concordante, lógicamente también las “aisladas”), debemos indicar que este hecho no se debe al esfuerzo de la gestión, sino a la circunstancia de tratarse de bienes de titularidad pública con anterioridad, lo que ha sido aprovechado, para calificarse como zona verde.

Los municipios de mayor entidad, consiguen gestionar estos tipos de ZVe: las “aisladas”, o las tipo “montículo” o “espacio natural”; pues tienen una actividad urbanística mayor que funciona como motor y disponen de recursos humanos correspondientes, para llevar a la práctica la gestión. El análisis municipio a municipio efectuado en el capítulo 3, nos permite conocer varios de estos ejemplos:

- Oliva previó en su PG de 1982 un sistema de adscripción del “Parque Santa Ana” (montículo integrado en el casco urbano, ver ficha correspondiente), a diferentes sectores, con cargo a cuyo desarrollo ha ido obteniéndose (145.000 m² se han obtenido en las consecuentes reparcelaciones, quedando únicamente pendiente 19.800 m²).
- Gandía, a través de la gestión de su PG (homologado a la LRAU en 1999), ha conseguido obtener el 63 % de un interesante espacio natural integrado por lagunas naturales, denominado “L’Alquería del Duc”, que suponen 96.608 m². Ello ha sido posible por la combinación entre compra directa del ayuntamiento y adscripción a desarrollos urbanísticos (ver ficha correspondiente en capítulo 2).
- También Gandía, complementa la adquisición del Parque de “Santa Anna” (montículo limítrofe con el casco urbano), incrementando en 90.166 m² la superficie pública del mismo. Se han obtenido por compra y por adscripción a una actuación urbanística cercana (ver ficha correspondiente en capítulo 2).

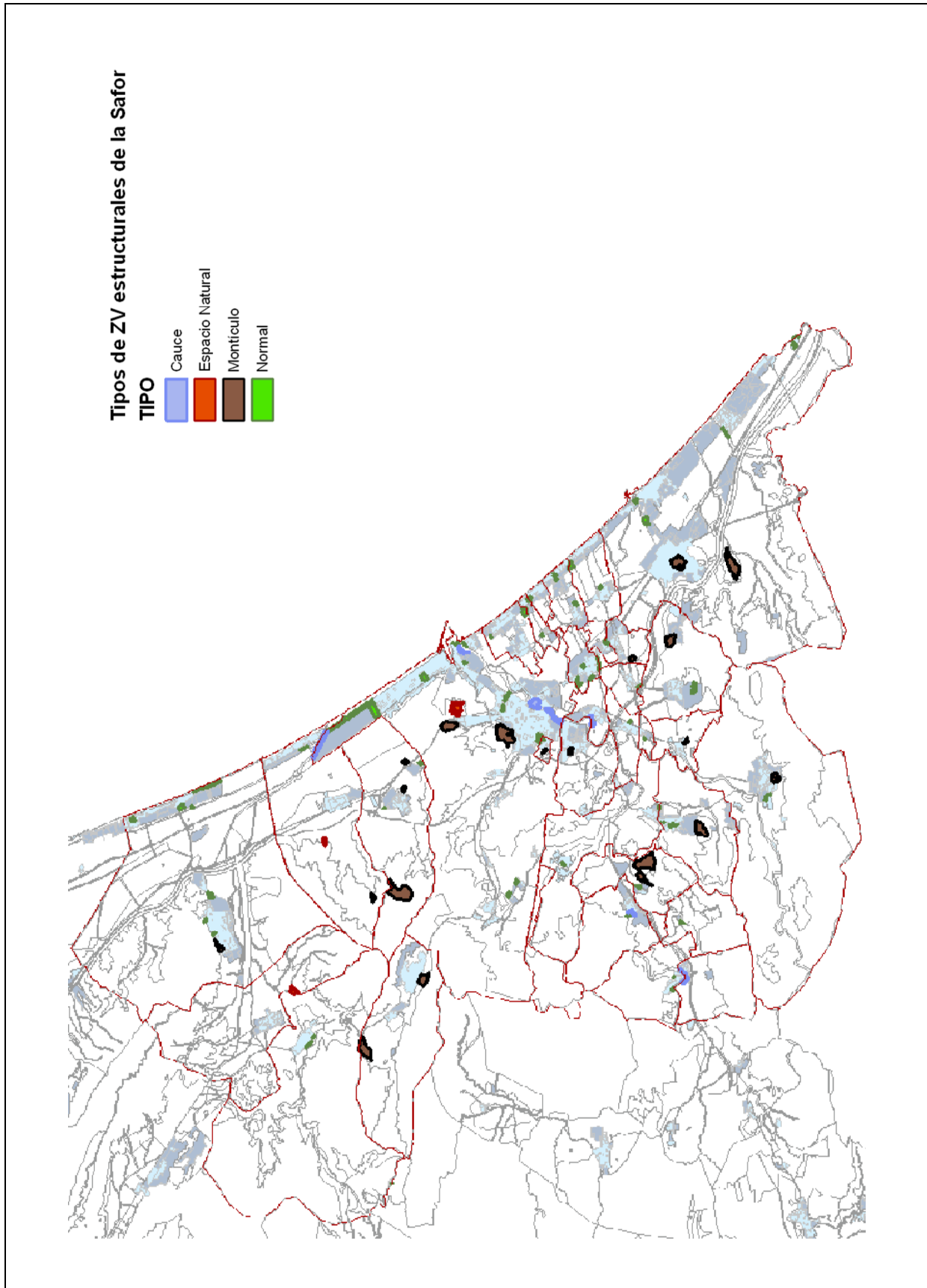


Fig. 3.6: Situación de las "zonas verdes estructurales" de los municipios de la comarca de La Safor, según el tipo a que corresponden según su "naturaleza".
(Elaboración propia)

3.3.4 Caracterización de las “zonas verdes estructurales” calificadas por el planeamiento

En los precedentes apartados hemos tipificado las zonas verdes según las características que poseen, conforme a varios parámetros escogidos (según su situación y naturaleza), obteniendo datos numéricos que nos han permitido establecer las comparaciones y visualizar el peso relativo de unas respecto de otras y extraer conclusiones respecto de la tendencia de los municipios hacia la calificación y gestión de ellas.

El objetivo del presente apartado es ilustrar y caracterizar las “zonas verdes estructurales” que se califican en el planeamiento municipal, atendiendo a lo que son en su conjunto, según un enfoque más cercano a su función.

Como finalidad complementaria pretendemos **ilustrar de una manera sencilla de qué zonas verdes disponen nuestros municipios en realidad**. Para ello, aparte de las “zonas verdes urbanas”, que reúnen las características habituales que entendemos debe tener esta dotación, intentamos detectar si existen algunas variantes que se repitan con mayor frecuencia.

En nuestro ámbito geográfico de estudio, las zonas verdes que reúnen similitudes que les imprimen un carácter diferenciador respecto de otras, dan lugar a las siguientes variantes:

1. Zonas verdes urbanas
2. Utilizadas como instalaciones deportivas: parques deportivos
3. Jardines de ribera de cauces
4. Espacios periurbanos con valores ambientales

3.3.4.1 ZONAS VERDES URBANAS

Son la mayoría en número (aunque no en superficie) por lo que, para su ilustración, nos remitimos al análisis municipal efectuado en el capítulo 2.

Responden a los tipos que hemos designado en el estudio precedente, como “integradas” o “límitrofes”, en función de su situación al núcleo al que sirven, y “normal”, por lo que se refiere a su naturaleza. Son las zonas verdes que cumplen, usualmente, con los requisitos de calidad impuestos a esta dotación.

Los municipios que únicamente califican este tipo en su planeamiento, no disponen de espacios naturales o montañosos en su término municipal: Bellreguard, Beniarjó, Beniflá, Daimús, Guardamar de la Safor, Miramar, Palmera y Piles. También en algunos municipios tienen preponderancia estas zonas verdes, aunque disponen de algún elemento montañoso u de otro tipo (cauce) con el que comparten la dotación: Almiserá, Palma de Gandía, Rafelcofer, Rotova, Simat de Valldigna y Tavernes de Valldigna.

3.3.4.2 PARQUES DEPORTIVOS

Estas zonas verdes se encuentran ocupadas en su mayor parte por instalaciones deportivas al aire libre, lo que les priva de superficie en estado natural para plantaciones vegetales¹⁹⁴.

Podríamos también entenderlas como una variante de las normales, pero dado que en ocasiones se recurre a ellas para concentrar un porcentaje importante de la dotación exigida de zona verde, actitudes que interesan especialmente a nuestro trabajo, preferimos independizarlas para facilitar su visualización. En ocasiones, monopolizan la única o una de las pocas zonas verdes que posee el municipio, como en el caso de Beniarjó y Palmera¹⁹⁵.

Almiserà

NS 1997
SU. 40 % obtenida



Bellreguard

PG 1999
SU Parque del polideportivo



Beniarjó

NS 1987
SU



Miramar

PG 2002
SUB



Palmera

NS 1988
SNU



Rafelcofer

Nuevo PG en trámite



Fig.3.7: Algunas "zonas verdes estructurales" utilizadas como instalaciones deportivas en municipios de la comarca de La Safor (Valencia) (Fuente: fotografías de vuelo reciente del Instituto Cartográfico Valenciano o Google Earth)

¹⁹⁴ No escogemos aquellas zonas verdes en las que, como es habitual, se integran estas instalaciones pero en una porción minoritaria de su superficie, sino aquellas en que quedan dominadas por los usos deportivos, como si de tal equipamiento de este uso se tratara.

La denominación asignada a esta variante de zona verde, la encontramos contemplada por RODRIGUEZ-AVIAL LLARDENT, L.: *El sistema de espacios libres en una ciudad y su planeamiento*, tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, 1980, pág. 172: "En relación con los parques deportivos, de gran uso durante un buen número de años de la época del adulto, hemos de decir que debe fomentarse su utilización, creando los necesarios para llegar a disponer de una red adecuada en el sistema de espacios libres a escala de ciudad, además de los imprescindibles [sic] de carácter elemental en las áreas residenciales." [el subrayado es del autor de la cita]

¹⁹⁵ La práctica a través de la cual, algunos ayuntamientos intentan minorar las zonas verdes de su planeamiento, o incluso, reducirlas para ampliar equipamientos públicos existentes, ha sido objeto de dura crítica por el Consell Jurídic Consultiu, a través de artículo en el periódico "Levante", de 4-8-2015, con titular: "El Jurídico afea a los ayuntamientos sus prácticas para reducir las zonas verdes. Invoca una cláusula de Derecho Comunitario que obstaculiza que los equipamientos públicos se hagan a costa de los jardines".

3.3.4.3 JARDINES DE RIBERA DE CAUCES

"... En condiciones parecidas podríamos contar en Valencia con el cauce del río. Los canales que en Hamburgo arrancan del Alster, permiten a muchos de sus ciudadanos gozar de una encantadora excursión al hacer el cotidiano camino a la oficina, por lo primorosamente cuidadas que están sus riberas.

Naturalmente, el clima es muy distinto y el caudal de las aguas es allí regular ¿Pero no se podría hacer algo por el Túria, a pesar de las fluctuaciones que sufre en el suyo? ¿No se podría buscar en nuestros barrancos, sujetos como él a alteraciones radicales en su régimen, los temas vegetales para su decoración? En ellos no faltan las adelfas ni los agaves y se podría encontrar mayor número de especies apropiadas...." ¹⁹⁶

Almoines
Rio Serpis



Gandia
Rio Vaca



Gandia
Rio Serpis



Gandia
Alquería de Martorell (Rio Serpis)



Lloc nou de Sant Jeroni
Rio Vernisa



Rotova
Rio Vernisa



Fig.3.8: "Zonas verdes estructurales" como parques de ribera de cauce, en municipios de la comarca de La Safor (Valencia) (Fuente: fotografías de vuelo reciente del Instituto Cartográfico Valenciano o Google Earth)

¹⁹⁶ ESTELLÉS CEBA, J.J., op.cit., pág.53.

Hemos denominado “jardines de ribera de cauces” a las zonas verdes que se disponen a lo largo de uno de los márgenes de un cauce, extendiéndose longitudinalmente en su dirección.

Junto a la ribera del mar, no se han localizado un número de “zonas verdes estructurales” calificadas por el planeamiento, que puedan dar lugar a una variante independiente. Únicamente hemos encontrado una muestra en el municipio de Gandía, en una zona sin desarrollar urbanísticamente denominada Uir-2 (véase ficha del municipio en el capítulo 2).

Se encuentran en municipios donde, por discurrir un cauce cerca del núcleo de su población, se aprovecha para proyectar un parque o jardín de ribera: Almoines, Gandía, LLoc nou de Sant Jeroni y Rótova.

De acuerdo con los tipos designados en el estudio precedente, responden a la categoría de las “integradas” o “límitrofes”, y “cauce”, por lo que se refiere a su naturaleza. Por su cercanía y conexión con los núcleos de población a los que sirven, y por su orografía, normalmente accesible, suelen cumplir con los requisitos de calidad impuestos a esta dotación.

Como veremos en el epígrafe dedicado a la Infraestructura Verde, algunas de estas zonas verdes se encuentran integradas en las áreas que se proponen por la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell), como corredores fluviales de la Infraestructura Verde del área funcional de La Safor.

3.3.4.4 ESPACIOS PERIURBANOS CON VALORES AMBIENTALES

Las conforman áreas periurbanas, que poseen unos valores ambientales, culturales o paisajísticos, más propios de espacios naturales o montes protegidos, que de zonas aptas para el esparcimiento ciudadano.

Responden a los tipos que hemos designado en el estudio precedente, como “aisladas” en función de su situación al núcleo al que sirven, y “montículo” o “espacio natural” según su naturaleza. Estos últimos, por ser menor en número que el primero, se agrupan con éste, ya que de lo contrario no tienen suficiente peso cuantitativo como para formar un variante independiente.

Están constituidas por montículos, cerros, o grandes extensiones de sus laderas, en ocasiones vinculadas a antiguas fortalezas defensivas o ermitas. A estos, sumamos los espacios o parajes con un valor natural, normalmente vinculado a recursos hídricos del subsuelo (manantiales, lagunas, humedales).

Tienen una superficie considerable, derivada de su propia vinculación con la naturaleza. Este tipo destaca por ser el que más superficie abarca, con gran diferencia respecto al resto.

Una muestra significativa de los municipios donde se dispone de ellas o representan un predominio, se muestran en la figura de páginas siguientes.

También podremos ver integradas algunas de estas zonas verdes en la propuesta de corredores terrestres de la Infraestructura Verde efectuada por la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell), para el área funcional de La Safor.

"También aconsejan los urbanistas, como medio de acrecentar la zona verde, la adquisición de terrenos dificultosos para la edificación."¹⁹⁷

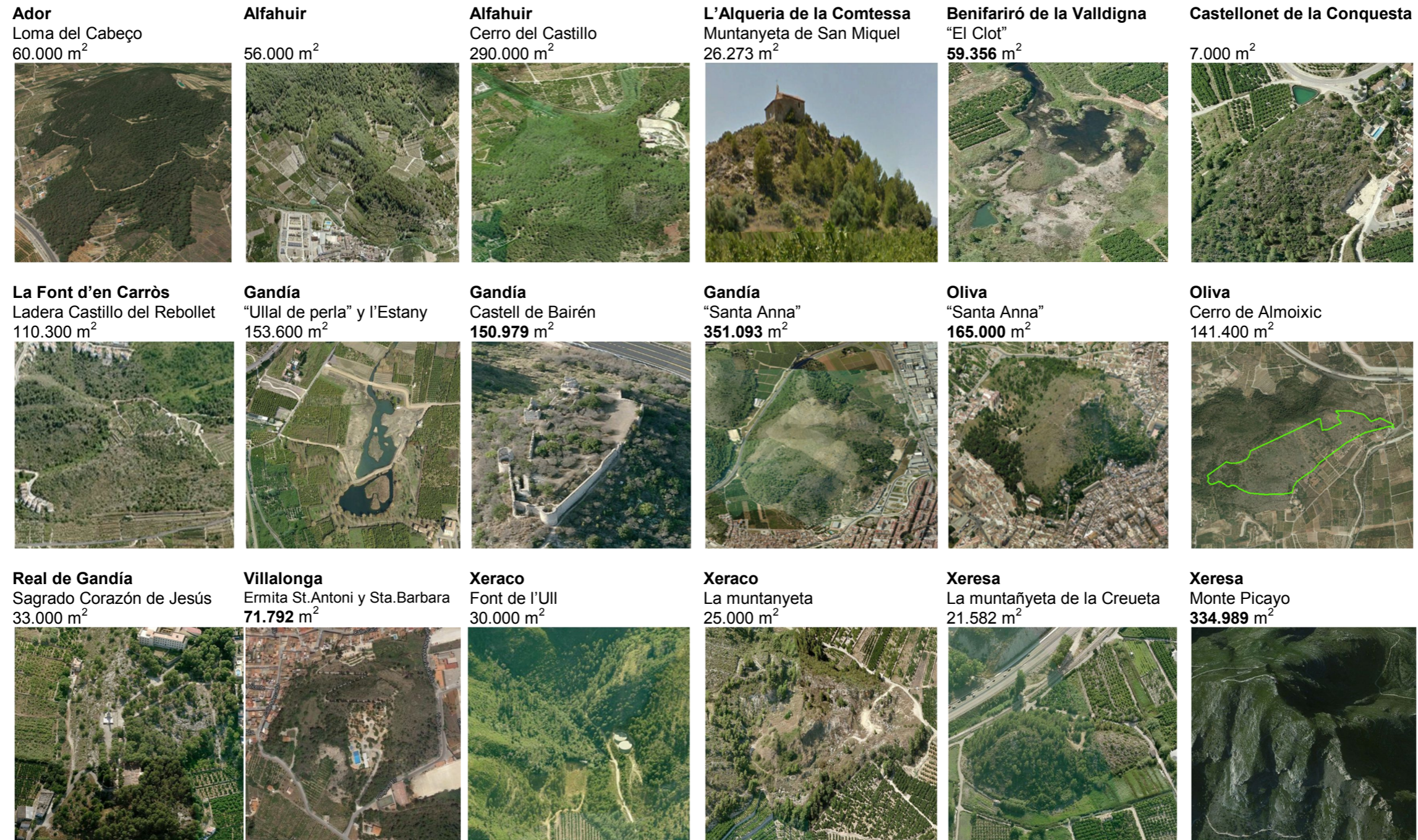


Fig.3.9: Espacios periurbanos con valores ambientales calificados como "zonas verdes estructurales" en los municipios de la comarca de La Safor (Valencia).
(Elaboración propia. Fuente: fotografías de vuelo reciente del Instituto Cartográfico Valenciano o Google Earth)

¹⁹⁷ ESTELLÉS CEBA, J.J. (1952), en op. cit., pág.53.

3.3.5 El consumo de recursos innecesarios a través de los estándares de zonas verdes

Si hemos realizado en las páginas precedentes un análisis cualitativo de las “zonas verdes estructurales” de que disponen los municipios de nuestro ámbito de estudio, podemos preguntarnos: ¿qué ocurre cuando se “urbaniza” una zona verde?

La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2011)¹⁹⁸, al evaluar las potencialidades del territorio valenciano para establecer objetivos de ocupación del suelo, llama la atención sobre el gran incremento de zonas verdes urbanas de los últimos años (con cifras superiores al 200%), derivados del aumento de los campos de golf y de las incluidas en los nuevos crecimientos de los municipios. Es de destacar la valoración “positiva” que realiza de este fenómeno, indicativo de que “se está urbanizando con unos parámetros de calidad considerablemente mejores que en periodos anteriores”. En sintonía con lo anterior, se propone como meta “aumentar la superficie de zona verde por habitante”, de acuerdo con el literal de su meta 23.4, que se transcribe a continuación¹⁹⁹:

Meta 23.4	Descripción: Aumentar la superficie de zona verde por habitante		
	Indicador: Ratio de metros cuadrados de zona verde por habitante (áreas urbanas de más de 50.000 habitantes)		
	Valor actual	2015	2030
	9 m ² /habitantes	13 m ² /habitantes	16 m ² /habitantes

Es de destacar que los indicadores que utiliza, son los referidos a áreas urbanas de más de 50.000 habitantes, que evidentemente, nada tienen que ver con la situación de las pequeñas o medianas poblaciones que forman, en mayor parte, nuestro territorio.

Frente a la valoración realizada por la ETCV, que acabamos de mencionar, sobre el fenómeno del gran incremento de zonas verdes urbanizadas en estos últimos años, encontramos posiciones, que también emanan de la Administración Pública (en este caso Estatal) que nos advierten de los problemas que se pueden derivar de esta situación.

¹⁹⁸ Entre el análisis y potencialidades, previos a establecer el Objetivo 23 de Suelo: “Definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación del suelo”, de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell), se manifiesta lo siguiente:

“Gran incremento de las zonas verdes urbanas y la de nueva construcción. Por otra parte, llama mucho la atención los crecimientos de las zonas verdes urbanas, con cifras superiores al 200% en este periodo. Esto es debido fundamentalmente a dos razones: el aumento de los campos de golf y las zonas verdes de los nuevos crecimientos de los municipios, lo cual demuestra que se está urbanizando con unos parámetros de calidad considerablemente mejores que en periodos anteriores. También es destacable el aumento de las explanaciones de las zonas de nueva construcción, que han pasado de algo más de 1.000 ha en 1987 a unas 12.000 en 2006, con un crecimiento muy notable en el período 2000-2006 por el aeropuerto de Castellón y las explanaciones de las vías del tren de alta velocidad.” [la negrita es nuestra]

(Fuente: Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana <http://www.citma.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/index.htm> pág. 15 (17-8-15))

¹⁹⁹ Meta trazada en el Objetivo 23 de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV) (Fuente: ETCV, Objetivo 23, pág. 20 <http://www.citma.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/25/html/index.htm> (17-8-15)).

El Libro Blanco de la Sostenibilidad del Planeamiento (2010), publicación del Ministerio de la Vivienda²⁰⁰, tiene como finalidad servir de informe y guía, aportando un conjunto argumentado de propuestas de actuación, en este caso, con el fin de alcanzar una mayor sostenibilidad en el ámbito de la planificación urbanística. La respuesta a la pregunta con que iniciamos el presente epígrafe, aparece adecuadamente respondida en el mismo:

*“2. En general, las zonas verdes de dimensiones generosas le confieren a la ciudad un aspecto saludable y un reconocimiento exterior importante. **Sin embargo esta generosidad plantea algunos problemas que resulta necesario mencionar. Se pueden destacar tres: los altos costos de mantenimiento, el excesivo consumo de agua y su escaso uso. Probablemente el problema, más que en la extensión de las zonas verdes, esté en su diseño y en los objetivos a alcanzar.**”*

*“3. Además habría que establecer una diferencia conceptual importante entre “zona verde” y “espacio libre sin uso”. **La “zona verde” como área ajardinada en la ciudad que requiere cuidados periódicos constantes, utilización de abonos, riego, sistemas de poda y control de plagas, debería de reducirse al mínimo imprescindible.**”*

Pero ya en 1952, las palabras, tantas veces citadas en nuestro trabajo, que pronunciaron nuestros maestros en la celebración del Día Mundial del Urbanismo en Valencia, muestran elocuentemente su anticipación en preocupaciones que nos parecen recientes, y reclamaban la elección de soluciones de zonas verdes que fueran viables en su mantenimiento por la Administración²⁰¹.

Por tal motivo, en la misma línea de contención y flexibilidad para ajustarse a lo necesario, que intentamos transmitir a través de nuestra investigación, encontramos que de nuevo, en el Libro Blanco de la Sostenibilidad del Planeamiento se realiza un llamamiento a la medida. Se proponen “Criterios de sostenibilidad de carácter urbanístico”, y entre ellos, destaca el enunciado como “controlar los estándares y densidades”²⁰².

²⁰⁰ FARIÑA TOJO, J. y MANUEL NAREDO, J: *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Ministerio de Vivienda. Gobierno de España, Madrid, 2010. <<http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.pdf>>, pág. 21.

²⁰¹ También se cuestiona ESTELLÉS CEBAS, J.J., por otras posibilidades y alternativas para integrar la necesidad de zonas verdes en nuestro clima, haciendo más viable su mantenimiento por la Administración, en op. cit., pág.53:

*“Otro punto a dilucidar son **las características que se han de dar al jardín para que resulte resistente y de un mantenimiento al alcance de la Administración.** Nuestro clima es seco y la irradiación solar de elevada intensidad, causas ambas que han motivado la forma adoptada por el jardín hispano-árabe. Este es siempre interior, abrigado por altos muros encañados y cuidado con esmero por sus dueños. ¿Cómo introducir este tipo de jardín en la moderna urbanización? ¿Sería posible fusionarlo con el jardín interior de manzana [la negrita es nuestra]*

²⁰² FARIÑA TOJO, J. y MANUEL NAREDO, J, op.cit., pág. 31:

*“4. Controlar los estándares y densidades. Una de las tradiciones más adentradas en el planeamiento es la de los estándares. A lo largo de la historia del urbanismo y la planificación urbana se ha ido creando un “corpus” que intenta limitar básicamente la congestión y la voracidad del urbanizador, que trata por todos los medios de sustraer espacios colectivos para convertirlos en apropiables. Sin embargo se ha llegado a un punto en el cual que la fijación de un solo límite (además de forma indiscriminada y no caso a caso) ha conducido a perversiones y dilapidación de recursos **llegándose así al dimensionamiento de espacios e infraestructuras inadecuadas e infrautilizadas.** Otro tanto sucede con las densidades. Ya existen, sin embargo, algunos planes o leyes urbanísticas de Comunidades Autónomas donde se incluyen densidades máximas y mínimas que posibilitan la rentabilidad de infraestructuras básicas de transporte colectivo, o que permiten la instalación de dotaciones con un uso suficiente, por poner algunos ejemplos. Es imprescindible contar con servicios e infraestructuras dimensionados para que el ciudadano pueda desarrollar sus capacidades, **pero también que no se desperdicien ni suelo ni recursos.** Por tanto, en la mayoría de los casos será necesario que estándares y densidades cuenten con una horquilla de valores y no exclusivamente con uno de mínimos como hasta el momento.” [la negrita es nuestra].*

Incluso se recomienda diseñar con criterios bioclimáticos, alcanzando a los espacios urbanos, y en particular en el caso de las zonas verdes, se preconiza la sustitución de la forma tradicional de entender la zona verde con ajardinamientos que requieren cuidados y mantenimiento por otra que atienda más a criterios forestales y de auto-mantenimiento.

Sin embargo, confrontando con la idea de contención en el dimensionamiento de espacios infrutilizados, dentro de los cuales podemos incluir la dotación de zonas verdes, podemos encontrar planteamientos, aparentemente opuestos, que establecen como uno de los indicadores para medir la sostenibilidad de las ciudades europeas, la presencia de zonas verdes. GÓMEZ LOPERA²⁰³, refiere en concreto a la Primera generación de Indicadores Comunes Europeos, elaborado por el Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano, de la Dirección General de Medio Ambiente de la UE.

Los planteamientos anteriores enlazan con estudios recientes que se están abordando con la intención de cuantificar el efectivo papel del verde urbano en tres campos específicos: equilibrio clima-suelo-vegetación, ruido ambiental, y contaminación atmosférica, como el realizado por GÓMEZ LOPERA, para la ciudad de Valencia²⁰⁴. La importancia de las zonas verdes es incuestionable para el bienestar climatológico de las ciudades, pero la importancia de este efecto radica en la presencia de ajardinamiento o arbolado, única garantía para conseguir sus beneficios, que se convierte en imprescindible para ello en las grandes ciudades. De esta manera **los estudios citados buscan ofrecer una planificación del verde en el interior de las ciudades, con un nuevo valor que se añade a los que conocíamos: el control climatológico.**

Pero, sin embargo, hemos de reseñar, que **como es habitual, los estudios anteriores se centran en las “ciudades”**. Nada se especifica en relación a las poblaciones que no tienen entidad de “ciudad”.

En consecuencia cabe plantearnos, que si en una gran ciudad la planificación del verde urbano está adquiriendo un sentido de control bioclimático, **¿qué interés puede tener en una población de pequeño o reducido tamaño, integrada en la huerta o en el medio rústico, sacrificar un área en estado natural de su periferia para construir una zona verde?** Desde el punto de vista bioclimático entendemos que ninguna, sino que más bien puede causar un perjuicio por la pérdida de un suelo con valor agrícola irrecuperable, si se urbaniza para sustituirlo por un jardín urbano, que además consume recursos artificiales (alumbrado público, agua para el riego, limpieza y tareas de mantenimiento) que no absorbe en su estado natural.

²⁰³ GÓMEZ LOPERA, F.: “Las zonas verdes como factor de calidad de vida en las ciudades”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXVII (144), Ministerio de Vivienda, Madrid, 2005, pág. 419: “La actualidad de este tema se percibe en la presencia de las zonas verdes como parámetro de sostenibilidad en las distintas relaciones de indicadores que, a nivel mundial, se están realizando; de todos ellos destacamos la Primera generación de Indicadores Comunes Europeos, elaborado por el Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano, de la Dirección General de Medio Ambiente de la UE. Según este Informe Técnico, la existencia de zonas verdes públicas figura entre los cinco indicadores principales obligatorios para la sostenibilidad de las ciudades europeas (EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT, 2001).”

²⁰⁴ Cabe destacar, en los aspectos comentados, el interesante estudio realizado sobre la ciudad de Valencia, por GÓMEZ LOPERA, F., op.cit., pág. 436:

“Se han podido contrastar resultados, en la confortabilidad que ofrecen los distintos espacios urbanos, quedando patente, por ejemplo, la diferencia de comportamiento de zonas ajardinadas y sin jardín, calles con arbolado y sin arbolado, e incluso midiendo el comportamiento de las distintas orientaciones de las calles.

Se puede afirmar la existencia de una correlación entre las posibilidades de confort urbano y la existencia de zonas verdes, tanto más exacta cuanto mayor es la dimensión de estas áreas de arbolado o zona verde.”

Algunos municipios de nuestro ámbito de estudio, de reducido tamaño, en los que cabría plantearse si realmente necesitan “zonas verdes” urbanas, no han llegado a obtenerlas de momento a través de la gestión urbanística.

Almiserá (309 hab.)
Dot. plan = 7,56 m²/hab
Dot. real = 6,47 m²/hab



Beniflà (464 hab.)
Dot. plan = 3,87 m²/hab
Dot. real = 0 m²/hab



Rótova (1.275 hab.)
Dot. plan = 6,14 m²/hab
Dot. real = 0 m²/hab



Zona del Monte Vernisa.

Junto a una zona de viviendas aisladas, en SU. En el nuevo PG en trámite se califica como PNL en SNU, para su obtención a cargo del 1 m²/m² exigible por la LOTPP.
Sup.= 9.200 m².

Única ZVe del plan.

Se sitúa junto al borde exterior de la zona industrial del casco urbano. Se accede cruzando el vial de borde del polígono industrial.
Sup.= 2.128 m².

“Parque del Río Vernisa”.

Se cruza el río del mismo nombre para acceder a él desde la población.
Sup.= 7.030 m².

Fig. 3.10: Calificación de ZVe sobre superficie de uso agrícola en algunos municipios de La Safor.

(Fuente: Datos obtenidos de elaboración propia. Fotografías de Google Earth)

Los llamamientos a la contención y a evitar el consumo innecesario de suelos de huerta, no vienen de nuevo. Antes de la promulgación de nuestra primera LS 1956, se preconizaba por nuestros maestros:

“Y hay que defender también la reservas agrícolas de fuera de la ciudad, conforme decíamos esta mañana. Todas las ciudades que tengan zonas de verde donde puedan producir sus frutos y hortalizas, tiene condiciones de vida mucho mejores que las ciudades que han de buscarlas a kilómetros de su casco.”²⁰⁵

²⁰⁵ Intervención del arquitecto GIRALT, en el Día Mundial del Urbanismo, celebrado en Valencia en 1952, tras la exposición del tema “Espacios libres o zonas verdes” por ESTELLÉS CEBAS, J.J., op.cit., pág.59.

Así mismo, casi 50 años después de las reflexiones pronunciadas en dicho Día mundial del urbanismo (1952), podemos encontrar otras ideas en el mismo sentido volcadas en las propias memorias de los planes de ordenación de municipios ubicados en plena huerta valenciana, como Foios²⁰⁶. En la memoria justificativa (punto 6.6.2 “Espacios Libres”) del vigente PGOU de este municipio (1989), su autor, el arquitecto Antoni Corell i Vicent, nos expone:

“El Plan General anterior preveía un inmenso parque metropolitano, situado en zona de huerta, que nunca ha sido llevado a la práctica. En nuestra opinión, los espacios libres deben ajustarse, en nuestro medio, a los mínimos señalados en el Artículo 12 de la Ley del Suelo, con el fin de evitar la merma de los terrenos agrícolas, ya que estos pueden ejercer funciones similares a la de los planes públicos”



Fig. 3.11: ZVe sobre suelo de alto valor agrícola en el término municipal de Foios. Izquierda: Plano de Estructura General y Orgánica del PG de Foios (1989), marcado en amarillo el contorno calificado como Parque Urbano Sur. Derecha: Detalle del Parque Urbano Sur (rojo a trazos no obtenido, azul continuo obtenido)

(Fuente: Oficina de información urbanística del CTAV y fotografía de Google Earth, 2014)

Como sabemos, la Huerta de Valencia, es un espacio estratégico ubicado en el área metropolitana de Valencia, que aglutina altos valores medioambientales, productivos y culturales, sobre el que se reclama una sólida protección que lo preserve del continuo deterioro y reducción al que ha sido sometido por los crecimientos urbanísticos de las poblaciones.

Sin embargo, el Plan Territorial de Protección de la Huerta de Valencia, una oportunidad histórica para disponer de un documento realizado ex profeso para su preservación y potenciación, después de una larga tramitación, todavía no ha sido aprobado²⁰⁷.

²⁰⁶ Foios no es un municipio de la comarca de La Safor, ámbito geográfico con el que comenzamos la presente investigación, pero sí pertenece a la provincia de Valencia, ámbito ampliado en el que trabajamos en el capítulo dedicado a las “actuaciones asistemáticas” en suelo urbano.

²⁰⁷ Han transcurrido cinco años desde que se inició la tramitación de su información pública por la siguiente resolución: Resolución de 11 de mayo de 2010, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se somete a información pública el proyecto de Decreto del Consell de aprobación del Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia.

Finalmente, también desde la sensibilidad a estos suelos de valor agrícola, el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, anteriormente citado, pronuncia como otro de los “Criterios de Sostenibilidad”, la reordenación de los usos agrícolas, evitar dedicar suelos de alta rentabilidad agrícola a la urbanización y potenciar la agricultura y ganadería periurbanas de proximidad, evitando que las recalificaciones especulativas nos sustraigan estos terrenos de alto valor agrícola en torno a algunas de nuestras ciudades²⁰⁸:

Realizadas las consideraciones anteriores, apuntamos algunos indicios que nos hacen dudar sobre si los enfoques y llamamientos reiterados que acabamos de citar, a través de las recomendaciones del Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, conseguirán finalmente sus frutos:

1. En 1952, se realizaban llamamientos a combinar la ventajas que reportan las zonas verdes, pero aplicando medida, practicidad, respetando los terrenos con valor agrícola y con adecuación a la diversidad de municipios.
2. La huerta ha seguido consumiéndose desde entonces.
3. El Plan Territorial de Protección de la Huerta de Valencia, tramitado en el 2010, aún no se ha aprobado.
4. La ETCV recomienda incrementar la superficie de zonas verdes por habitante, referenciándose en datos de áreas urbanas de más de 50.000 habitantes.

²⁰⁸ *“Reordenación de los usos agrícolas. No pueden seguir dedicándose suelos de alta rentabilidad agrícola a la urbanización, ni reconvertir hectáreas de secano a regadío a base de agotar los acuíferos subterráneos con consecuencias frecuentemente nefastas, por ejemplo para los humedales.*

Potenciación de la agricultura y ganadería periurbanas de proximidad. La mayor parte de las áreas agrícolas tradicionales en torno a nuestras ciudades más importantes están desapareciendo a la espera de una recalificación que convierta estos terrenos en suelo urbano, propiciándose un valor especulativo que deja en segundo plano su valor de uso como suelo agrícola.”. FARIÑA TOJO, J. y MANUEL NAREDO, J., op.cit., pág. 29.

3.4 LAS VÍAS DE INSERCIÓN EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” QUE REÚNEN VALORES AMBIENTALES Y NATURALES

Teniendo en cuenta el elevado porcentaje de “zonas verdes estructurales” calificadas en el planeamiento que, tal como hemos podido comprobar, no reúnen las condiciones de calidad exigidas por la legislación urbanística vigente para las “zonas verdes urbanas”, precisamente porque por su naturaleza poseen otros valores ambientales o naturales que las hacen incompatibles con los anteriores, cabe preguntarse varias cuestiones en relación a las mismas.

La primera cuestión suscitada se refiere a su naturaleza real y correspondiente encaje en el planeamiento. Siguiendo las premisas de la vigente legislación urbanística, podemos apreciar sin muchas dificultades que en su mayoría son suelos a los que les correspondería la clasificación de no urbanizables, reuniendo características singulares que los podrían hacer merecedores de una especial protección.

Las zonas verdes, tipificadas en nuestra toma de datos como “montículo”, bien podrían ser merecedoras de una protección paisajística (Ador, Alfahuir, L'Alquería de la Comtessa, Castellonet de la Conquesta, Gandía, Oliva, Tavernes de Valldigna, Xeraco, Xerexa). En algunos casos existen en sus cimas restos defensivos o edificación religiosa, que les podrían conferir una protección cultural (Alfahuir, La Font d'en Carròs, Gandía, Oliva, Real de Gandía, Villalonga, Gandia). En otros casos se trata de espacios con lagunas, manantiales, y otros recursos hídricos, que también les otorga un valor merecedor de especial protección (Benifaró de la Valldigna, Gandia).

No podemos perder de vista, que si bien estos espacios no reúnen las condiciones de calidad propias y exigidas por nuestra legislación urbanística vigente para computarse como zonas verdes urbanas, si consideramos la visión integradora del territorio que se ha ido insertando paulatinamente en la legislación urbanística, pueden pasar a tener un papel relevante en la vertiente territorial de la ordenación.

En consecuencia, cabe preguntarse en qué forma la legislación urbanística ha incluido figuras o recursos que permitan reconocer la función real que desempeñan estos grandes espacios verdes, dotándoles de un contenido “activo”, si no propiamente dotacional, sí complementario a éste, más allá que el de su preservación de valores a través de la calificación como suelo no urbanizable protegido²⁰⁹, y la efectividad de los mismos.

Encontramos en nuestra reciente legislación urbanística, dos pasos consecutivos, mediante los que se ha ido incrementando el papel de los espacios periurbanos con valores ambientales y naturales, calificados las “zonas verdes estructurales”, en la ordenación territorial:

²⁰⁹La Carta de Atenas en la que se recogen las conclusiones del CIAM IV, recoge entre sus postulados, el siguiente: “*En la región que rodea a la ciudad se reservarán amplios espacios, que serán arreglados y cuyo acceso se facilitará con medios de transporte suficientemente abundantes y cómodos. Aquí no se trata ya de simples céspedes, más o menos arbolados, en torno a la casa, sino de auténticas praderas, de bosques, de playas naturales o artificiales que constituyan una reserva inmensa, cuidadosamente protegida, que ofrecerá al habitante de la ciudad mil ocasiones de actividad sana o de útil esparcimiento. Cada ciudad posee en su periferia lugares capaces de responder a este programa, los cuales, mediante una organización bien estudiada de los medios de comunicación, pasarán a ser fácilmente accesibles.*” La lectura del anterior postulado no deja de recordarnos la referencia entre estos grandes espacios periurbanos reclamados para la función recreativa a nivel regional, y las “zonas verdes estructurales” con valores ambientales y naturales que vemos calificadas en el planeamiento de nuestro ámbito de estudio.

- El “parque público natural” (a partir de la LOTPP, recogido en el ROGTU, y aunque suprimido en la vigente LOTUP).
- Elementos integrantes de la “Infraestructura Verde” por sus valores, vulnerabilidades, papel de conector ambiental, etc. (vigente LOTUP)

Por tanto, en los epígrafes siguientes, analizaremos el encaje que estas “zonas verdes estructurales” ha tenido, o tiene, en las dos figuras anteriormente mencionadas, el “parque público natural” y la recientemente incorporada “infraestructura verde”. En este análisis, incidiremos, siguiendo uno de los objetivos pretendidos, en resaltar las incongruencias, dificultades y problemas de gestión que encierra nuestra legislación urbanística, a través de la inserción de las “zonas verdes estructurales” en cada una de estas figuras.

3.4.1 El “Parque Público Natural” de la LOTPP

La Comunidad Valenciana aprueba en el año 2004, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), que pretende una visión integradora de la ordenación del territorio y el paisaje, bajo el prisma de un entendimiento conjunto del territorio y la importancia que en él desempeña el paisaje, infundidos por la Estrategia Territorial Europea y por el Convenio Europeo del Paisaje.

Una de sus novedades es la introducción de un nuevo tipo de zona verde, que denomina “parque público natural”²¹⁰, que pertenecerá a la red primaria de dotaciones públicas (y por tanto es una zona verde de la ordenación estructural), cuya singularidad radica en que se trata de suelo clasificado como no urbanizable protegido. Este hecho evidencia la naturaleza singular de este tipo de dotación, que nada tiene que ver con las zonas verdes con concepción urbana, insertadas o conectadas con la trama urbanística.

La previsión de este “parque público natural” surgió como obligatoria para todas reclasificaciones de suelo que se llevaran a cabo al margen del plan general (art. 13.6 LOTPP), y exigía la cesión gratuita a la Administración de suelo no urbanizable protegido, no productivo, con una superficie igual a la reclasificada, a cargo de la actuación reclasificatoria²¹¹.

Esta obligatoriedad se recogió en la LUV, y se hizo extensiva a todo suelo reclasificado, incluyendo aquel que pasara de suelo no urbanizable a suelo urbanizable, en el marco de un nuevo plan general. Sin embargo, esta nueva figura tuvo una inclusión y puesta en práctica muy cuestionada, por las dificultades de equivalencia valorativa que suponía con el suelo a que quedaba adscrito como carga; así como por la complejidad que derivaba el desencadenamiento de alternativas de cesión en otros términos municipales o incluso en

²¹⁰ Se inserta el parque público natural dentro de los tipos de zonas verdes, al que se asigna definición y codificación, como una zona verde más en el art. 127.d) del ROGTU: “*El parque natural (NL): es el espacio resultante de las reservas exigidas para la obtención de nuevos suelos urbanizables en aplicación de lo establecido en el artículo 13.6 de la Ley de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje*”

²¹¹ Art. 13.6 de la LOTPP, establece que: “*Toda clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable, mediante cualquier medio admitido por la legislación urbanística al margen de la revisión de plan general, supone la cesión gratuita a la administración de **suelo no urbanizable protegido, no productivo, con una superficie igual a la reclasificada con las siguientes condiciones:***

a) Estas cesiones tendrán el carácter de dotación de parque público natural perteneciente a la red primaria en el planeamiento que las ampare, computando a los efectos previstos en el artículo 8.1.c) de la presente ley, sin que en ningún caso puedan suponer incremento de las obligaciones de los propietarios, previstas por la legislación en materia del régimen de propiedad del suelo.”

metálico, en el caso de no existencia de terrenos en el término municipal de origen que reuniera las exigentes condiciones impuestas por la Ley²¹². Tal es así, que este tipo de zona verde como “parque público natural” no ha llegado a consolidarse en nuestro ordenamiento urbanístico, quedando suprimida para los nuevos planes que se redacten al amparo de la vigente LOTUP.

A pesar del vaivén y caída definitiva que ha sufrido este tipo de “zona verde estructural”, denominado “parque público natural”, nos interesa su estudio, ya que solo el hecho de haberse planteado (y aunque no podamos estar de acuerdo con la instrumentación teórica que desde la Ley se previó para su formalización y obtención) nos ayuda a ilustrar y discutir varias de las tesis que pretendemos demostrar en el presente trabajo. Las razones concretas las enumeramos a continuación, y desarrollamos seguidamente:

1. La correspondencia física de las ZVe con relevancia ambiental de nuestro estudio, con los valores implícitos derivados de los requisitos exigidos por la ley a los “parques naturales”.
2. La contribución de los “parques naturales” en el cumplimiento del estándar global de zonas verdes, como camino hacia el reconocimiento de un papel “activo” en la ordenación de los elementos territoriales.
3. La existencia de un callejón sin salida en la propia Ley para el reconocimiento como “parque natural” de las ZVe con valores ambientales: la declaración de su protección como requisito administrativo “previo”, de la que carecen en muchos casos al estar calificadas como “zona verde”; así como otras dificultades derivadas de otros condicionamientos, que expondremos más adelante.

3.4.1.1 EL RECONOCIMIENTO DEL PAPEL ACTIVO EN LA ORDENACIÓN DE DETERMINADOS ESPACIOS PERIURBANOS

El primer lugar, caber resaltar la correspondencia, que a nuestro entender, reúnen *de facto* un buen porcentaje de “zonas verdes estructurales” calificadas en el planeamiento de nuestra comarca de estudio (La Safor), con las características físicas, ambientales o naturales que se desprende debían tener los “parques públicos naturales”, cuyos requisitos encontramos citados en el art. 21 del ROGTU²¹³, independientemente de que formalmente, hayan conseguido su declaración como tales.

En segundo lugar, debemos señalar la importancia de la contribución de los “parques naturales” en el cómputo de estándar de zonas verdes, como camino hacia el reconocimiento de un papel “activo” en la ordenación de determinados elementos territoriales.

La materialización de esta función se llevo a cabo a través de la inclusión en el ROGTU (art. 206) de un nuevo estándar llamado “estándar global de zonas verdes”. El mencionado precepto legal exige que se disponga en todos los municipios de 10 m² de zona verde por

²¹² Las peculiaridades, dificultades e incluso contradicciones que se derivan de la puesta en práctica de la gestión para el cumplimiento de la cesión de parque público natural, son descritas con detalle por ROMERO ALOY, M^ºJ.: “Una peculiar carga urbanística: la cesión obligatoria y gratuita de suelo no urbanizable protegido en el ordenamiento urbanístico valenciano”, *ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno*, nº 20, año 7, octubre de 2012, págs. 47 y ss.

²¹³ En el presente capítulo hemos comprobado e ilustrado como un buen número de las zonas verdes estructurales que se encuentran calificadas en el planeamiento, son realmente grandes extensiones conformadas con montículos, espacios naturales o zonas de ribera de cauces, la mayoría en situación aislada respecto al casco urbano, insertadas en el suelo rústico, que reúnen valores paisajísticos, ambientales o culturales propios del suelo no urbanizable protegido.

habitante potencial del plan, considerando dentro para su contabilización, tanto las zonas verdes de la red secundaria, como primaria, y especialmente el “parque público natural” que haya podido calificar el planeamiento²¹⁴.

Por tanto, **en este enfoque que permite contabilizar determinados espacios en estado natural para completar el estándar global de zonas verdes, encontramos un gesto orientado a dotar de un papel activo a estos lugares en la ordenación urbanística.** De la misma manera apreciamos reflejada la intención de potenciar una visión integradora del territorio, al considerar la función que pueden desempeñar determinadas partes del mismo con valor ambiental, como complemento de la función recreativa propia de las zonas verdes urbanas, hasta tal punto que se permita considerar estos parques naturales en el cómputo de un estándar urbanístico (el estándar global de zonas verdes).

Los estándares, a nuestro modo de ver, rígidos y no adecuados a las diversas situaciones y necesidades reales de nuestras poblaciones, sobre todo en lo que a dotaciones de “zonas verdes estructurales” se refiere, necesitan de planteamientos flexibles. La introducción de elementos del territorio que pueden contribuir a conseguir el nivel de calidad de vida que pretenden los estándares de zonas verdes, y por tanto minorar en algunos casos la cesión de éstas en su forma “urbana”, sobre todo en determinadas poblaciones de reducido tamaño, abren una vía al estudio ciertamente positiva, que interesa a nuestra investigación.

3.4.1.2 LAS DIFICULTADES ADMINISTRATIVAS PARA LA CALIFICACIÓN DE ZVE CON VALOR AMBIENTAL

En el presente apartado expondremos algunas dificultades administrativas que encuentran las “zonas verdes estructurales” calificadas en el planeamiento como tales, que reúnen a su vez valores ambientales para su reconocimiento como “parque público natural”, establecidas desde la propia legislación específica que regula su inserción, atendiendo a uno de los objetivos específicos que hemos propuesto, como es el de evidenciar las incoherencias y distanciamiento de la legislación urbanística respecto de sus propios precedentes o respecto de realidad tangible.

3.4.1.2.A LA DECLARACIÓN PREVIA DE SU PROTECCIÓN COMO REQUISITO “ADMINISTRATIVO”: UN CALLEJÓN SIN SALIDA EN LA PROPIA LEY PARA EL RECONOCIMIENTO COMO “PARQUE NATURAL” DE LAS ZVe CON VALORES MERECEDORES DE PROTECCIÓN

La problemática a que nos referiremos a continuación, deriva de una regulación al parecer un tanto contradictoria en la legislación urbanística valenciana que regula la calificación de los Parques Naturales, que dificulta e incluso imposibilita, la entrada en este conjunto, de suelos que debieran haber sido merecedores de esta consideración.

La totalidad de los espacios naturales o ambientales que se corresponden con ZVe calificadas por el plan, difícilmente podrían considerarse como “parque público natural”, precisamente

²¹⁴ En concreto, el art. 206 del ROGTU establece lo siguiente:

“1. El estándar global de zonas verdes en cada municipio no será inferior a 10 metros cuadrados de zona verde por habitante, con relación al total de población prevista en el Plan. Este estándar se cumplirá de modo global para todo el municipio, pero no es exigible que se cumpla en cada uno de los sectores o ámbitos de planeamiento.

2. A los efectos del cómputo del estándar exigido en el apartado anterior, se considerarán tanto los parques de red primaria como las zonas verdes de la red primaria y secundaria. Se consideran incluidas en este estándar las dotaciones de parque público natural reguladas en este Reglamento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo siguiente.”

porque su calificación previa y exclusiva como “zona verde” (por otro lado discutible), le sustrajo la posibilidad de reflejarse como “suelo no urbanizable protegido”, condición prácticamente indispensable en la ley, para admitir su consideración como “parque público natural”²¹⁵. A esta contradicción, se unen otros requisitos que dificultan su entrada en este tipo de zona verde por otros caminos.

En concreto, los requisitos que se establecen para que los “Parques Públicos Naturales” sean considerados como tales, y puedan ser objeto de cesión con cargo a reclasificaciones de suelo, los encontramos en el art. 21 del ROGTU. Reproducimos la mencionada disposición a continuación, por el interés del literal bajo el que se imponen las condiciones:

“1. Únicamente podrán ser objeto de cesión los terrenos en los que concurran las circunstancias que seguidamente se describen, que están jerarquizados por orden de preferencia:

*a) **Que estén formal y expresamente declarados como suelo protegido en aplicación de la legislación sectorial de espacios naturales protegidos**, por tener la consideración de parques naturales, **parajes naturales, parajes naturales municipales**, reservas naturales, monumentos naturales, sitios de interés, paisajes protegidos, y otras figuras previstas en esa legislación sectorial. La misma consideración tendrán: (i) los espacios pertenecientes a la red de espacios que integran Natura 2000, conforme a las previsiones de las directivas 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, y 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, incorporando la delimitación de dichos espacios conforme a la propuesta del Consell, y previendo un régimen adecuado a lo establecido en el artículo 6 de la referida Directiva 92/43/CE, en el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, y en las normas y planes que se aprueben en su desarrollo; y (ii) las zonas húmedas catalogadas. Los que estén formal y expresamente declarados como suelo protegido en aplicación de la legislación medioambiental, incluida la legislación sectorial de espacios naturales protegidos y la legislación forestal.*

*b) **Que ya esté incoado un procedimiento para la declaración de los terrenos como suelo no urbanizable protegido** en aplicación de la legislación sectorial de espacios enumerados en el apartado anterior, siempre y cuando en dicho procedimiento se hayan adoptado medidas cautelares y los terrenos hayan sido objeto de un informe favorable del Servicio de Ordenación Sostenible del Medio de la Conselleria competente en materia de territorio u órgano que lo sustituya.*

*c) **Suelos pertenecientes a los entornos de protección, de amortiguación de impactos, preparques, corredores biológicos y otros suelos vinculados a las figuras de protección antes señaladas, siempre que fuesen suelos no urbanizables de protección especial**, y además hayan sido objeto de un informe favorable del órgano competente de la Dirección General de Planificación y Ordenación Territorial de la Conselleria competente en materia de territorio u órgano que lo sustituya.*

*d) **Que los terrenos estén formal y expresamente clasificados como suelo no urbanizable protegido por el planeamiento del municipio** de conformidad con la pertinente evaluación de su impacto ambiental. Ello no obstante, cuando aquellos*

²¹⁵ Recordemos que la conceptualización de los sistemas generales como una realidad independiente de la clasificación del suelo, se configura a partir del TRLS 1976, se clarifica en la redacción de su RPU 1978 y se extiende en el TRLS 1992 hasta nuestra primera ley urbanística valenciana, LRAU. De tal manera las zonas verdes estructurales que encontremos en los planes anteriores a la LRAU (bajo la nomenclatura de “sistemas generales”) en algunas ocasiones no se pueden encuadrar en una clasificación de suelo concreta, sin perjuicio de que discurren por áreas del territorio que pertenecen a una u otra clase de suelo.

tengan cultivos agrícolas será informe necesario, previo y favorable del Servicio de Ordenación Sostenible del Medio u órgano que lo sustituya.

2. El orden de preferencia establecido en el apartado 1 de este artículo, impide que se proponga un suelo de rango inferior cuando exista alguno de categoría superior en el mismo Término Municipal.

3. Las cesiones podrán realizarse con terrenos situados en otros términos municipales siempre que los terrenos tengan iguales condiciones a las establecidas anteriormente, primando el principio de proximidad territorial en igualdad de condiciones.”

Las ZVe periurbanas que encontramos en nuestra muestra de estudio, y que reúnen valores propios del suelo no urbanizable protegido (montículos con valor paisajístico, con restos defensivos en su cima que les otorga un valor cultural, espacios con manantiales o lagunas, etc...), están calificadas como “espacios libres de uso público”, “parque público”, o en términos generales “zona verde”. Por este motivo, en muchos casos, ni siquiera podemos referirles una clasificación de suelo no urbanizable, porque muchas de ellas pertenecen a la categoría de suelo de los “sistemas generales” anteriores a la LRAU, que se encontraban al margen de las clasificaciones de suelo, según los criterios de la legislación preautonómica²¹⁶.

Por tanto, respondiendo estas zonas verdes a los criterios calificativos de la legislación urbanística al amparo de la cual se introdujeron (TRLR 1976 ó TRLR 1992), resulta que carecen de la clasificación necesaria para poderse considerar, en su caso, suelos no urbanizables, como paso previo para aplicar una protección. Lógicamente de esta última también carecen, ya que su consideración como “zona verde” anuló cualquier otra valoración en orden a su protección, cuya declaración expresa y formal previa es requisito indispensable para funcionar como terrenos objeto de cesión. (art. 21.1.a, b y c del ROGTU).

En consecuencia encontramos una situación ciertamente paradójica en que *una ley niega a otra ley*, (o al menos desconoce o no considera sus determinaciones urbanísticas previas), que conduce a un callejón sin salida del que auténticos “parques naturales” de facto, calificados como zonas verdes, no pudieron escapar, teniendo de renunciar los municipios correspondientes a recurrir a la vía del reconocimiento como “parque públicos naturales” a efectos de su obtención vía cesión por parte de reclasificaciones, conforme a lo estipulado en el art. 13.6 de la LOTPP.

La puesta de relieve de las contradicciones legales, que suponen dificultades añadidas a la gestión, en nuestro caso, relacionada con las “zonas verdes estructurales”, es uno de los objetivos del presente trabajo, ejemplificada en la situación anteriormente descrita.

²¹⁶Tal como explicamos en el epígrafe titulado “Las zonas verdes estructurales “sin clasificación”: la independencia de los sistemas generales en los planes anteriores a la LRAU” en el capítulo dedicado a “Las zonas verdes estructurales a través de la “expropiación” en la comarca de La Safor”.

3.4.1.2.B DIFICULTADES AÑADIDAS A LA VÍA DE DECLARACIÓN COMO PARAJE NATURAL MUNICIPAL: EL REQUISITO DE LA CONFORMIDAD EXPRESA DE SUS PROPIETARIOS

Otro camino enunciado en la legislación hacia la declaración como “parque natural” de las ZVe periurbanas con valores naturales, lo podemos encontrar en el inicio de un expediente de declaración como “paraje natural municipal” (art. 21.1.a) ROGTU)²¹⁷. Resuelta, en su caso, la declaración correspondiente, sería viable, en virtud de la disposición citada, la aceptación de este suelo como cesión a cargo de las reclasificaciones urbanísticas, en el marco de lo que estableció el art. 13.6 LOTPP.

Entre la documentación que se exige para formular la solicitud de declaración de “paraje natural municipal” ante la Generalitat, se exige un proyecto, cuyo contenido se regula en el art. 3.3. del Decreto 161/2004, de 3 de septiembre, del Consell de la Generalitat, de Regulación de los Parajes Naturales Municipales. El apartado f) de dicho art. titulado “Indicación del régimen de titularidad de terrenos”, se especifica que *“En el caso de afectarse terrenos privados, el ayuntamiento deberá adjuntar la conformidad expresa por escrito de los titulares, sin cuyo requisito la citada conselleria competente en materia de medio ambiente no emitirá, hasta la subsanación de dicha deficiencia, el criterio de conformidad favorable”*.

Muchos parajes en suelo no urbanizable son todavía de titularidad privada en muchos municipios, con lo que se requiere localizar a los correspondientes propietarios y conseguir la conformidad de estos para la declaración. Dicha conformidad no es fácil de conseguir ya que la declaración de paraje municipal no comporta unos beneficios claros y tangibles para el propietario, que se ve obligado a mantener los terrenos en condiciones adecuadas y a solicitar ayudas para su mantenimiento, que no vienen directamente asignadas con la mera declaración. En consecuencia el cumplimiento del requisito mencionado supone una dificultad añadida, que en muchos casos, como veremos, no llega a buen puerto.

Según MIRALLES I GARCÍA²¹⁸, el tema de fondo de la sostenibilidad radica precisamente en la visión de los propietarios al considerar que la protección de su suelo resulta injusta porque se le impiden unas posibilidades de negocio que sí tienen los propietarios del suelo no protegido. Este trato desigualitario que no hemos sabido compensar o contrarrestar de alguna manera, con mecanismos de gestión apropiados, supone un obstáculo añadido para despegar las políticas que pretenden avanzar en propuestas urbanísticas sostenibles y viables a la vez.

²¹⁷El art. 9 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, define los “Parajes Naturales Municipales” de la forma siguiente: *“Constituirán Parajes Naturales Municipales las zonas comprendidas en uno o varios términos municipales que presenten especiales valores naturales de interés local que requieran su protección, conservación y mejora y sean declaradas como tales a instancias de las entidades locales.”*

²¹⁸MIRALLES I GARCIA, J.L.: “El patrimonio rural periurbano: el caso de L’Horta de València”, *Ingeniería y territorio*, Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, nº 75,2006, pág. 81. <<http://www.ciccp.es/revistaT/textos/pdf/10-Jos%C3%A9%20Luis%20Miralles.pdf>>

En concreto, el mencionado autor, resume en los siguientes puntos lo que considera supone el tema de fondo de la sostenibilidad, que podemos encontrar reunidos también en la situación que estamos describiendo:

“– El propietario considera que la protección de su suelo resulta injusta porque se le impiden unas posibilidades de negocio que sí tienen los propietarios de suelo no protegido.

–Los beneficios de la protección lo son para el conjunto de la sociedad; en cambio, los costes medidos en términos de costes de oportunidad cargan sobre el propietario.

–La protección administrativa en la organización actual de la administración española resulta necesariamente coyuntural y en continuo riesgo, a merced de los cambios políticos coyunturales.”

Podemos deducir que la problemática planteada - y ejemplificada con un caso concreto que comentaremos en el epígrafe siguiente-, deber ser bastante habitual y representar un freno a la consecución de fines, cuando la consejería competente en materia de urbanismo de la Generalitat Valenciana ha preparado un borrador del Proyecto de Decreto de Regulación de los Parajes Naturales Municipales²¹⁹, que sustituirá al vigente Decreto 161/2004, de 3 de septiembre, del Consell, de Regulación de los Parajes Naturales Municipales. Dicho borrador de Decreto, enuncia en su preámbulo, precisamente la problemática comentada, que se pretende resolver abandonando la exigencia de contar con la autorización del propietario para la inclusión de terrenos privados en el ámbito de los Parajes Naturales Municipales²²⁰.

3.4.1.3 CASO CONCRETO DE INTENTO FRUSTRADO DE CALIFICACIÓN DE UNA ZVE CON RECONOCIDOS VALORES COMO "PARQUE PÚBLICO NATURAL"

Con el fin de demostrar la existencia de resoluciones administrativas en el sentido anteriormente analizado, e ilustrar sus consecuencias, exponemos a continuación el caso concreto de un municipio, que aunque no pertenece a la comarca inicial sobre la que se centra nuestro estudio (La Safor), sí pertenece a la provincia de Valencia, a la que extendemos nuestro trabajo, cuando el interés de alguna situación concreta conocida contribuye a enriquecer el conocimiento, por entender que el factor geográfico está al servicio del conceptual, cuando no perjudique al mismo.

El municipio que exponemos es Villanueva de Castellón (comarca de La Ribera), con 7.321 habitantes actuales. Los datos básicos de su planeamiento y de calificación de la "zona verde estructural" sobre la que centramos la atención, son los siguientes²²¹:

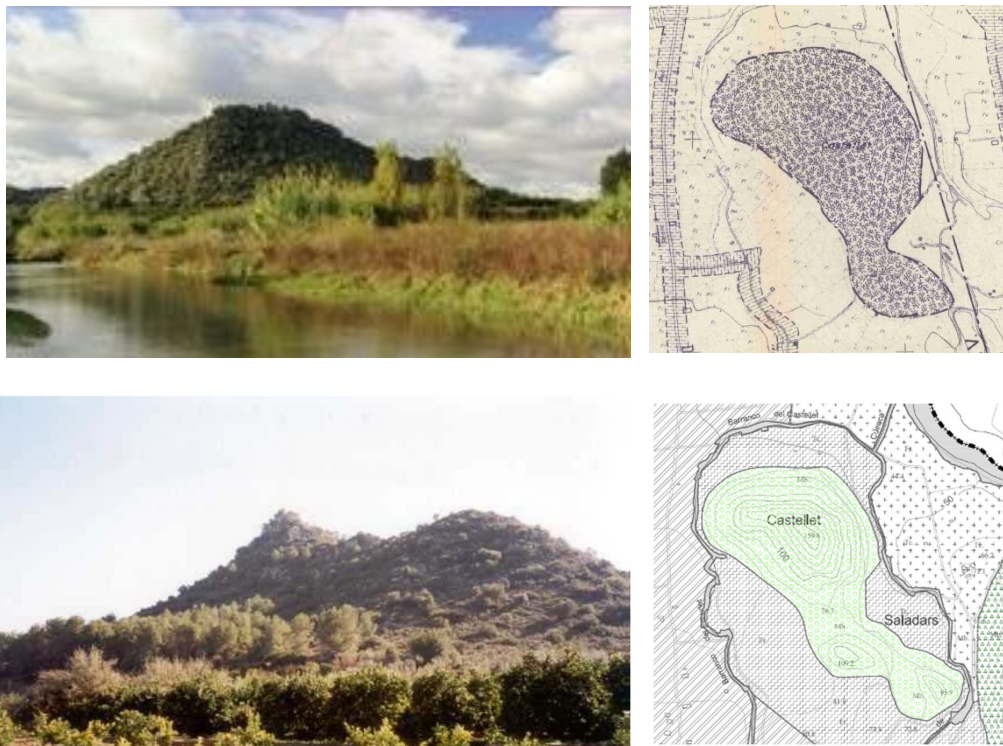
- Planeamiento vigente:
 - Plan General vigente aprobado el 31-1-1989, redactado al amparo del TRLS 1976.
 - Calificación urbanística del montículo de "El Castellet": Parque Público de los sistemas generales.
- Nuevo plan general en tramitación:
 - Documento de referencia emitido por el órgano ambiental el 3-10-2010.
 - Nuevo plan general en tramitación, aprobado provisionalmente por el pleno municipal de 31-3-2015, adaptado a la LUV y ROGTU.

²¹⁹ Proyecto de Decreto de Regulación de los Parajes Naturales Municipales disponible en: <http://www.citma.gva.es/documents/20550900/102814529/nuevo_proyecto_decreto_pnm.pdf/e4e9268e-dc04-4f10-93bf-47b2c58e204b>.

²²⁰En tal sentido, el contenido de la memoria a presentar junto con el acuerdo plenario a la consellería, se limita a adjuntar el "régimen de titularidad de los terrenos", suprimiendo por tanto el requisito se acompañar "la conformidad expresa por escrito de los titulares", en caso de que afectara a titulares particulares. Tal como se comenta en el preámbulo del proyecto de Decreto, esta medida tenía en su momento el objetivo de reducir la conflictividad, pero conducía a delimitaciones de estos espacios no siempre coherentes y adecuadas para proteger los valores naturales y patrimoniales existentes en un determinado espacio. Esta conformidad suprimida se compensa con la introducción de otras vías para garantizar que los propietarios puedan aportar sus consideraciones durante la tramitación del procedimiento, dado que en la tramitación del decreto de declaración se incorpora un trámite de audiencia de 45 días a los propietarios de terrenos afectados (art. 6.3 del borrador de decreto).

²²¹Fuente de información: Los datos de planeamiento vigente, propuesto y los detalles de su tramitación parten del conocimiento personal de los mismos, por ser la presente doctoranda autora del nuevo plan general en trámite y arquitecto municipal del ayuntamiento de Villanueva de Castellón.

- Calificación urbanística propuesta para el montículo de “El Castellet”: Suelo no urbanizable de protección cultural, forestal y paisajística. Entorno de Bien de Interés Cultural “El Castellet”.



Izquierda: Vista del montículo de El Castellet, de Villanueva de Castellón, desde el Rio Albaida, y desde poniente. (Fuente: www.villanuevadecastellon.es estudio de paisaje del PG de Villanueva de Castellón).

Derecha: Detalle del plano de calificación del PG vigente (1989) de Villanueva de Castellón, con calificación del montículo “El Castellet” como “parque público” de los sistemas generales (imagen superior). Calificación como SNU protegido en el nuevo PG en trámite (2015), considerado entorno de Bien de Interés Cultural, por los restos de una fortaleza defensiva que aloja su cima.(imagen inferior).

Fig. 3.12: Montículo de “El Castellet” de Villanueva de Castellón. Una “zona verde estructural” calificada en el PG vigente, con claros valores merecedores de especial protección en suelo no urbanizable, imposible de declarar “parque público natural” a través del propio PG en trámite (2015) por ausencia de la “previa” declaración formal y expresa como suelo no urbanizable protegido en el PG vigente (1989), de acuerdo con los requisitos administrativos impuestos en la legislación urbanística (art. 21 ROGTU).

El suelo que aún en Villanueva de Castellón unos mayores valores ambientales y paisajísticos (que entendemos quedan bastante patentes en la imagen adjunta) así como de alto valor cultural (por alojar en su cima restos de una fortaleza y un yacimiento arqueológico con consideración de bien de interés cultural) es la cima del montículo denominado “El Castellet”. En fase de redacción del nuevo plan general y en cumplimiento del requisito exigido por el art. 13.6 de la LOTPP, al amparo de la cual se redacta el plan, se escogió esta zona del territorio (entre otras), para su declaración como “parque público municipal”, de modo que se facilitara su obtención con cargo a los nuevos sectores de suelo urbanizable reclasificados.

Tal como hemos citado anteriormente, esta área, sin embargo, y como era bastante común encontrarse en los planes de la época (años 80-90), estaba calificada como zona verde, sobre un ámbito sin concreta protección en suelo no urbanizable.

Presentado el documento consultivo del plan general ante el órgano ambiental de la Generalitat Valenciana, reflejando la propuesta de calificación del montículo “El Castellet” como suelo no urbanizable protegido así como la de “parque público natural”, se emite el correspondiente documento de referencia, con la siguiente observación al respecto²²²:

“El parque público natural previsto, supera el necesario por las reclasificaciones propuestas. No obstante, parece ser que parte del mismo no reúne los requisitos de ser suelo ya protegido, en atención al artículo 20 y 21 del ROGTU”²²³

Como consecuencia de la observación anterior, el ayuntamiento se plantea recurrir a la previa declaración de “El Castellet” como “paraje natural municipal”, de acuerdo con la salida que se deduce del art. 21.1.a) ROGTU, según la cual, una vez estén formal y expresamente declarados como suelo protegido en aplicación de la legislación sectorial de espacios naturales protegidos, por tener la consideración de parques naturales, parajes naturales, parajes naturales municipales, podrán ser objeto de cesión como “parque público natural”.

El montículo “El Castellet” de Villanueva de Castellón es, en parte de titularidad desconocida, y gran parte de él de titularidad privada. Sus propietarios no han accedido a suscribir la declaración de conformidad exigida por el art. 3.3.f del Decreto 161/2004, de 3 de septiembre, del Consell de la Generalitat, de Regulación de los Parajes Naturales Municipales, y como consecuencia de ello, el expediente de declaración como paraje no ha podido seguir adelante.

Esta es una segunda puerta que se cierra, derivada siempre de las exigencias impuestas por la legislación de aplicación, para la calificación de un suelo con claros valores ambientales y culturales, como “parque natural municipal”.

No podemos dejar de asimilar la situación descrita anteriormente a un “callejón sin salida”, que parte de la ausencia de coordinación o conocimiento profundo de las disposiciones urbanísticas previas, así como del distanciamiento entre los requisitos administrativos y la capacidad de gestión de los ayuntamientos.

Debido a las dificultades imposibles de salvar, por los requisitos impuestos desde la propia legislación, el montículo de “El Castellet” ha quedado propuesto en el nuevo plan general en trámite como suelo no urbanizable protegido, pero sin la calificación de “parque público natural”, de manera que no queda garantizada su obtención a manos públicas mediante el mecanismo de gestión que se previó por la LOTPP a partir de esta calificación.

²²² De acuerdo con lo especificado en el art. 9 de la 9/2006, de 28 de Abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, el “documento de referencia”, tiene como función la determinación del alcance y nivel de detalle del Informe de Sostenibilidad Ambiental, iniciándose en su emisión el proceso de evaluación ambiental del planeamiento.

²²³ Documento de referencia emitido al documento consultivo del plan general de Villanueva de Castellón, el 3-10-2010, pág. 10. Disponible en:
http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/documentos/00000210_DR.pdf>

3.4.1.4 ALGUNAS REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

En resumen, podemos manifestar que los condicionamientos administrativos exigidos por la legislación parecen ignorar la realidad física, así como la existencia de calificaciones urbanísticas planteadas en otra época y con otros criterios, que deberían considerarse, y no primar sobre los valores tangibles y demostrables, que poseen determinadas partes del territorio, independientemente de su reconocimiento en un documento urbanístico.

A través de la presente investigación **se pretende poner de relieve la rigidez de la Administración, que demuestra un gran distanciamiento respecto de la realidad fáctica**, hacia la capacidad de gestión real de los ayuntamientos y sus dificultades pragmáticas, sin ser capaz en ocasiones de instrumentar mecanismos que hagan operativa la consecución de los objetivos trazados desde la propia ley.

Quizás el planteamiento rígido ejemplificado, y que podríamos extender a otros casos, se deba a un exceso de celo por la Administración, ante posibles pretensiones interesadas de “saltarse la ley” articulando falsas protecciones vía las propias reclasificaciones de suelo. Pero **esto no hace más que evidenciar el reconocimiento de la debilidad de nuestra Administración** (en esta caso, autonómica) y la falta de confianza en sus propias estructuras administrativas. La toma de determinadas decisiones, a partir de apreciaciones técnicas, académicas o profesionales, con los propios medios humanos de nuestra Administración, supliría a regulaciones absurdas que nos lleva a callejones sin salida.

Tal como señala MIRALLES I GARCIA²²⁴, **los instrumentos clásicos de planificación y diseño son muy ineficaces, siendo en realidad instrumentos administrativos, de la Administración**. El caso ilustrado en el que la propia ley antepone la situación administrativa de “previa” calificación como suelo protegido, a un suelo que no la tiene, pero cuyos valores merecedores de la misma son indiscutibles, siendo por tanto capaz de dejar pasar que se incorpore como “parque público natural”, encaja perfectamente con la idea de ineficacia anteriormente expresada basada en un enfoque meramente administrativo de una protección.

Si además tenemos en cuenta que, el sistema de cesión de “metro por metro” que nace a partir de la LOTPP (art. 13.6), y su pretensión de obtener suelo para formar una bolsa de “parques públicos naturales”, ya no ha sido recogida en la vigente legislación urbanística de la Comunidad Valenciana (LOTUP), y por tanto ha quedado suprimida, **se refuerza la naturaleza coyuntural de nuestros instrumentos de planificación** que enunciaba MIRALLES I GARCIA, y que a nuestro modo de ver, **ponen en grave riesgo y entredicho las iniciativas legislativas en orden a la protección del territorio**.

²²⁴ Op.cit., pág. 81.

3.4.2 La “Infraestructura Verde”

3.4.2.1 ANTECEDENTES

Año 1952:

*“El ejemplo más completo es el de Boston, la primera ciudad del mundo que planteó los parques, jardines, espacios verdes y zonas forestales como proyecto de conjunto. Sólo así podemos concebir los urbanistas los espacios libres. No basta sobre un plano un jardín. Es algo más que todo eso. Es una **relación armónica y orgánica de todos los espacios libres.***

...

*Hagamos que los espacios libres sean un conjunto orgánico y que el parque forestal se pueda unir al de la ciudad por calles que les den su fisonomía propia.*²²⁵

*“El espacio verde ha de responder a una concepción orgánica de conjunto: grandes avenidas, grandes plazas, que enlazan todos los espacios verdes de tal manera que, por ejemplo, el jardín de Barriada está a 500 metros de distancia y permite a los habitantes de la zona ir a disfrutar de él. Quedan **los parques, que son las reservas de verde que rodean la ciudad.** Esto es, a mi entender, lo que deber ser un **sistema de espacios verdes de la ciudad, enlazados todos por medio de grandes avenidas. Así concebido el espacio verde, forma parte del conjunto urbano de la ciudad.**”²²⁶ [la negrita es nuestra]*

A través de la cita anterior, que ilustra el llamamiento de nuestros maestros a una concepción integrada de los espacios libres, hacia una visión conjunta de la simple plaza o jardín con determinados elementos del territorio, podemos apreciar que la idea que inspira el concepto de “infraestructura verde” tiene numerosos antecedentes y que además no es en absoluto nueva en nuestro territorio cercano, cuando ya en 1952, con la celebración del Día Mundial del Urbanismo, en Valencia, el arquitecto GIRALT, reclama hacer de los espacios libres un conjunto orgánico, que llega incluso a relacionar el sistema de espacios verdes de la ciudad con las reservas verdes que rodean la ciudad o los parques forestales.

Después de la lectura de las palabras de Giralt (1952), ya no nos puede resultar tan novedosa la lectura del preámbulo de nuestra vigente legislación urbanística valenciana (LOTUP), cuando al motivar la introducción de la “infraestructura verde” expresa lo siguiente:

Año 2014:

*“Con la finalidad de armonizar los nuevos crecimientos en el territorio con sus objetivos de protección, se configura la Infraestructura Verde del territorio como una **red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural.** Es un concepto, una nueva metodología de aproximación a la realidad territorial, que incluye los terrenos con mayores valores del territorio y, al igual que las infraestructuras tradicionales, tales como carreteras, vías férreas, etc., **vertebra el territorio y le dota de continuidad.** La definición de la infraestructura verde debe ser previa a la planificación de las nuevas demandas de suelo y debe abarcar todas las escalas del territorio. ...” [la negrita es nuestra]*

²²⁵Intervención del arquitecto GIRALT CASADESÚS, R., en el Día Mundial del Urbanismo, celebrado en Valencia en 1952, tras la exposición del tema “Espacios libres o zonas verdes” por ESTELLÉS CEBA, J.J., op.cit., pág.58.

²²⁶ Ibídem, pág.55.

De hecho el antecedente nominativo del concepto de “infraestructura verde” en nuestra legislación fue el de “espacios abiertos”²²⁷ requerido por la primera Ley de Ordenación del Territorio y Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTPP) a través de su Reglamento de Paisaje (2006), lo que lo asimila más al “sistema de espacios verdes” que cita textualmente el arquitecto GIRALT.

Como antecedentes de esta concepción fuera de España podemos recordar la Ley Green Belt de Gran Bretaña de 1938, que introdujo la figura del “cinturón verde” como elemento perimetral de contención del crecimiento arbitrario de las ciudades evitando la conurbación con las colindantes; así como las experiencias de los Países Bajos, a través del concepto de Randsat (ciudad anillo) o Green Heart (corazón verde)²²⁸.

Por su parte, en nuestro territorio nacional, podemos citar como referente de aplicación práctica de la idea del sistema de espacios verdes, el ejemplo del “Anillo Verde” de Vitoria-Gasteiz, que surge a principios de los años 90 en la mencionada ciudad, con la intención de resolver a través de la integración de los parques periurbanos en la trama de la ciudad, los problemas preexistentes de un periferia urbana degradada.

Siguiendo con nuestro ámbito interno, encontramos como antecedentes, la introducción en el planeamiento urbanístico, en este caso de carácter territorial, del concepto de “Malla Verde”, que se recoge tanto en el Plan Territorial del Área Funcional de LLodio²²⁹ (año 2005) como en el Plan Territorial del Bilbao Metropolitano (año 2006).

El Plan Territorial del Bilbao Metropolitano afronta la definición de este elemento especificando: *“la Malla Verde se define como el sistema integrado de equipamientos de espacios libres y áreas de esparcimiento del Medio Físico destinados a propiciar la «permeabilidad del territorio» a la población, buscando mecanismos para permitir el disfrute de la naturaleza por los ciudadanos de forma compatible con la vocación de los diferentes espacios”*²³⁰.

Por otro lado, el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano²³¹, reclama la redacción de “planes de verde urbano”, a modo de planes especiales específicos que realicen una propuesta de ordenación de espacios libres y zonas verdes, junto con la protección y mejora del paisaje, naturaleza y medio físico, y su imbricación en la sostenibilidad medio ambiental.

En consecuencia, y tal como hemos podido comprobar, la Infraestructura Verde no es un concepto en absoluto novedoso, y por tanto no es original de la planificación territorial de la

²²⁷ El concepto del “Sistema de Espacios Abiertos” se encuentra en el art. 41 del Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana.

²²⁸ Podemos encontrar en los planes de la comarca estudiada (La Safor) ejemplos de planteamientos de Green Belt en planes municipales de los años 50, y por tanto ya no vigentes, de los municipios de Benirredrá, Simat de Valldigna y Xeraco. Nos remitimos a las fichas correspondientes en el capítulo 2, para su visualización.

²²⁹ Decreto 19/2005, de 25 de enero, del País Vasco, por el que se aprueba el Plan Territorial del Área Funcional de Llodio. En su art. 27 introduce la siguiente definición: *“La Malla Verde del Territorio estará formada por un conjunto de itinerarios destinados a facilitar el disfrute del territorio mediante su uso por peatones y ciclistas. Se trata de una red interconectada que comunica entre sí los diferentes núcleos rurales de interés, áreas recreativas, equipamientos de ocio y turismo y espacios naturales existentes en el territorio permitiendo un disfrute integral del mismo.”*

²³⁰ Definición de “Malla Verde” recogida en el art. 37 del Decreto 179/2006, de 27 de septiembre, del País Vasco, por el que se aprueba el Plan Territorial del Bilbao Metropolitano.

²³¹ AA.VV: *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marítimo, Tomo II, Madrid, 2009, pág. 17.

Comunidad Valencia, aunque encontremos algunas referencias escritas en los textos legales, que nos puedan indicar lo contrario²³².

3.4.2.2 CONCEPTO

Nuestra vigente legislación autonómica valenciana, define la “infraestructura verde” de la siguiente manera (art. 4 LOTUP):

“La infraestructura verde: concepto y funciones

1.La infraestructura verde es el sistema territorial básico compuesto por los siguientes espacios: los ámbitos y lugares de más relevante valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico; las áreas críticas del territorio cuya transformación implique riesgos o costes ambientales para la comunidad; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores”.

La definición anterior se complementa con un extenso listado de los elementos que deben formar parte de la “infraestructura verde” de la Comunidad Valenciana (art. 5 LOTUP), entre los que señalamos de maneja resumida, los que interesan a nuestro trabajo, por tener relación con las zonas verdes urbanas, y con los espacios periurbanos de valor natural y ambiental, que también encontramos calificados en numeroso planeamiento como “zonas verdes estructurales”:

- Los espacios que integran la Red Natura 2000 en la Comunitat Valenciana, los espacios naturales protegidos, y las áreas protegidas por instrumentos nacionales o internacionales sobre el patrimonio natural y la biodiversidad.
- Los ecosistemas húmedos y masas de aguas, continentales y superficiales, así como los espacios adyacentes a los mismos.
- Los espacios costeros de interés ambiental y cultural.
- Los montes de dominio público y de utilidad pública o protectores.
- Las áreas agrícolas que, de elevada capacidad agrológica.
- Los espacios de interés paisajístico.
- Los espacios de elevado valor cultural, incluyendo sus entornos de protección.
- Los ámbitos que garanticen la adecuada conectividad territorial entre los diferentes elementos constitutivos de la infraestructura verde, con especial referencia a los cauces fluviales y sus riberas, las vías pecuarias y otras afecciones de dominio público que cumplan esta función, así como los corredores ecológicos y funcionales.
- Los espacios ubicados en el suelo urbano y en el suelo urbanizable que la planificación municipal considere relevantes para formar parte de la infraestructura verde, por sus

²³² El preámbulo del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, define la Infraestructura Verde como un concepto innovador, a su vez relacionándola con los espacios verdes de las ciudades, que pueden contenerse en la misma, conectándolos a través de elementos urbanos con los del entorno rural: **“La Infraestructura Verde es un concepto innovador en la gestión de los espacios abiertos del territorio y en su planificación. Tiene que definirse, a distintas escalas territoriales, como paso previo a cualquier desarrollo urbanístico que se planifique y su grado de protección se adaptará a la prescrita por las distintas legislaciones que se apliquen a cada espacio. Lo que es novedoso es esta forma integral de gestionar el territorio, que incluso puede contener elementos urbanos para conectar los espacios verdes de las ciudades con los de su entorno rural. La estrategia territorial define estos ámbitos constituyentes de la Infraestructura Verde y propone un conjunto de principios directores y criterios para la adecuada planificación y gestión de cada uno de ellos, sin olvidar su conservación activa relacionada con su uso público racional y sostenible.”**

funciones de conexión e integración paisajística de los espacios urbanos con los elementos de la infraestructura verde situados en el exterior de los tejidos urbanos.

En la enumeración anterior podemos ver identificados tanto a las zonas verdes urbanas incluidas en el suelo urbano o urbanizable que el plan considere relevante para su integración en la “infraestructura verde”, como un buen número de espacios naturales que aparecen calificados en el planeamiento, sobre todo el redactado con anterioridad a la LRAU, de nuestro ámbito de estudio, como “parque público”, y que se concretan en montículos, laderas de montes forestales, cumbres donde existen restos de fortalezas, riberas de cauces, espacios lacustres y espacios adyacentes a la costa.

Es importante indicar que **la calificación como “infraestructura verde” tiene efectos puramente formales o de ordenación, sin que conlleve repercusiones en su sistema de gestión, como sí lo hacía la declaración de los “parques naturales”** que hemos explicado en el apartado anterior.

3.4.2.3 LOS GRANDES PARQUES PÚBLICOS PERIURBANOS Y SU INTEGRACIÓN EN LA “INFRAESTRUCTURA VERDE”

En el presente apartado pretendemos razonar cual es la aportación práctica y positiva que supone la incorporación de la “infraestructura verde” en nuestro ordenamiento urbanístico, respecto del cual, tal como acabamos de demostrar, no ha supuesto ninguna novedad, al menos a nivel “conceptual”.

Para ello, realizaremos un primer acercamiento a los planeamientos que calificaron, grandes espacios periurbanos como “zonas verdes” de la ordenación estructural, tratando de poner en evidencia la razón del planteamiento o postura que les llevó a plasmar esta determinación.

Recordemos que estas zonas son realmente áreas de alto valor natural y ambiental en suelo no urbanizable, de forma que el carácter de “dotación pública” que les imprime la calificación de zona verde, no es estrictamente necesario para proteger los valores que le son propios (cuestión que se puede llevar a cabo dotándolas de una protección en suelo no urbanizable), y sin embargo, plantea problemas de gestión importantes para los ayuntamientos la materialización del destino público inherente a las dotaciones, es decir, su obtención, teniendo en cuenta además la gran superficie que caracteriza a estas áreas del territorio, que deberían por lo tanto adquirir.

Por otro lado, es indiscutible la funcionalidad complementaria que estas áreas periurbanas pueden jugar en relación a las zonas verdes urbanas, estas sí auténticas dotaciones con destino público.

Para conseguir nuestro objetivo, podemos utilizar el ejemplo del planeamiento de Alfahuir. Dicho municipio, dispone como figura de planeamiento vigente, unas Normas Subsidiarias del año 1993 (anteriores a la LRAU), que revisan a las anteriores NS de 1986 y en las que ya se calificaba como “zona verde estructural” el cerro del Castillo, con 290.000 m² de superficie. Pese a esta holgada dotación, como podemos leer en la siguiente reproducción de un fragmento de su memoria, se amplía con varias zonas verdes más, especialmente con una ladera forestal de 5,6 Ha. que conviene calificar como zona de apoyo a la regeneración de una cantera:

“El sistema general de espacios libres responde a la dotación de cinco m² por habitante exigida específicamente a los Planes Generales de Ordenación Urbana en el artículo 12

de la Ley del Suelo, y que se aplica por analogía a las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal,...

El emplazamiento elegido para esta reserva de espacios libres, es el cerro del Castillo, por tratarse de una loma próxima a la población, que puede servir como lugar de esparcimiento y recreo para la misma.

El la modificación propuesta aparecen dos nuevos espacios de parque público.

Uno de ellos de 4.000 m² situado junto al suelo urbano industrial y de almacenes y servicios, y otro de **5,6 Ha. que tiene por objetivo recuperar para este uso la actual cantera al SE de la población, que deberá ser regenerada, en el plazo previsto por su licencia de explotación y que engloba también la zona arbolada de la cumbre de la ladera W lindante con la zona urbanizable residencial de baja densidad.**²³³[La negrita es nuestra]

Para estas reservas de espacios libres, no se previó ningún sistema equidistributivo de obtención, con lo que en la actualidad siguen estando en manos privadas.

La intención de la calificación de estas grandes superficies como “espacios libres”, tal como podemos ver reflejado expresamente en la memoria justificativa del documento de planeamiento, obedece fundamentalmente a su funcionalidad como lugar de esparcimiento y recreo (loma del Castillo), independientemente del valor como entorno cultural que tiene implícito por la entidad patrimonial del castillo que se erige en su cumbre, y que sin embargo, no es mencionada como motivación de la calificación como “sistema general de espacios libres”.

Alfahuir



ZVe junto a un SUB
Sup.= 56.000 m².

“Cerro del Castillo”
Sup.= 290.000 m²

Fig. 3.13: Espacios periurbanos de alto valor ambiental y natural que están calificados como “parque público” (“zonas verdes estructurales”) en el municipio de Alfahuir (comarca de La Safor, Valencia)
(Fuente: fotografías de vuelo reciente del Instituto Cartográfico Valenciano o Google Earth)

A nuestro entender, la desproporcionada cantidad de “zonas verdes estructurales” que califica el planeamiento de algunos de nuestros municipios, hemos de entenderla como **expresión de la voluntad del planificador de señalar de una manera especial la existencia de áreas**

²³³ Memoria de las Normas Subsidiarias de Alfahuir, aprobadas en 1993, pág 17. Autores: Ignacio Jordá Grau, arquitecto del servicio de asistencia técnica y cooperación municipal de la Diputación de Valencia. (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 9190025).

periurbanas con unas características especiales que entiende complementan la función ambiental y recreativa de las zonas verdes urbanas.

Este señalamiento **se llevó a cabo con las herramientas que tuvo a su alcance, debido a la falta de una figura especialmente adecuada en la legislación urbanística para identificar el papel activo de estos espacios relevantes en la estructura del territorio**, más allá de su reconocimiento como suelo no urbanizable protegido que podrían merecer la mayoría de estos lugares. Esto conlleva, según nuestra opinión, la elección por el planificador de una calificación que denote un papel “activo” y funcional en el planeamiento, como es el de “parque público” o “reserva de espacios libres” de la “estructura general y orgánica del territorio” (sistemas generales), según las variadas nomenclaturas de la legislación estatal al amparo de la cual se redactaron la mayoría de los planes de la época (TRLRS 1976 y TRLRS 1992).

La simple calificación como suelo no urbanizable protegido, hubiera dejado relegado a dichos espacios a una situación “pasiva” en la ordenación, de autoprotección, y sin señalamiento de un juego o papel especial, que sin embargo, sí les imprimía la inclusión entre los elementos que forman la “estructura general y orgánica del territorio”, y dentro de ella, el “sistema de espacios libres”, aún con la desventaja que ello suponía de cara a enfrentarse a una gestión, nos atrevemos a decir, prácticamente imposible²³⁴, en orden a su obtención para el patrimonio público de suelo.

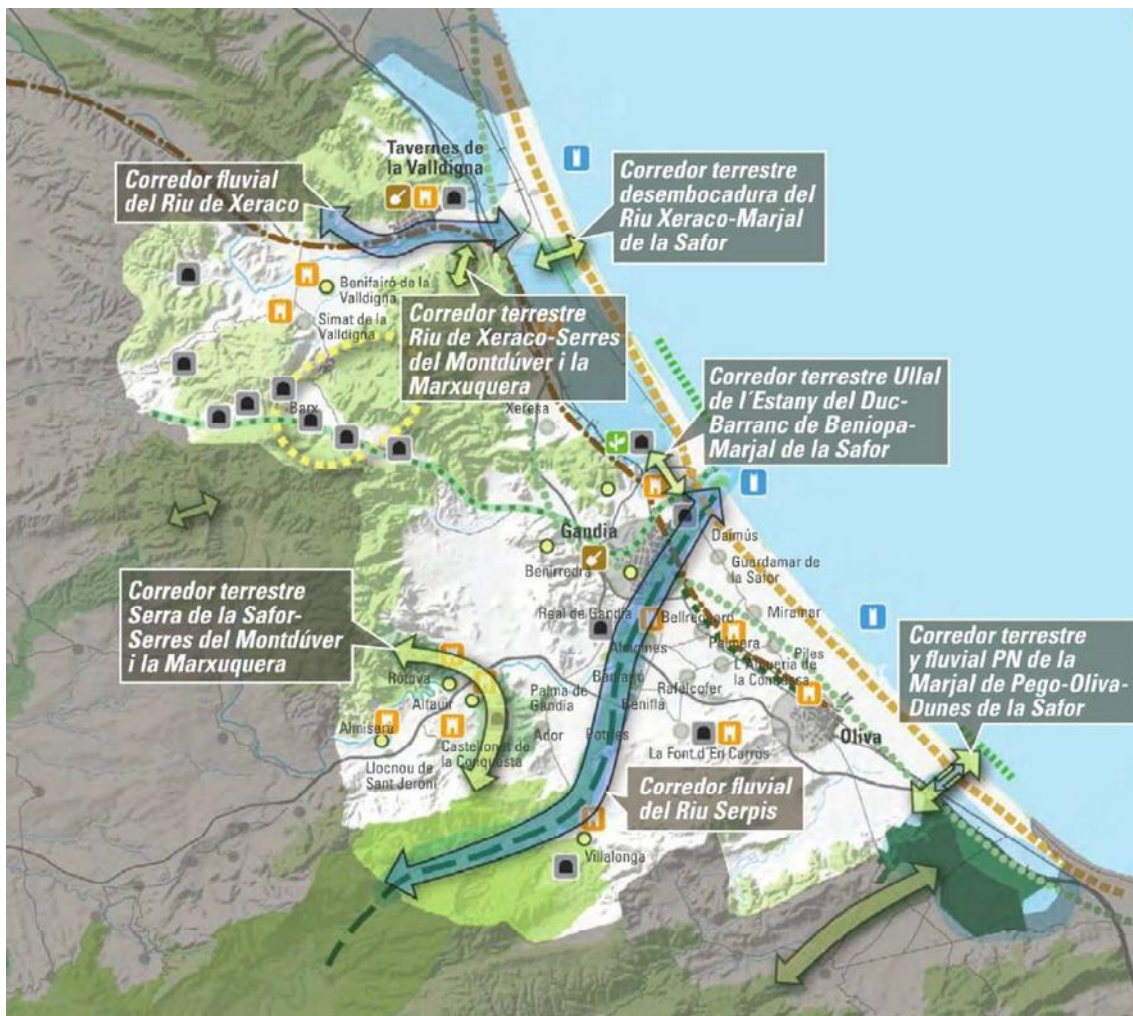
Por tanto, creemos ver en el enfoque volcado en planes como el ilustrado en el ejemplo, y en la actitud de sus redactores, el **llamamiento a una figura específica que recogiera no solo el valor singular y especial que tienen determinados espacios naturales, sino un papel “activo” en la ordenación del territorio de sus municipios**, en este caso, relacionada con su contribución al esparcimiento y recreo de la población, complementariamente a las zonas verdes específicamente urbanas.

Expuestos los anteriores antecedentes, entendemos que **la incorporación en nuestra legislación urbanística del concepto de “infraestructura verde” viene a introducir la herramienta reclamada y requerida por nuestros maestros, en nuestro propio corpus legislativo, dotando de “nombre propio” a estos espacios verdes, que tienen unos valores ambientales y naturales**, no necesariamente ligados al destino público al que les aboca su calificación como “dotación pública”, en cualquiera de las acepciones que las “zonas verdes estructurales” tienen (parque público, jardín, etc... de los sistemas generales o de la red primaria).

Dada la limitación de planes municipales que por su reciente redacción, puedan recoger la “infraestructura verde” en su ordenación, en nuestro ámbito territorial de estudio básico (la comarca de La Safor), utilizaremos dos referentes distintos para ilustrar el efecto de la incorporación de las “zonas verdes estructurales” que son espacios periurbanos de valor ambiental o jardines de ribera, en la Infraestructura Verde. Como referente en la propia comarca, podemos recoger la propuesta de Infraestructura Verde, que a nivel del área

²³⁴La problemática que supone la gestión de dichos espacios, entendida como el procedimiento para conseguir su obtención para el patrimonio público, se encuentra detallada en el capítulo dedicado a la técnica de la expropiación, donde valoraremos la situación de riesgo a quedan expuestos, frente a la posibilidad de una petición de expropiación por sus respectivos propietarios, así como los efectos negativos que ha supuesto para los ayuntamientos el desencadenamiento imprevisto de este proceso. También demostraremos en dicho capítulo la denotada inactividad de los ayuntamientos a iniciar por sí mismo actuaciones conducentes a la obtención de las zonas verdes.

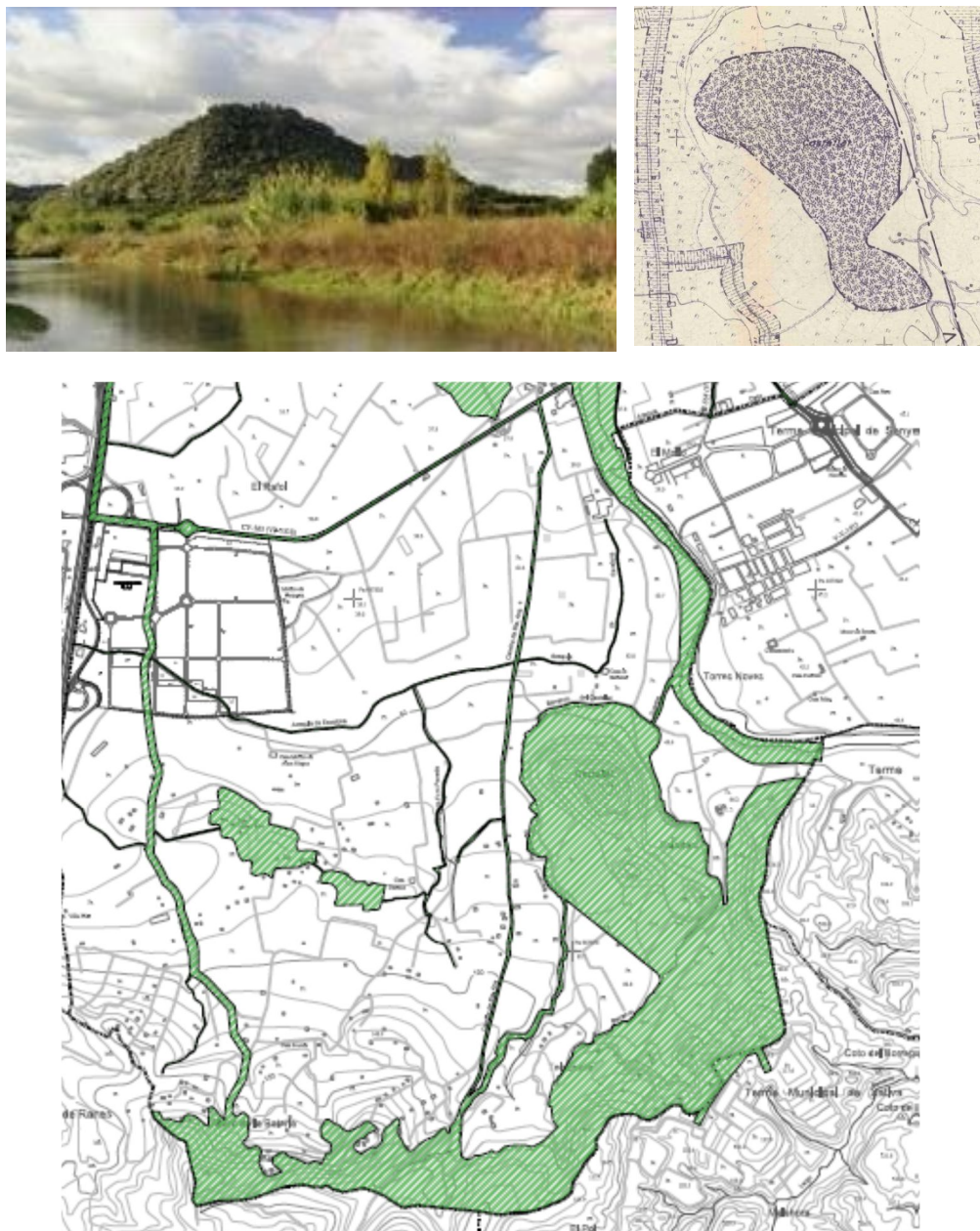
funcional de La Safor, se contiene la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell.



Superior izquierda: Zona verde “Alquería de Martorell (Río Serpis, Gandía), en el Corredor fluvial del río Serpis, propuesto por la ETCV. Superior derecha: Zona verde “L’Ullal de perla i l’Estany” (Gandia), en el Corredor terrestre Ullal de l’Estany del Duc, propuesto por la ETCV. Inferior: Esquema de la Infraestructura Verde propuesta para el área funcional de La Safor en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV)(Fuente: ETCV, Libro Áreas Funcionales, pág.221, <http://www.citma.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/29/html/index.html>(17-8-15)).

Fig. 3.14:Relación entre “zonas verdes estructurales” de La Safor e “Infraestructura Verde” propuesta por la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas)

Como referente de la integración de la “infraestructura verde” en el planeamiento municipal, utilizamos el de un municipio radicado en nuestro ámbito superior de estudio, la provincia de Valencia, cuyos precedentes ya hemos explicado en el apartado anterior, dedicado a la figura de los “parque públicos naturales”. Se trata del plan general de Villanueva de Castellón, en fase de tramitación, en el que se refleja la incorporación en la “infraestructura verde” de la loma de El Castellet, calificada en el plan general anterior (1989) como parque público de los sistemas generales.



Superior izquierda: Vista del montículo de El Castellet, de Villanueva de Castellón, desde el Rio Albaida, y desde poniente. (Fuente: www.villanuevadecastellon.es). Superior derecha: Detalle del plano de calificación del PG vigente (1989) de Villanueva de Castellón, con calificación del montículo “El Castellet” como “parque público” de los sistemas generales. Inferior: Plano de Infraestructura Verde del nuevo PG en trámite de Villanueva de Castellón, aprobado provisionalmente por el pleno municipal de 31-3-2015, donde se integra el montículo de El Castellet (Fuente: elaboración propia como autora del PG en trámite)

Fig. 3.15: Una “zona verde estructural” calificada en el PG vigente (1989), con claros valores merecedores de especial protección en suelo no urbanizable, incorporada como “Infraestructura Verde” en el nuevo plan general municipal en trámite (Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas)

3.4.3 La contribución del territorio hacia la flexibilización de estándares: la aportación a la componente “cualitativa” y “subjativa”

Por lo tanto, expuestos los antecedentes anteriores, entendemos que el importante logro conseguido con **la incorporación del concepto de “infraestructura verde”** en nuestra “Planificación Territorial Valenciana”, consiste en el **reconocimiento de una figura o herramienta concreta en la legislación donde se pueda dar cobertura e integrar una función “activa” en la ordenación a los espacios periurbanos de valor ambiental y natural, sin necesidad de aplicarles una denominación que les aboque a su consideración como dotación “pública”, con los problemas que el intento de su obtención a través de la gestión urbanística puede conllevar.**

Al mismo tiempo, este es un primer paso en el **reconocimiento implícito del papel funcional complementario que desempeñan determinados elementos en el ámbito rural con otros en el ámbito urbano, como pueden ser las zonas verdes** en las que se centra nuestra investigación.

En tal sentido, este enfoque puede **facilitar la incorporación de estándares más flexibles**, y al mismo tiempo, más ajustados a las necesidades reales. Sería interesante valorar y cuáles de los elementos integrantes de la “infraestructura verde”, **ejercen una función realmente complementaria o equivalente a la recreativa propia de las “zonas verdes urbanas” y en qué medida.**

Recordemos la experiencia previa de comunidades autónomas, como la aragonesa o canaria, que posibilitan la determinación concreta del ratio adecuado en el momento de aprobación de su planeamiento por el ayuntamiento y administración autonómica, determinando o minorando el ratio general de 5 m² de ZVe por cada habitante, que establece la legislación urbanística. Esta minoración es posible por el hecho de poder considerar áreas no específicamente urbanas, tales como espacios naturales con valores ambientales o parques periurbanos, en la determinación del ratio de “zonas verdes estructurales” por habitante, aunque no se determina exactamente cómo hacerlo²³⁵.

En este punto hemos de apuntar una posible **LÍNEA DE INVESTIGACIÓN**, que podríamos titular “la contribución del territorio en el cumplimiento de estándares de zonas verdes”, cuyos objetivos desarrollamos en las conclusiones del presente capítulo.

²³⁵ Podemos recordar como ejemplo de esta iniciativa la regulación de la legislación aragonesa a través del art. 40.1.b.1) (Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, modificada por la Ley 4/2013, de 23 mayo), relativo a los sistemas generales (ordenación estructural) que deben definirse en el plan general: “A la hora de fijar la ratio por habitante, el Ayuntamiento y el órgano autonómico competente tendrán en cuenta el entorno rural, la estructura urbana y la suficiencia de espacios a nivel de planeamiento general del municipio teniendo en consideración la disponibilidad de zonas naturales susceptibles de uso común que cubran adecuadamente dicha necesidad. En defecto de previsión o de adecuada justificación, se aplicará una ratio de cinco metros cuadrados por habitante.”

3.5 CONCLUSIONES

3.5.1 La legislación urbanística

A través del análisis efectuado, hemos comprobado como **a diferencia de nuestro contexto europeo, disponemos en España de una extensa y detallada regulación en materia de estándares dotacionales**, y en concreto, de zonas verdes. Este hecho es una consecuencia más de la necesidad de articular mecanismos de control que limiten la discrecionalidad de la intervención privada, sobre la que recae la iniciativa de “producción de la ciudad” en nuestro singular sistema urbanístico, así como de la asunción de la debilidad de nuestra Administración Local para negociar libremente con el interés privado.

La regulación entre comunidades autónomas, aunque parte de un sustrato común, ha ido evolucionando de diferente manera, introduciendo diferentes niveles de flexibilidad, de aproximación a la diversa realidad de los municipios de España, y acogiendo variados referentes hacia las “zonas verdes estructurales” (ZVe), objeto de nuestro estudio.

De lo anterior, **resulta un trato desigualitario entre comunidades, donde consideramos que las diferencias importantes son las “cualitativas”, no las cuantitativas** (ratio numérico exigido de ZVe). Entre los aspectos que lo evidencian, destacamos a modo de ejemplo, el hecho de que como consecuencia de las diferentes denominaciones utilizadas hacia las zonas verdes y los criterios de flexibilidad permitidos, puede un espacio periurbano natural computar como dotación de “zona verde estructural” en una comunidad, y no en otra.

La especial consideración hacia la diversidad de nuestros municipios, la probable menor necesidad de ZVe de los más pequeños, y la introducción de criterios para su flexibilidad, tiene una presencia muy limitada y sesgada en la legislación urbanística, para la que entendemos merecería²³⁶. La regulación inicial que contempló en este sentido la Comunidad Valenciana, se ha ido eliminando paulatinamente²³⁷, resultando estar, además, entre las más exigentes en materia de dotación de zonas verdes.

La inadecuación de la legislación urbanística hacia la diversidad de nuestras poblaciones se aprecia también en la imposición de condiciones dimensionales en función de determinados tipos de zonas verdes y escalones poblacionales, que como hemos explicado con algunos ejemplos, **llegan a someter el modelo urbano** a la necesidad de tener que encajar un diámetro y un área de considerable superficie, tal como la derivada de los “parques urbanos” de la legislación urbanística valenciana. O incluso al **abandono de la utilización como recurso, de elementos tradicionales en la conformación de nuestras ciudades**: bulevares, paseos, jardines lineales de ribera, etc.; ya que la anchura que tienen, incluso los históricamente conocidos, no cumple los requisitos legales actuales.

²³⁶ Únicamente la legislación urbanística autonómica de las comunidades de Extremadura y Castilla-La Mancha contemplan un establecimiento de ratios mínimos de “zona verde estructural” que sube gradualmente, y desde cero, en función de tres escalones de población municipal.

²³⁷ Hemos de recordar que la Comunidad Valenciana dispuso de un grado de exención del estándar de 5 m²/hab. de ZVe, de forma justificada para los municipios de menos de 5.000 hab. a partir de su primera legislación urbanística autonómica (LRAU, 1994), que luego se limitó a los menores de 1.000 hab. (RPCV, 1998), y que finalmente acabó por desaparecer (LUV, 2006).

Todo lo anterior, **partiendo de una normativa que surgió movida por la necesidad de resolver los problemas de las grandes ciudades a partir de la época de la industrialización, y que ha sido implantada, por extensión, a la globalidad de los municipios, sin estudios específicos que justifiquen su validez general.**

Las necesidades de los pequeños y medianos municipios, -que por otro lado es donde reside la mayor parte de la población-, nada tiene que ver con las demandas de las *ciudades*, y por lo que respecta a la necesidad de zonas verdes, los primeros establecen relaciones más directas con otro plano o esfera a la que están muy vinculados: el “territorio”.

La dotación de “zonas verdes estructurales”, y otras múltiples cuestiones, entendemos que deberían acometerse desde una **revisión de la legislación urbanística, apoyada en la realización de estudios específicos, que tuviera en cuenta la diversidad municipal, su limitada capacidad de gestión, y la contribución del territorio** como malla en la que se insertan y con la que se relacionan de una manera especial muchas de las poblaciones. Entendemos que las recientes iniciativas hacia una regulación conjunta entre ordenación territorial, urbanística y de paisaje (por ejemplo, con la vigente legislación valenciana, LOTUP), denota una actitud positiva en este sentido, pero como hemos visto, aún es insuficiente y mejorable, en muchos aspectos.

3.5.2 El contraste con los datos reales: los efectos de las previsiones legales en los municipios

Tratando de confirmar el grado de validez de las conclusiones extraídas en el “plano normativo”, que acabamos de resumir, descendemos al nivel práctico, obteniendo datos reales cuantitativos y cualitativos sobre la planificación y gestión de las “zonas verdes estructurales”, que introducimos como aportación específica en el presente trabajo.

ANALISIS CUANTITATIVO

Las previsiones del planeamiento muestran una gran disparidad: Nos encontramos con municipios que califican **271,53** m² de ZVe por habitante potencial (hab.p.), mientras otros se quedan en **1,55** m²/hab.p. Aún así la media del conjunto “parece” superar el mínimo legal: **11,45** m²/hab.p.

Sin embargo, si descartamos aquellas ZVe que no cumplen con condiciones adecuadas para su disfrute como zonas verdes urbanas, establecidas por la legislación, la situación cambia notoriamente. Hemos llamado **estándar medio de ZVe con condiciones “óptimas”, a este ratio “corregido”, que resulta ser de 4,08 m²/hab.p.** Como vemos ya nos encontramos bajo en mínimo legal, de 5 m²/hab.p.

Finalmente si consideramos los resultados de la “gestión urbanística” (ZVe ya obtenidas por el ayuntamiento al servicio de la población real actual), podemos responder a la siguiente pregunta de examen: **¿De cuantas “zonas verdes estructurales”, con condiciones adecuadas para su disfrute, dispone en la actualidad nuestra población?**²³⁸

²³⁸ Hemos de entender, condiciones adecuadas para su disfrute, las vigentes que se derivan de los requisitos legales, y que conducen a la consideración de zonas accesibles (cercanas a la población y de orografía adecuada), aptas para la plantación de especies vegetales, etc., y con el resto de condiciones que se detallan en los epígrafes del capítulo. La población se refiere lógicamente a la del ámbito geográfico de estudio en nuestro trabajo, que es la comarca de La Safor (Valencia), integrada por 31 municipios.

Disponemos de **3,46 m² de ZVe por habitante actual**. Cifra todavía inferior a la anterior, y por tanto, por debajo del mínimo establecido por la legislación urbanística vigente.

Los datos anteriores hablan por sí solos. **Podemos afirmar que no se han conseguido los objetivos trazados por las recomendaciones legales ni se han cumplido las previsiones del planeamiento.**

Las divergencias anteriores son más acusadas hacia los municipios de menor tamaño, lo que se evidencia aún más, si tenemos en cuenta los problemas de “gestión” que les plantea la obtención de las dotaciones. Por ello, extendiendo la afirmación anterior, en el sentido de la inadecuación de la legislación urbanística hacia la diversidad de nuestras poblaciones, **ponemos en cuestionamiento la necesidad de la “duplicidad” de exigencias de zonas verdes a dos niveles** (sistemas generales o red primaria al servicio general de toda la población y sistemas locales o red secundaria al servicio local de una zona urbana), **en determinados municipios de menor entidad**²³⁹.

Si contrastamos el tamaño de las poblaciones objeto de nuestro estudio, con la categorización en diferentes escalones de articulación y percepción urbana que nos ofrecen estudios rigurosos²⁴⁰, encontramos que la mayoría de ellas tiene una entidad equiparable a la de “vecindario” o “barrio”²⁴¹. En tal sentido, si consideramos que la dotación de ZVe trae causa, en parte, de la necesidad de elementos articuladores al servicio de “toda la población”, con un valor diferenciador respecto de otros al servicio local, podemos pensar que estos son innecesarios en poblaciones que constituyen una unidad urbana en sí misma, donde no es posible diferenciar barrios o elementos urbanos interiores, por su escaso tamaño. No obstante, lo anterior no quiere decir que no deban de tener zonas verdes de la red secundaria o local, o de un único nivel, sino que la duplicidad puede ser total o parcialmente innecesaria, si además valoramos la cercanía del entorno rural y su contribución en los valores que persiguen las zonas verdes.

ANÁLISIS CUALITATIVO

Los resultados obtenidos en el análisis cualitativo efectuado, no son más que un reflejo en la “realidad” de las conclusiones extraídas del cuantitativo. Como aportación, se ha realizado una **caracterización de las variantes de “zonas verdes estructurales” de que disponen los municipios de nuestro ámbito de estudio:**

- Zonas verdes urbanas
- Parques deportivos
- Jardines de ribera de cauce
- Espacios periurbanos con valores ambientales

²³⁹ Entre los estándares legales de dotaciones, el referido a dotación de zonas verdes es el único que se desdobra en la normativa urbanística, con exigencia numérica a dos niveles: el de la red local al servicio del sector y el de la red primaria o estructural al servicio de la colectividad.

²⁴⁰ HERNÁNDEZ AJA, A. y LEIVA RODRÍGUEZ, A.,(2006) op.cit.

²⁴¹ De 31 municipios, 17 de ellos tiene menos de 2.000 habitantes. Debemos de tener en cuenta que, tal como mencionábamos en el capítulo 2 “Análisis del planeamiento, gestión y dotación de “zonas verdes estructurales” en la comarca de La Safor: la problemática municipal”, la realidad geográfica de la comarca de La Safor, representa fielmente la fragmentación de la distribución de la población en los municipios de España, por lo que la conclusión anterior la podemos hacer extensiva a todo el conjunto de municipios del territorio nacional.

La variante de ZVe protagonista en superficie, es la denominada como “espacios periurbanos con valores ambientales”. La visión del conjunto de montículos y espacios naturales que engloba, invita a realizar un recorrido por la comarca.

En las características territoriales de los municipios que han calificado este tipo de ZVe, encontramos la justificación de la disparidad de ratios calificados en el planeamiento, y la desmesura de algunos de ellos. En dicha actitud, la **consecuencia de la inadecuación de los requisitos dotacionales de ZVe establecidos en la legislación urbanística** hacia ellos.

Entendemos que la razón de estas calificaciones, excesivas en algunos municipios, deriva sencillamente de la siguiente reacción: ante las dificultades que encontraban para *digerir* en sus cascos urbanos la dotación requerida, y la disponibilidad en su término de espacios con valores ambientales, encontraron en el territorio que les rodea la “escapatoria” ideal al cumplimiento del estándar legal. No debemos olvidar la datación media del planeamiento vigente (21 años), y la ausencia de requisitos cualitativos en la legislación urbanística al amparo de la que se redactaron (la mayoría el TRLS 1976), que por tanto, no supuso impedimento para estas calificaciones.

La diferente escala de los municipios, y la incapacidad de gestión de los más pequeños, se prueba a través de los resultados en la gestión. Todas las ZVe que responden al tipo de “espacios periurbanos con valores ambientales”, que no eran ya de titularidad pública en el momento de aprobarse el planeamiento vigente en los municipios, no han avanzado desde entonces en su obtención, en los que tienen menos de 5.000 habitantes. Sí lo han hecho en los municipios de más de 5.000 habitantes, por diferentes mecanismos de gestión que han ido instrumentando desde sus respectivos ayuntamientos²⁴².

3.5.3 Hacia el “territorio”

El reconocimiento de la realidad, evidenciada en el análisis precedente, es decir, la calificación de amplias extensiones de espacios periurbanos como ZVe, nos conduce a realizar consecuentes reflexiones.

De esta manera, la calificación como “zona verde estructural” de determinadas áreas singulares del territorio, en los planes estudiados, muestra el “papel activo” que pueden desempeñar éstas en la ordenación, más allá de su posible protección urbanística. El diálogo que se estableció en el documento urbanístico con estos elementos territoriales, hace 21 años, buscando en ellas un “respaldo” para que contribuyeran en la ordenación urbanística como “dotación”, podemos valorarla como un gesto automático e inconsciente, pero anticipado, a **enfoques recientes que integran los elementos del “territorio” en la planificación urbanística, y que por tanto, inician en camino en la dirección adecuada**²⁴³.

²⁴² Véase el Parque de l'Alqueria del Duc así como en del Santa Anna, en Gandía, o el Parque de Santa Ana en Oliva, en las fichas de análisis de los municipios del capítulo 2.

²⁴³ En relación a los caminos por los que previsiblemente discurrirá el urbanismo en este siglo, FARIÑA FOJO, J., nos indica en su artículo “Estándares y densidad subjetiva”, en *El Blog de José Fariña*, 1-6-2013. <<http://elblogdefarina.blogspot.com.es/>> (8-9-2014): “Una de las direcciones más claras es la recuperación del ámbito local, sepultado bajo el impulso de un pensamiento único que se traduce, entre otras cosas, en economía global, ética del entretenimiento, formas y arquitectura genéricas, sociedad del espectáculo y despersonalización. Para evitarlo es necesario contraatacar trabajando con referencias territoriales, identidad, relación con el clima, cultura tradicional, formas y materiales autóctonos y, sobre todo, participación e implicación real del ciudadano.”

A través de las figuras introducidas en la legislación urbanística valenciana que han vinculado los espacios verdes periurbanos mencionados a la “ordenación” o a la “gestión” urbanística, analizamos los efectos y oportunidades que representan, que se enuncian en las siguientes conclusiones.

1) El **“Parque Público Natural” introducido por la LOTPP**, fue un intento fallido²⁴⁴ de utilizar la gestión urbanística municipal para adquisición, como un tipo de dotación especial, de estos espacios. Dicha “carga urbanística”, que repercutiendo en terrenos del término municipal, podía localizar sus beneficios fuera del término (mediante cesión del parque en otro término o ingreso de su monetarización en un “Fondo para la equidad territorial”²⁴⁵ a gestionar por la administración autonómica), pone en evidencia **el problema de traspasar las fronteras administrativas municipales y la desconfianza (fundada) de que recursos propios fueran a proporcionar beneficios “lejanos”**.

Quizás por tanto la instrumentación deba mejorarse mucho teniendo en cuenta las sensibilidades municipales, pero resulta ciertamente interesante y necesaria como **iniciativa hacia una “gestión territorial”**. Esta gestión debe ir acompañada de la que hemos reclamado como necesaria, adaptación de la legislación urbanística en profundidad, para tener en cuenta nuestra diversidad municipal y sus relaciones con el territorio. Se abre en este punto una posible **LÍNEA DE INVESTIGACIÓN**, que se puede unir o ser complementaria con la que apuntamos al final de las presentes conclusiones.

Por otro lado, la batalla práctica de calificar un espacio con altos valores naturales como Parque Público Natural que hemos ilustrado con algún ejemplo en páginas precedentes, pone de relieve **la rigidez de la Administración, que demuestra un gran distanciamiento respecto de la realidad fáctica**. La ineficacia de la legislación y los callejones sin salida a dónde nos conduce, derivan en muchos casos del exceso de celo de la Administración hacia posibles desviaciones interesadas, lo que no hace más que evidenciar **el reconocimiento de la debilidad de nuestra Administración**, y la falta de utilización de los recursos humanos de que dispone a otros niveles (académicos, profesionales).

2) La incorporación del **concepto de “infraestructura verde” en la legislación urbanística valenciana, en absoluto novedoso**, del que hemos citado numerosos referentes (como el pronunciado en 1952 en nuestra propia casa por uno de nuestros maestros cercanos²⁴⁶), viene a demostrar que cuando entre los urbanistas se comenta “ya está todo dicho” o “ya está todo inventado”, más que frases vanas, corresponden a un aforismo ciertamente real²⁴⁷.

²⁴⁴ El sistema de cesión de “metro por metro” que nace a partir de la LOTPP (art. 13.6), y su pretensión de obtener suelo para formar una bolsa de “parques públicos naturales”, ya no ha sido recogida en la vigente legislación urbanística de la Comunidad Valenciana (LOTUP), y por tanto ha quedado suprimida.

²⁴⁵ La finalidad de este Fondo regulado en la normativa valenciana, se contempla en el art. 66 del ROGTU: “1. Se crea el Fondo para la Equidad Territorial como instrumento de gestión territorial para la cohesión económica, social y territorial de la Comunitat Valenciana. Tiene naturaleza finalista y actuará bajo los principios de autonomía y suficiencia financiera, coordinación administrativa, transparencia, solidaridad y equidad. El Fondo para la Equidad Territorial financiará las acciones directas para la sostenibilidad y para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, que tengan por objeto la consecución de alguno de los objetivos establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje mediante los pertinentes programas y proyectos.”

El art. 68 del mismo precepto legal, establece que el Fondo para la Equidad Territorial estará adscrito al sector público de la Generalitat.

²⁴⁶ Intervención del arquitecto GIRALT CASADESÚS, R., en el Día Mundial del Urbanismo, celebrado en Valencia en 1952, tras la exposición del tema “Espacios libres o zonas verdes” por ESTELLÉS CEBA, J.J., op. cit., pág.55 y ss.

²⁴⁷ Esta idea se refuerza también a partir del capítulo 1 (“antecedentes...”), donde se aprecia la datación de las raíces de nuestro sistema urbanístico, y las desarrolladas herramientas de gestión urbanística de que disponemos.

No obstante, el gran logro a nuestro entender de esta incorporación es **la inserción, en sí del concepto, en un cuerpo normativo**. De esta manera se obliga a su consideración e infiltración progresiva en el planeamiento urbanístico, y del que en nuestra opinión, queda mucho por explotar y beneficios que reportar, en la dirección que estamos apuntando en las presentes conclusiones.

3.5.4 Posibles líneas de investigación

En el sentido anterior, finalizamos nuestra aportación con el señalamiento de dos posibles líneas de investigación, cuyo título y objetivos básicos enunciamos a continuación:

1) LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

“LA CONTRIBUCIÓN DEL TERRITORIO HACIA LA FLEXIBILIZACIÓN DE ESTÁNDARES: LA APORTACIÓN A LA COMPONENTE “CUALITATIVA” Y “SUBJETIVA”

La línea de investigación que se apunta, puede iniciarse mediante una mayor concreción enunciada en el siguiente título: **“LA CONTRIBUCIÓN DEL TERRITORIO EN EL CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DE ZONAS VERDES”**. Puede comenzar intentando, como objetivo de partida, flexibilizar la dotación de “zonas verdes urbanas” en determinados municipios, en base a la contribución de la “infraestructura verde”, y teniendo como metas específicas, las siguientes:

- Cuantificar en qué medida los valores “cualitativos” de estos espacios periurbanos, que se integraran en la “infraestructura verde”, podrían suplir a la cifra cuantitativa por la que se establece el ratio mínimo de “zonas verdes” por habitante. En consecuencia, valorar una “dotación cualitativa”, no estrictamente apegada a los estándares cuantitativos a que estamos acostumbrados.
- Consideración de la existencia de un “nivel de dotación subjetiva” según casos concretos y por ello, establecer en qué escalas se podrían categorizar los municipios en función de la necesidad cualitativa e intrínseca de “zonas verdes urbanas” que puedan tener, teniendo en cuenta, su tamaño, población y situación en el territorio²⁴⁸.

2) LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: **“EL DESARROLLO DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN TERRITORIAL”**

Para poder llevar a la práctica las determinaciones de la renovación legislativa que hemos reclamado, teniendo en cuenta la diversidad municipal, su limitada capacidad de gestión, y la contribución del territorio con la que se relacionan de una manera especial muchas de las poblaciones, es necesario disponer de herramientas de gestión adecuadas a dicha escala.

En dicho sentido, para la concepción de las mismas, apuntamos como posibles principios orientadores los siguientes:

- Para adentrarse en la “gestión territorial”, es necesario **ampliar el concepto de gestión urbanística**, entendida no necesariamente en su papel tradicional de “obtención” del suelo para el patrimonio de la Administración Pública.

²⁴⁸ FARIÑA TOJO, J., en su blog, hace referencia al concepto de “densidad subjetiva”, que es *“la que influye verdaderamente sobre la vida de los ciudadanos y que no suele guardar una relación directa con los números que hacemos sobre el papel”*, apuntando la necesidad de considerar aspectos y nuevos significados a nuestra manera de contabilizar el urbanismo, como vida cotidiana, densidad vivida, etc. “Estándares y densidad subjetiva”, en *El Blog de José Fariña*, 1-6-2013<<http://elblogdefarina.blogspot.com.es/>> (26-6-2015).

- Siendo conocida la debilidad de nuestra Administración, especialmente la local, la gestión territorial **debe tener presente también las “sensibilidades municipales”**, en el sentido de que el sacrificio que se reclame a su territorio se vea revertido en beneficios perceptibles o cercanos.
- La concepción de herramientas de gestión territorial debe acometerse, no desde una perspectiva individualista, sino **desde una visión integradora, considerando las especiales relaciones entre ellos, así como con el territorio que les rodea**. Solo de esta manera podrán fructificar, con garantía de cierto éxito, soluciones que traspasen las barreras administrativas municipales, orientadas a conseguir una “gestión territorial” e intermunicipal.
- La gestión territorial debe ser emprendida con instrumentos que garanticen el **protagonismo activo de los propios municipios**. Administraciones que se perciben como lejanas, incluso nos atrevemos a indicar, la autonómica, deben dejar el paso a otras más cercanas y sensibles a las dificultades de los “pequeños”. Quizás sí quepa y debiera potenciarse en este campo el papel tutelador de la Diputación Provincial correspondiente, que incluso tuvo en su día a la hora de proporcionar los primeros planeamientos a muchos municipios y continúa apoyando hoy en día.

No obstante el potencial de la Administración autonómica en la “ordenación territorial”, en orden a facilitar información, realizando estudios territoriales que eviten duplicidades innecesarias, y garanticen la visión de conjunto, es imprescindible que se lleve a cabo de forma anticipada ofreciendo una base coherente para desarrollar la gestión del territorio.

4 LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES” A TRAVÉS DE LA EXPROPIACIÓN EN LA COMARCA DE LA SAFOR

4.1 INTRODUCCIÓN

4.1.1 Objetivos y concreción del estudio

La “expropiación” a la que dedicamos el presente capítulo, ha sido el instrumento básico inicial utilizado por nuestras administraciones en el impulso a la obra pública, y por tanto, es la técnica primigenia con la que contamos desde los inicios del s. XIX, con nuestra primera Ley de Expropiación Forzosa de 1836²⁴⁹. Desde entonces su regulación ha evolucionando afianzando las garantías y la seguridad jurídica, hasta nuestra aún vigente Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa²⁵⁰.

No es nuestro objetivo entrar en los detalles de la regulación de esta técnica, respecto de la que existe una extensa bibliografía especializada, sino, tal como enunciábamos en la introducción, profundizar en el devenir de las zonas verdes de la ordenación estructural en aquellos planeamientos de la comarca de La Safor (Valencia) que escogieron el sistema de expropiación para su obtención, situándolos en el tiempo, en su marco legal, y cuantificando los resultados obtenidos.

Se pretende que este análisis nos sirva para reflexionar sobre los peligros de esta técnica, que ha merecido en alguna ocasión su calificación como “*bestia negra del urbanismo*”, según GARCÍA-BELLIDO²⁵¹, y las consecuencias, en algunos casos nefastas e “in crescendo”, que está produciendo en las arcas municipales, al compás de las solicitudes de “expropiación rogada”²⁵², lo que lógicamente está levantando la inquietud entre funcionarios y representantes municipales, totalmente justificada, dada la lentitud con que se tramitan los planeamientos municipales para introducir replanteamientos adecuados.

A su vez, dada la diversidad de fines urbanísticos que justifican la expropiación, debemos aclarar que la clase de expropiación a que dedicamos nuestro estudio es la que, según la clasificación que recoge BAÑO LEÓN²⁵³, correspondería a *la expropiación por actuaciones aisladas, ya se trate de dotaciones públicas o de la facilitación de la ejecución urbanística, ...*”.

²⁴⁹ BASSOLS COMA, nos relata la accidentada trayectoria de las obras de Ensanche, Regularización y Embellecimiento de la Puerta del Sol de Madrid (1854-1862), que pusieron de manifiesto la necesidad ineludible de ampliar y revisar la normativa general de expropiación forzosa con que se contaba hasta el momento (Ley de 1836), para poder afrontar con éxito la reforma interior de las ciudades. Para mayor detalle se puede consultar, BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español, 1812-1956*, Montecorvo, Madrid, 1973, pág. 151 y ss.

²⁵⁰ La definición de expropiación y las condiciones básicas de su aplicación se encuentran en el anexo de terminología.

²⁵¹ GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J., “Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Su recapitulación ante la Sentencia favorable del Tribunal Supremo”, *CEUMT*, 44, Barcelona, 1981, pág. 44.

²⁵² La “expropiación rogada” resulta una nueva manera de referirse a la tradicional expresión como “expropiación por ministerio de la Ley”, que ha sido introducida por el art. 104 de la LOTUP, que lleva por título “Derecho a la expropiación rogada”. Nos adentraremos al análisis de la aplicación de esta institución en páginas siguientes del presente capítulo.

²⁵³ Siguiendo el tratamiento doctrinal mayoritario, tal como recoge BAÑO LEÓN, J.M., la expropiación se puede agrupar en las cuatro clases siguientes: “1ª *La expropiación como procedimiento de ejecución de un ámbito territorial completo*; 2ª *La expropiación por actuaciones aisladas ya se trate de dotaciones públicas o de la facilitación de la ejecución urbanística, sobre todo en suelo urbano*; 3ª *La expropiación por incumplimiento de las obligaciones estatutarias de la propiedad*; 4ª *La expropiación para aumentar el patrimonio del suelo*.” en *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 421.

Es decir, trataremos valorar la efectividad de la expropiación prevista en el planeamiento, y por tanto con finalidad urbanística, legitimadas por la calificación en el plan de un suelo dotacional, en nuestro caso, concretando el análisis en las “zonas verdes estructurales”, llevadas a cabo en un procedimiento que tiene como objetivo la obtención para el patrimonio municipal de dicho suelo en ejecución del planeamiento.

Por otro lado, la previsión en el plan de una técnica no equidistributiva, como es la expropiación, para la obtención de sus dotaciones, podemos encontrarla realizada de una manera explícita en la documentación del planeamiento, o bien sencillamente deducirla como única vía posible en caso de que este documento no haya incluido la dotación en ningún ámbito que permita la equidistribución de beneficios y cargas. En ambos casos, se ha señalado en la toma de datos de la que partimos, como técnica planteada la de “expropiación”, por ser la única vía forzosa de adquisición de la dotación en caso de necesidad por la Administración y falta de acuerdo con el propietario.

Lo anteriormente apuntado se entiende, sin perjuicio de que en la práctica, la posibilidad de la adquisición mediante compra voluntaria siempre es una alternativa posiblemente aplicada en algunos casos concretos. Por tanto, cuando contabilizamos resultados sobre “zonas verdes estructurales” obtenidas para las que el planeamiento no previó un sistema equidistributivo, es posible que en algún caso se haya adquirido mediante acuerdo voluntario entre las partes, sin necesidad de recurrir a instancias supramunicipales para fijar el justiprecio, lo que no deja de ser una fase incipiente del procedimiento de expropiación.

4.1.2 La reconducción hacia la expropiación de las “zonas verdes estructurales”, desde las primeras leyes urbanísticas y la jurisprudencia

Hemos de recordar, en primer lugar, que las “zonas verdes estructurales” son el denominador común seleccionado en el presente trabajo, para designar esta dotación pública de sustancial importancia en la planificación urbanística, cuando, según la legislación urbanística vigente al tiempo de redactar el planeamiento, pertenecen a uno de los siguientes niveles de ordenación:

- Pertenecientes a la “estructura general y orgánica del territorio” en planes redactados al amparo de las leyes urbanísticas estatales anteriores a la LRAU (LS 1975, TRLS 1976, LS 1990, TRLS 1992), en cuyo caso forman parte de los “sistemas generales”.
- Pertenecientes a la “ordenación estructural” de los planes redactados bajo la vigencia de legislación urbanística autonómica en nuestra comunidad valenciana (LRAU, LUV o LOTUP), en cuyo caso integran la “red primaria” de dotaciones públicas.

Como ilustraremos con datos concretos en los epígrafes de este capítulo, la inmensa mayoría de los planes todavía vigentes en la comarca de La Safor que no se encuentran adaptados a la legislación autonómica, y por tanto se redactaron al amparo del TRLS 1976 o TRLS 1992 optaron por la expropiación como técnica mayoritaria de obtención de sus “zonas verdes estructurales”²⁵⁴. Por tanto, de acuerdo con la terminología utilizada en su época, estas zonas verdes formaban parte de los “sistemas generales”.

²⁵⁴ 16 de los 31 municipios estudiados en la comarca de La Safor, todavía tienen vigentes un planeamiento de ámbito municipal no adaptado a la LRAU o LUV, y por tanto, han sido redactados bajo la vigencia del TRLS 1976 ó TRLS 1992. De ellos, 11 municipios confían exclusivamente en la expropiación para la gestión de los sistemas generales de espacios libres, 3 la combinan con la reparcelación (inclusión o vinculación a ámbitos equidistributivos), y 2 (Beniajó y Palmera) no plantean nada al respecto, puesto que toda la dotación de este tipo ya es pública a fecha de redacción del plan.

Pero más allá de lo anterior, también un buen número de los municipios de La Safor cuyo planeamiento está adaptado a la LRAU, confiaron en la expropiación como mecanismo de gestión para la obtención de sus “zonas verdes estructurales”, que ya no se denominaban “sistemas generales”, sino “red primaria” conforme a la legislación urbanística aplicable²⁵⁵.

Viendo los resultados nefastos que la gestión prevista por este sistema expropiatorio ha tenido a través de las “zonas verdes estructurales” - que ilustraremos también en los apartados correspondientes del presente capítulo-, cabe preguntarnos a qué se debe la presencia dominante de este sistema expropiatorio como mecanismo de gestión previsto para la obtención de las dotaciones públicas de este orden: sistemas generales.

¿Por qué se confió en la expropiación como recurso dominante para la obtención de las “zonas verdes estructurales” del planeamiento preautonómico?

En un principio, podemos plantearnos como posibles respuestas las siguientes:

- Dejadéz o desinterés por la Administración Local hacia las “zonas verdes estructurales”.
- Falta de capacitación técnica de los medios humanos de que dispone dicha Administración para la redacción de su planeamiento, al no aplicar un sistema equidistributivo, más elaborado y que requiere un mayor conocimiento de las incipientes técnicas de gestión.
- Dificultades que surgen de las propias leyes urbanísticas o de sus criterios interpretativos a través de la jurisprudencia.

Realizaremos a continuación un breve repaso por la legislación urbanística y por los pronunciamientos judiciales, para despejar las dudas sobre la postura de los ayuntamientos ante la gestión de los sistemas generales planteadas en su planeamiento urbanístico.

De tal manera, pretendemos ilustrar que la aparente inconsciencia y dejadéz en dejar de lado de la gestión de los sistemas generales, confiando, como único recurso para su obtención, en la compra voluntaria o expropiación -lo que veremos ha puesto en gran peligro la economía de su Hacienda Local ante la petición de expropiación por los propietarios de dichos suelos-, no era tal, al menos en los municipios pequeños, donde las salidas que ofrecía tanto la legislación como la jurisprudencia no permitían margen de maniobra hacia sistemas equidistributivos.

4.1.2.1 LA GESTIÓN DE LOS “SISTEMAS GENERALES” EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ANTERIOR A LA LRAU

En la propia exposición de motivos de la Ley 2 de mayo 1975, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 1975), legislación al amparo de la cual (o de su texto refundido, TRLS 1976) se han redactado un buen número de planes todavía vigentes, se establecía textualmente que “*los sistemas generales son ejecutados normalmente por la Administración*”, así como que la expropiación será el modo normal de obtener el suelo de los sistemas generales y la financiación pública, el medio ordinario de costear los sistemas generales²⁵⁶.

²⁵⁵ De los 15 municipios con planeamiento general adaptado a la LRAU de la comarca de La Safor, 5 confían exclusivamente en la expropiación para la gestión de las zonas verdes de la red primaria y 3 la combinan con la reparcelación (adscripción a nuevos sectores).

²⁵⁶ Exposición de motivos de la LS 1975: “**Los sistemas generales** –redes arteriales, grandes abastecimientos, etc.- **son ejecutados normalmente por la Administración**. Del suelo correspondiente se dispondrá en unos casos por el mecanismo de las cesiones, compensadas por la adjudicación del aprovechamiento medio en otro lugar; en otros, por el

Así mismo el TRLS 1976, establece la expropiación como técnica que puede aplicarse para la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio (art. 134.2 TRLS 1976).

El reglamento de gestión urbanística (RGU 1978) de la Ley anteriormente citada, cuando establece cuales son las cesiones obligatorias y gratuitas en suelo urbano, no incluye entre ellas la cesión de sistemas generales, aunque sí la superficie de terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y Centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente (art. 46.2 RGU 1978)²⁵⁷.

Sin embargo sí era posible en suelo urbanizable programado, en sectores donde el aprovechamiento atribuido era superior al medio establecido por el planeamiento para todo el suelo urbanizable programado, que el suelo correspondiente a dicho exceso se reservase para su adjudicación a propietarios de terrenos afectados por sistemas generales adscritos a dicho sector (art. 46.3 RGU 1978).

De la misma manera, en suelo urbano, el TRLS 1992, excluía la posibilidad de incluir en áreas de reparto los sistemas generales, pero no así en el suelo urbanizable, en cuyas áreas de reparto se podían adscribir este tipo de dotaciones para su obtención en el seno de la consecuente reparcelación (art. 94 TRLS 1992)²⁵⁸.

mecanismo de las cesiones resultantes de operaciones de urbanismo concertado, que pueden dar lugar además, en ocasiones, a que los propios promotores ejecuten a su costa una parte sustancial de esos sistemas generales. La expropiación será el modo normal de obtener el suelo en los demás supuestos, y la financiación pública, el medio ordinario de costear los sistemas generales. Esa financiación se facilita no obstante en el Proyecto con la dotación en especie de los patrimonios públicos de suelo. [la negrita es nuestra]

²⁵⁷ Art. 46 del RGU 1978: "2. Las cesiones obligatorias y gratuitas **en suelo urbano** se harán en favor del Municipio y consistirán en la total superficie de terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y Centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente, según las localizaciones o emplazamientos señalados en el Plan." [la negrita es nuestra].

3. **En suelo urbanizable programado** las cesiones obligatorias y gratuitas se harán en favor del Municipio o, en su caso, de la Entidad Urbanística actuante y serán las siguientes:

a) La superficie total de los viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y los terrenos precisos para la instalación y funcionamiento de los restantes servicios públicos necesarios.

b) En los sectores que, en virtud de los usos e intensidades establecidas en el Plan General, tengan atribuido un aprovechamiento medio superior al establecido en el propio Plan para todo el suelo urbanizable programado, además de las cesiones del apartado anterior, la superficie de suelo edificable sobre la que se sitúa la diferencia entre ambos aprovechamientos. Esta cesión sólo procederá cuando el exceso de aprovechamiento no se destine a la **adjudicación de suelo para los propietarios de terrenos afectados por sistemas generales** o cuando tales adjudicaciones no absorban la totalidad de dicho exceso, en cuyo caso la cesión en favor de la Administración actuante se limitará a los terrenos no incluidos en las referidas adjudicaciones." [la negrita es nuestra].

²⁵⁸ El art. 94 del TRLS 1992, titulado "Delimitación de áreas de reparto", establece lo siguiente:

1. Los instrumentos de planeamiento general delimitarán para la totalidad del suelo urbano una o varias áreas de reparto de cargas y beneficios, con inclusión o no de los sistemas generales adscritos o en esta clase de suelo, según disponga la legislación urbanística aplicable.

2. Todos los terrenos clasificados como suelo urbanizable y los afectos a sistemas generales adscritos o en esta clase de suelo para su obtención, deberán quedar incluidos en áreas de reparto, cuya delimitación se hará conforme a lo que establezca la legislación urbanística aplicable.

3. Para delimitar las áreas de reparto se aplicarán las siguientes reglas:

a) **En suelo urbano quedarán excluidos de las áreas de reparto los terrenos destinados a sistemas generales adscritos o incluidos en él.**

Por tanto, **la técnica de la adscripción de sistemas generales al suelo urbanizable integrándolo en áreas de reparto, se encontraba ya recogida en el RGU 1978 y el TRLS 1992**. No obstante, para que pudiera funcionar la técnica del aprovechamiento medio, era necesario disponer de varios sectores de suelo urbanizable. De esta manera habría algunos con exceso de aprovechamiento respecto al medio de todos ellos, a los que poder adscribir terrenos calificados como sistemas generales.

4.1.2.2 LAS LIMITACIONES DE GESTIÓN DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS Y LA RECOMENDABLE MEDIDA A LA HORA DE CALIFICAR "SISTEMAS GENERALES"

Como hemos visto anteriormente, tanto la LS 1975, su TRLS 1976 y el TRLS 1992, recogían la posibilidad de obtención de sistemas generales a cargo del suelo urbanizable, utilizando la técnica del aprovechamiento medio. Para ello era necesario que hubiera suelo clasificado como urbanizable, con definición de aprovechamiento medio y varios sectores entre los que pudieran establecerse diferencias entre su aprovechamiento medio y el global para toda el área de reparto a la que pertenecían. De esta forma el exceso de los que tuvieran atribuido un aprovechamiento medio superior al establecido en el propio planeamiento para todo el suelo urbanizable programado, se podía destinar a ceder suelo para adjudicar en la reparcelación a los propietarios de terrenos afectados por sistemas generales.

Pero la posibilidad anterior no era posible en los municipios que disponían de normas subsidiarias, en lugar de plan general, como instrumento de planeamiento municipal, que como podemos comprobar en apartados correspondientes de este capítulo, eran la figura de la que disponían la mayoría de pueblos de nuestro ámbito de estudio con planeamiento anterior a la LRAU (de los 16 municipios con plan anterior a la LRAU, únicamente Oliva dispone de "plan general", siendo el resto "normas subsidiarias").

Cuando las circunstancias lo aconsejen podrá considerarse la totalidad de este suelo como una sola área de reparto.

*b) En suelo **urbanizable programado**, los sectores cuyo planeamiento parcial deba aprobarse en un mismo cuatrienio y **los sistemas generales adscritos o incluidos en aquéllos para su gestión**, integrarán una sola área de reparto.*

*c) En suelo **urbanizable no programado**, los ámbitos de cada Programa de Actuación Urbanística con los **sistemas generales adscritos o incluidos** en el sector o sectores que se delimiten, integrarán una sola área de reparto.*

d) En suelo apto para urbanizar, en la forma que establezcan las normas subsidiarias de planeamiento." [la negrita es nuestra].

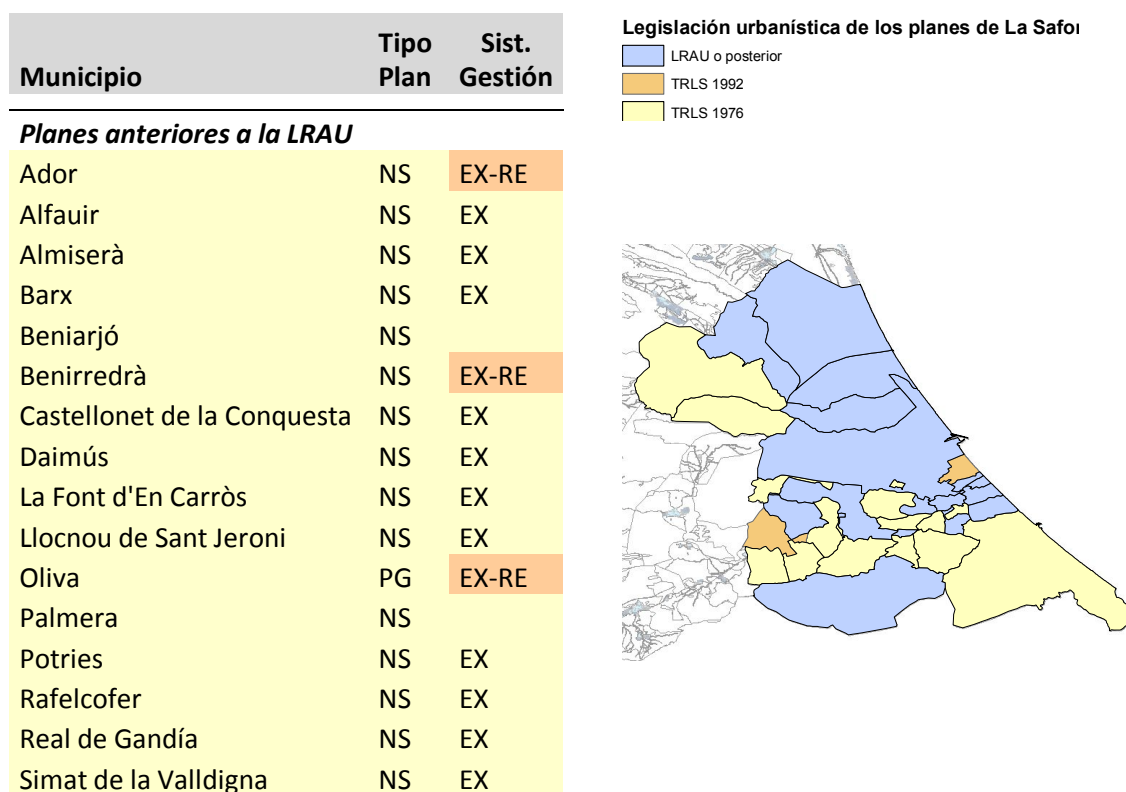


Fig. 4.1: Tabla izquierda: Documento de planeamiento (NS=normas subsidiarias o PG=plan general) que rige en los municipios de la comarca de La Safor con plan anterior a la LRAU, junto al sistema de gestión dominante escogido para resolver la obtención de sus “zonas verdes estructurales”. Fig. derecha: legislación urbanística al amparo de la que se redactan los planes vigentes en la comarca de La Safor. (Elaboración propia)

Tal como han sido calificadas por la jurisprudencia, las “normas subsidiarias municipales” son unos auténticos “planes reducidos” (STS de 7-3-1985, Ar. 1.496), aplicadas a municipios pequeños (menos de 5000 habitantes) a los que se presupone menos problemas urbanísticos (STS de 4-5-1988, Ar. 3.714). La legislación urbanística era confusa a la hora de determinar las posibilidades y alcance de la clasificación de suelo como urbanizable en las normas subsidiarias (no siendo de hecho posible en las normas con “alcance limitado”), pero en todo caso, solo era posible la clasificación de suelo “apto para urbanizar”, donde no era posible aplicar el mecanismo de reparto del “aprovechamiento medio” entre varios sectores.

En consecuencia, solo cabía el planteamiento respecto a la gestión de los sistemas generales mediante el mecanismo de la expropiación. Aún así en el listado anterior, encontramos dos excepciones: Ador²⁵⁹ y Benirredrà²⁶⁰.

²⁵⁹ En el primer municipio, Ador, de una forma totalmente atípica, las NS son tratadas como un PG, al clasificarse dos grandes sectores de suelo apto para urbanizar, a los que se adscribe un gran parque público (la cima de un montículo, conocida como Loma del Cabeço), que no se ha llegado a obtener porque tampoco se han desarrollado los sectores a los que estaba adscrito. Ver ficha de este municipio en el capítulo 2 del presente trabajo.

²⁶⁰ En el municipio de Benirredrà, se instrumenta para los parques su integración en áreas de reparto en suelo urbano, quizás por su vinculación física y funcional clara dentro de dichos ámbitos de gestión, que bien podría considerárseles como red local al servicio de estos. Ver ficha de este municipio en el capítulo 2.

El reconocimiento de la limitación anterior, plasmada en la documentación del propio plan, lo podemos encontrar perfectamente explicado en las Normas Subsidiarias de uno de los municipios de nuestro ámbito de estudio, que recogemos a continuación íntegramente, por su claridad y contenido reflexivo. Se trata de las Normas Subsidiarias de Benifairó de la Valldigna (1989), hoy en día no vigentes, por su reciente sustitución por un nuevo plan general (2005).

“En unas Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal la división entre Sistemas Generales y Sistemas Locales no puede basarse en su posterior gestión, tal y como se formula en los Planes Generales. Y ello es así ya que al no actuar el mecanismo de reparto del Aprovechamiento Medio no es posible imputar a este suelo (o su equivalente el Suelo Apto para Urbanizar) esta carga. En esta situación no queda otra forma de gestionar los Sistemas Generales que la expropiación. En cambio es factible, al menos legalmente, plantear mecanismos de gestión urbanística alternativos a la expropiación, si el sistema es local. Naturalmente se requiere –y no cabe decir además- que realmente lo sea; es decir que se trate de un Sistema Local, al servicio de una Unidad de Actuación o Polígono. Por esa razón se debe ser muy prudente a la hora de calificar Sistemas Generales, ya que van a gravar fuertemente la hacienda local. Es frecuente que se califiquen como Sistemas Generales una serie de infraestructuras, equipamientos y servicios de gran tamaño que ya han sido ejecutadas. Esta opción no tiene consecuencias negativas, pues su propia ejecución las sitúa al margen de lo anteriormente discutido.”²⁶¹ [la negrita es nuestra].

La reflexión anterior se lleva a cabo con motivo de la redacción de las normas subsidiarias de Benifairó de la Valldigna (1989), en las que destaca la calificación de una gran zona verde denominada El Clot (16.583 m²) en suelo no urbanizable, junto a otras dos de menor importancia en suelo urbano. Todas ellas, pero especialmente El Clot, situada distante respecto del núcleo de población, ya son de titularidad pública en el momento de la redacción del planeamiento, por lo que, tal como especifica la memoria justificativa, anteriormente citada, no van a suponer una carga para las arcas municipales su obtención. La calificación de estas zonas verdes no se realiza de una manera caprichosa, sino motivadas por el hecho de ser áreas de recreo públicas tradicionales de la población, y en concreto la de El Clot, vinculada a un paraje donde se sitúa la fuente del mismo nombre.

Podemos concluir que los redactores del planeamiento anterior al vigente en Benifairó de la Valldigna, pusieron de relieve la necesaria actitud comedida y prudente que se debe adoptar al calificar suelo fuera de ámbitos de gestión, para no gravar fuertemente las Haciendas Locales ante una eventual petición de expropiación de dichas dotaciones públicas.

²⁶¹ Punto V.3 de la memoria justificativa de las Normas Subsidiarias de Benifairó de la Valldigna (planeamiento anterior al PG vigente, NNSS cuya probación data de 1989). El equipo redactor de estas normas estuvo compuesto por un equipo de profesores de la Universidad Politécnica de Valencia: Fernando Gaja Díaz, Javier Esparza Beltran y Francesc Pina Alegre, arquitectos; Fernando Romero Saura, abogado; y Manuel Pérez Montiel, economista.

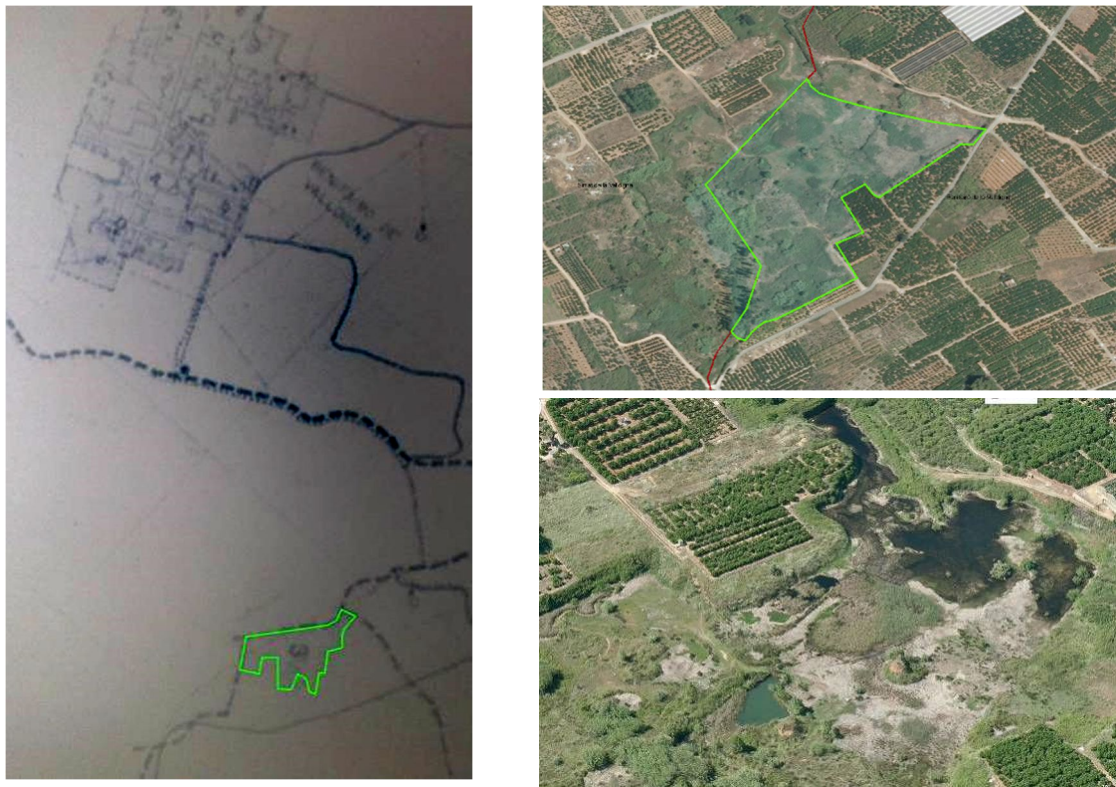


Fig. 4.2: Izquierda: Plano de calificación del suelo de las NS 1989 de Benifairó de la Valldigna (no vigentes) [el regresado verde de la ZV es nuestro] (Fuente: oficina de información urbanística del CTAV, signatura 8690084). Derecha: Parque Público “El Clot” (zona verde estructural), de titularidad municipal. (Fuente: elaboración propia sobre vuelo reciente del Instituto Cartográfico Valenciano, y Google Earth)

4.1.2.3 LA GESTIÓN DE LOS “SISTEMAS GENERALES” EN LA JURISPRUDENCIA ANTERIOR A LA LRAU

Situándonos bajo el prisma de las leyes urbanísticas estatales anteriores a la LRAU, la expropiación, ha sido dictaminada por los propios tribunales de justicia, como el mecanismo de obtención apropiado de las dotaciones integrantes de los sistemas generales, dada la vocación de servicio a toda la población que tienen estas dotaciones, y por tanto, sobre las que no cabe su inclusión en unidades de ejecución en suelo urbano, lo que supondría asumir la carga por un número concreto de propietarios, de manera que, tal como textualmente concluye alguna sentencia: **“se debe asignar, como sistema de actuación para su ejecución urbanizadora el de expropiación forzosa por referirse a sistemas generales no susceptibles de adquirirse por gestión privada”**²⁶²[la negrita es nuestra]

²⁶²DEL ARCO TORRES, M., PONS GONZÁLEZ, M.: *Diccionario de derecho urbanístico*, Comares, Granada, 1998, pág. 437: “La S. TSJ Castilla-La Mancha de 2 dic. 1993, analiza la impugnación de la aprobación definitiva de la cesión de las normas subsidiarias del municipio de ..., que delimitaba unidades de ejecución en suelo urbano de escasa extensión superficial con fuertes cesiones de los propietarios para la ampliación de un parque público y existente:

“La determinación urbanística de la creación de zonas verdes, si bien puede estar justificada, ha de contemplarse en todo caso en relación al tipo de ciudad para la que se crean, sin que pueda olvidarse que se trata de una ciudad pequeña (no más de 10.000), sin excesiva densidad demográfica, lo que evidenciaría que de facto se trata más que de creación de zonas al servicio de la ordenación particular del territorio, de una ampliación de zonas verdes al servicio de toda la población ... que dada las características demográficas y socioeconómicas propias de la misma va a ser al principal beneficiaria y monopolizadora de las mismas lo que de hecho supone una ampliación de los sistemas generales del municipio.

Con base en todos estos argumentos, el tribunal concluye que si bien procede mantener las zonas verdes proyectadas, **“se debe asignar, como sistema de actuación para su ejecución urbanizadora el de expropiación forzosa por referirse a sistemas generales no susceptibles de adquirirse por gestión privada”**

Con motivo de la aprobación de la LS 1990 y su TRLS 1992, GÓNZALEZ PÉREZ²⁶³, cita diversas sentencias que muestran el criterio asentado por la jurisprudencia en los años 90, sobre la imposibilidad de cargar la obtención o urbanización de las dotaciones públicas de los sistemas generales a cargo de propietarios concretos:

"Y es incuestionable que el coste de los sistemas generales en modo alguno puede recaer sobre los propietarios de suelo que directa o indirectamente se beneficien de ellos, sino por toda la colectividad"(S. de 9 de noviembre de 1990, Ar. 8817).

"La satisfacción del interés público, razón de ser de los sistemas generales, como lo es al que sirve la zonificación de "Parques y Jardines Públicos", no puede ser a costa del sacrificio singularizado de un particular" (S. de 28 de septiembre de 1988, Ar. 7272).

En consecuencia, el mencionado autor acaba enunciando la siguiente conclusión²⁶⁴:

"Son ya cientos las Ss. que anulan las liquidaciones practicadas por reparcelación económica, entre otros motivos porque a su través el Ayuntamiento pretendía hacer recaer sobre los propietarios concretos la carga del costeamiento de la urbanización de los sistemas generales."

"De lo expuesto se desprende que el coste de los sistemas generales en modo alguno puede recaer sobre los propietarios. No son adquiridos gratuitamente por la Administración."

La legislación conducía y la jurisprudencia ratificó el criterio, que ha llevado a ser título de bibliografía especializada de la época, en el sentido de que *"El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás"*²⁶⁵, nombre que lleva el capítulo de GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, donde se insiste en la postura de no poderse obtener los sistemas generales por cesión gratuita a la Administración, y se detallan las posibilidades alternativas de gestión de los sistemas generales, y a cuyo contenido por tanto nos remitimos.

4.1.2.4 CONSIDERACION FINAL

El análisis anterior nos permite responder adecuadamente a la pregunta que inicialmente nos formulábamos: **¿por qué se confió en la expropiación como recurso dominante para la obtención de las "zonas verdes estructurales" en el planeamiento preautonómico?**

La mayoría de ayuntamientos de nuestra muestra de estudio disponía como documento de planeamiento de "normas subsidiarias", donde, por el reducido tamaño de los municipios para las que se redactaban (población menor de 5.000 habitantes), con limitadas capacidades de crecimiento, como por la imposibilidad de calificar suelo urbanizable programado según las opciones que la legislación urbanística permitía para este figura, no era posible operar con la técnica del "aprovechamiento medio" entre varios sectores para obtener el suelo de los sistemas generales a cargo de los excesos en alguno o algunos de ellos.

²⁶³ GÓNZALEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del suelo*, Civitas, 6ª edición, Tomo III, Madrid, 1993, pág. 1412.

²⁶⁴ *Ibidem*, pág. 1.413.

²⁶⁵ GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.: "El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 135, octubre-diciembre 1993.

Pero si existía alguna posibilidad, en los planes generales, de configurar el reparto entre sectores a través del aprovechamiento medio, para obtener sistemas generales²⁶⁶, la legislación urbanística se encargaba en su propio texto de desincentivarlo al calificar expresamente a la expropiación como el “sistema normal” para la obtención de sistemas generales. Idea esta, que la jurisprudencia corroboró y reafirmó, al reiterar que los sistemas generales debían ser obtenidos directamente por la Administración, por tratarse de suelos al servicio de la comunidad que no debían cargarse a unos pocos, castigando con sentencias desfavorables a los ayuntamientos que se apartaban de este principio.

Como hemos podido comprobar, un número representativo de planes adaptados a la LRAU en sus primeros años de vigencia, confían también en la expropiación como sistema para obtener las “zonas verdes estructurales”, aunque debemos tener en cuenta que en la mayoría de casos se trata realmente de documentos de “homologación” a la LRAU, cuyo alcance meramente declarativo, y no modificativo, conduce a que no se alteraran los previos planteamientos en materia de gestión²⁶⁷.

En consecuencia, en contra de lo que en un principio pudiera parecer, entendemos que no se puede reputar, al menos en los años anteriores a la LRAU y a los pequeños municipios, dejadez, irresponsabilidad o falta de capacitación técnica a la hora de confiar en el sistema expropiatorio, la obtención de las “zonas verdes estructurales” que calificaban en su planeamiento, pese a los negativos efectos que, como veremos más adelante, ha producido en la gestión económica de algunos ayuntamientos.

4.1.3 La independencia de los “sistemas generales” respecto de la clasificación, en los planes anteriores a la LRAU: las “zonas verdes estructurales” “sin clasificación”

La concepción de los sistemas generales como una realidad independiente de la clasificación del suelo, se configura a partir del TRLS 1976, se clarifica en la redacción de su RPU 1978²⁶⁸ y se extiende en el TRLS 1992²⁶⁹ hasta nuestra primera Ley urbanística valenciana, LRAU. De esta manera, las “zonas verdes estructurales” que encontremos en los

²⁶⁶ Este es el caso del PG de Oliva, todavía vigente, en el que realiza un minucioso reparto de sistemas generales entre los diferentes sectores para su obtención a cargo de los desarrollos urbanísticos, lo que demuestra la capacitación técnica de los redactores de planeamiento de que se disponía en la época (en caso de Oliva, Rafael Durá Melis, arquitecto, y Roberto Santatecla Fernández, ICCP), así como la responsabilidad municipal a la hora de proponer mecanismos de gestión adecuados.

²⁶⁷ Recordemos que la “homologación” de planes, fue un instrumento que posibilitó la adecuación de los planes anteriores a la LRAU a su terminología y contenidos, sin necesidad de acometer la redacción del plan general de nuevo. Existía la posibilidad de redactar una homologación meramente “declarativa” (adecuación de terminología y conceptos) o con alcance modificativo (aprovechando para introducir alguna modificación que no alterara el modelo territorial). La regulación de las homologaciones se contuvo en la Orden de 29-3-1996, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba la Instrucción de Planeamiento 1/1996, de 23-1-1996, sobre la homologación de planes de urbanismo a la LRAU (DOGV nº 732, de 22-04-96).

²⁶⁸ Art. 26 RPU 1978: “1. El Plan General señalará para todo el suelo comprendido en su ámbito los objetos, directrices y estrategia de su desarrollo.

2. La definición de los sistemas generales determinantes de la estructura general del territorio se formulará sin perjuicio de la clasificación del suelo, y el proceso de su ejecución se acomodará a la estrategia establecida para el desarrollo del Plan.”

²⁶⁹ Art. 9 TRLS 1992 “Clasificación del suelo”: “1. El planeamiento clasificará el territorio en todas o algunas de las siguientes clases: Suelo urbano, urbanizable, o en su caso apto para urbanizar y no urbanizable, o clases equivalentes a los efectos de la Ley, reguladas por la legislación autonómica.

2. Los terrenos destinados a sistemas generales podrán no ser objeto de clasificación específica de suelo, sin perjuicio de que los de nueva creación previstos en el planeamiento se adscriban a las diferentes clases de suelo a los efectos de su valoración y obtención.”

planes anteriores a la LRAU, en algunas ocasiones no se pueden encuadrar en una clasificación de suelo concreta, sin perjuicio de que discurran por áreas del territorio que pertenecen a una u otra clase de suelo.

Esta independencia está coordinada con el criterio aplicado por los tribunales a la hora de establecer el justiprecio en la expropiación para los terrenos calificados como sistemas generales, que como veremos en el presente capítulo, lo hacen depender de su potencialidad para contribuir a “hacer ciudad” y no de la clasificación de suelo que el planeamiento les pueda haber atribuido.

También la jurisprudencia que emana de la legislación anterior a la LRAU, deja un patente reflejo de esta realidad, como la STS que se cita a continuación, por su claridad explicativa:

“..., ha de necesariamente objetarse que las técnicas de clasificación y calificación del suelo operan con total independencia de la zonificación cuando se trata de la ordenación de la infraestructura básica urbanística, de la que forma parte el sistema general de espacios libres destinados a parques públicos, de suerte que ésta queda al margen de aquéllas y puede ser objeto de una ejecución desgajada de las mismas”²⁷⁰

Sin embargo, el planteamiento anterior al que nos referimos, es decir, la desvinculación de los sistemas generales de una clasificación concreta de suelo en la legislación preautonómica, que encontramos en buen número de planes vigentes redactados al amparo de estas leyes, es olvidado por legislación posterior que impone condicionantes derivados de la adscripción a una clase de suelo concreta, creando serios conflictos para, por ejemplo, cumplimentar los requisitos necesarios para la declaración como “parque público natural” de un “parque público” (zona verde) de estos planes²⁷¹.

²⁷⁰ STS de 13 de diciembre de 1988: **“al ser patente la posibilidad de que sobre las superficies de terreno objeto de medidas especiales de protección a que se refieren los artículos 12, apartados 1.d) y 2.4 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y 19.1.d) y 36 del Reglamento de Planeamiento, se superpongan los espacios libres destinados a parques públicos integrados en un sistema general estatuido en el apartado 1.b) de dicho artículo 12 y en los artículos 19.1.b) y 25 del citado Reglamento, siempre que con ello no se prescinda de la especial protección legalmente dispuesta, no olvidada por el Plan General de Ordenación según claramente se advierte de la lectura de los artículos 207, 209 y 210 de sus Normas Urbanísticas. ..., ha de necesariamente objetarse que las técnicas de clasificación y calificación del suelo operan con total independencia de la zonificación cuando se trata de la ordenación de la infraestructura básica urbanística, de la que forma parte el sistema general de espacios libres destinados a parques públicos, de suerte que ésta queda al margen de aquéllas y puede ser objeto de una ejecución desgajada de las mismas; conclusión que ya sin dificultad se deducía de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12.1 a) y b) de las dos veces citadas Leyes, y que ha corroborado el artículo 26 del Reglamento de Planeamiento, al disponer que la definición de los sistemas generales de la estructura general del territorio deba formularse sin perjuicio de la clasificación del suelo y que el proceso de su ejecución se acomode a la estrategia establecida para el desarrollo del Plan, y conclusión plenamente permisiva de que los terrenos de los recurrentes, aun cuando por sus servicios fuesen legalmente suelo urbano, sean sin dificultad alguna integrados en el parque forestal ordenado por el Plan General Metropolitano”.** [la negrita es nuestra]

²⁷¹ La problemática anterior deriva de las exigencias impuestas por la LOTPP de la Comunidad Valenciana, según el cual la previsión de este “parque público natural” surgió como obligatoria para todas reclasificaciones de suelo que se llevaran a cabo al margen del plan general (art. 13.6), y exigía la cesión gratuita a la administración de suelo no urbanizable protegido, no productivo, con una superficie igual a la reclasificada, a cargo de la actuación reclasificatoria. La condición de tener la condición de suelo no urbanizable protegido con carácter “previo”, invalida a un buen número de “parques públicos” de los sistemas generales, y por tanto, “sin clasificación” estándar (urbano, urbanizable, no urbanizable), de acuerdo con las exigencias recogidas con detalle en el art. 21 del ROGTU. Este tema es tratado con detalle en el epígrafe titulado “El “parque público natural” de la LOTPP”, del capítulo dedicado a las zonas verdes como dotación.

La documentación gráfica de algunos planes de nuestra área de estudio anteriores a la LRAU, y especialmente, los cuadros de superficies que se acompañan en la leyenda, ilustran de una manera clara la opción escogida por muchos de ellos, en el sentido de entender independizados los sistemas generales de las clases de suelo:

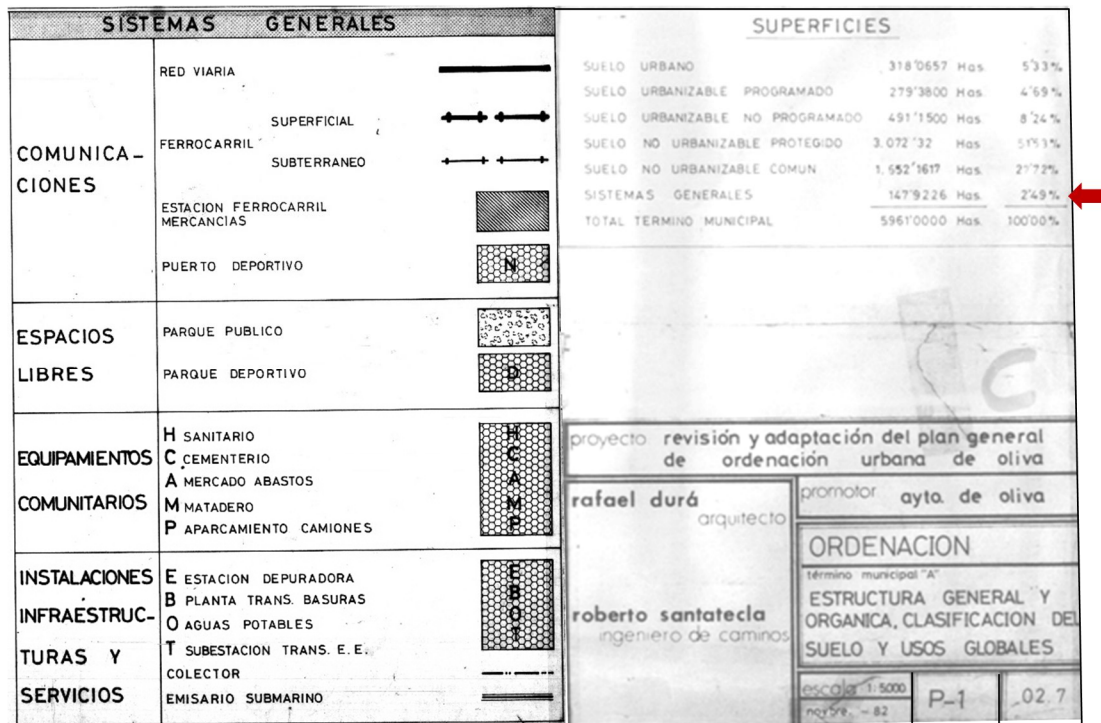


Fig. 4.3: Carátula del plano P-1 de ordenación del PG de Oliva (ap.def. CPU 30-11-1982), en cuyo cuadro de superficies se aprecia la independencia entre los sistemas generales (147'9226 Ha. que suponen un 2'49 % de la superficie total del término) y las clasificaciones del suelo. (Fuente: Oficina técnica municipal del ayuntamiento de Oliva)

Sin embargo en la legislación urbanística en la comunidad valenciana, a partir de la LRAU, todo suelo tiene su clasificación: urbano, urbanizable o no urbanizable. De tal manera, los elementos dotacionales de la ordenación estructural, como pueden ser las zonas verdes de la red primaria corresponderán a la clase de suelo por la que discurren.

4.2 APLICACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMARCA DE LA SAFOR SOBRE LAS “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES”

4.2.1 Cuantificación y caracterización de los municipios que optan por la expropiación de las “zonas verdes estructurales” en su planeamiento

4.2.1.1 PLANEAMIENTO ANTERIOR A LA LRAU

Por lo que respecta a la antigüedad de los planeamientos, 16 de los 31 municipios estudiados en la comarca de La Safor, todavía tienen vigente un planeamiento de ámbito municipal no adaptado a la LRAU o LUV, y por tanto, han sido redactados bajo la vigencia del TRLS 1976 ó TRLS 1992.

De los municipios anteriores, dos de ellos, Beniarjó y Palmera no contienen una propuesta concreta de técnica de gestión respecto a las “zonas verdes estructurales” (sistemas generales según la nomenclatura al momento de su calificación), dado que en momento de aprobación de su respectivo plan, toda la superficie de ZVe prevista era ya de titularidad municipal, con lo que carecía de sentido prever una técnica para su obtención.

En consecuencia, de los restantes 14 municipios que sí contemplan nuevas reservas de ZVe en su planeamiento **todos optan por la expropiación como vía principal o exclusiva de obtención de las reservas establecidas de “zonas verdes estructurales”**: Ador, Alfauir, Almiserà, Barx, Benirredrà, Castellonet de la Conquesta, Daimús, La Font d'En Carròs, Llocnou de Sant Jeroni, Oliva, Potries, Rafelcofer, Real de Gandía y Simat de la Vallidigna.

Entre ellos encontramos algunos que combinan en el mismo planeamiento, con mayor o menor éxito, tanto la “expropiación” como la “reparcelación”, como recurso para obtener las reservas dotacionales de zonas verdes de los sistemas generales. Estos municipios son únicamente tres: Ador, Benirredrà y Oliva. En las fichas individuales de estos municipios, ubicadas en el capítulo 2 del presente trabajo, aportamos los datos de análisis de su gestión; y en el capítulo correspondiente al estudio de los resultados de la reparcelación, se analizan comparativamente los resultados de esta técnica en dichos municipios.

En resumen, de los municipios con planeamiento anterior a la LRAU, 11 municipios confían exclusivamente en la expropiación para la gestión de los sistemas generales de espacios libres, 3 la combinan con la reparcelación (inclusión o vinculación a ámbitos equidistributivos), y 2 (Beniarjó y Palmera) no plantean nada al respecto, puesto que toda la dotación de este tipo ya es pública a fecha de redacción del plan.

4.2.1.2 PLANEAMIENTO POSTERIOR A LA LRAU

Por lo que respecta a los 15 municipios que disponen de un plan adaptado a la LRAU en la comarca de La Safor, 5 confían exclusivamente en la expropiación para la gestión de las “zonas verdes estructurales” (red primaria en la nueva nomenclatura de dicha LRAU) y 3 la combinan con la reparcelación (adscripción a nuevos sectores).

Es significativo el hecho de que casi la mitad de los municipios anteriores disponen realmente de documentos de homologación a la LRAU de sus anteriores normas subsidiarias (6 municipios) o anterior plan general (Gandía)²⁷².

Por lo que respecta al sistema de gestión previsto por ellos para la obtención de las reservas de ZVe, 2 municipios (Beniflà y Rotova), disponen de homologaciones a la LRAU, y mantienen como único sistema la expropiación.

Un número de 3 municipios (Piles, Xeraco y Gandía) aún disponiendo de documento de homologación, combinan la expropiación y la inclusión en ámbitos equidistributivos para su obtención por reparcelación de las ZVe.

También encontramos entre los municipios que disponen de plan general, 3 de ellos que plantean como única alternativa desde el plan para la obtención de las ZVe la expropiación (L'Alqueria de la Comtessa, Palma de Gandía y Xeresa).

4.2.1.3 RESUMEN Y CUADRO COMPARATIVO

En consecuencia, podemos comprobar que la expropiación es claramente el sistema de gestión dominante escogido por los municipios de La Safor para la obtención de las ZVe, especialmente en planes redactados bajo la vigencia del TRLS 1976 o TRLS 1992.

En apartados anteriores hemos explicado la importante influencia que en el tratamiento de los "sistemas generales" (denominación a la que responderían las ZVe contenidas en los planes anteriores a la LRAU) ha tenido tanto la propia legislación urbanística como la jurisprudencia, reconduciendo al sistema de expropiación como técnica con la que afrontar la obtención de las "zonas verdes estructurales".

La reparcelación como sistema único de gestión con el que resolver la obtención de las reservas de ZVe únicamente se plantea en planes adaptados a la LRAU, entre los que se encuentran lógicamente los de más reciente redacción.

En las imágenes siguientes se ilustra el reparto de sistemas de gestión escogidos por los municipios de nuestra muestra de estudio, en función de la legislación al amparo de la cual redactaron sus respectivos planeamientos.

²⁷² El concepto de "homologación" de planes a la LRAU lo hemos recordado en notas de página anteriores.

4. Las "zonas verdes estructurales" a través de la expropiación...

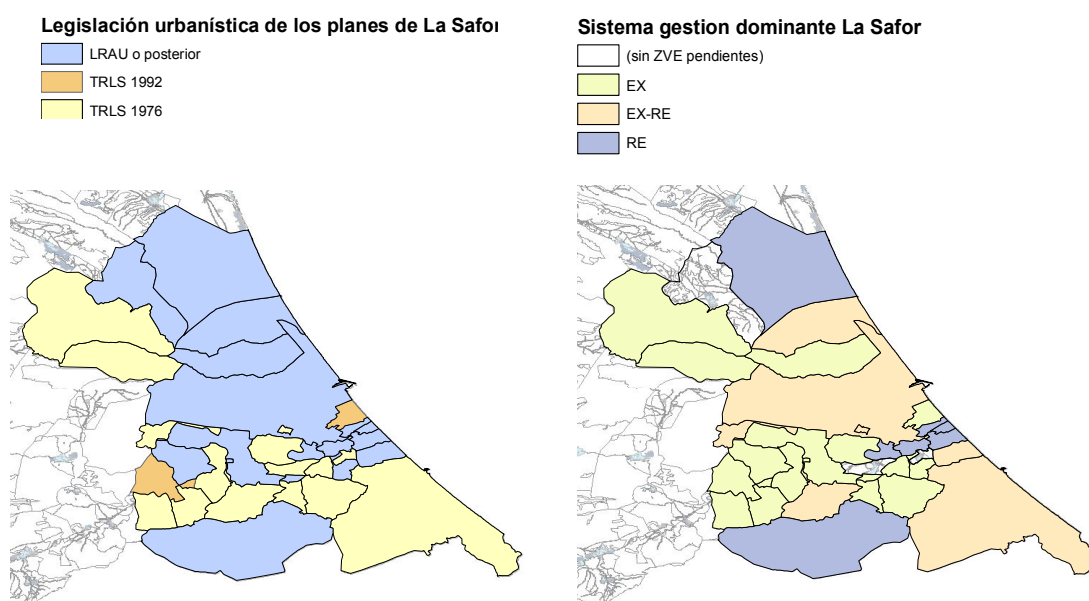


Fig. 4.4: Mapa: Legislación urbanística al amparo de la cual se redactan los planes vigentes en la comarca de La Safor y sistema de gestión dominante escogido para resolver la obtención de sus "zonas verdes estructurales" (EX=expropiación, RE=reparcelación)
(Elaboración propia)

Municipio	Tipo Plan	Sist. Gestión	Municipio	Tipo Plan	Sist. Gestión
Planes anteriores a la LRAU			Planes adecuados a la LRAU		
Ador	NS	EX-RE	Almoines	HO	RE
Alfauir	NS	EX	L'Alqueria de la Comtessa	PG	EX
Almiserà	NS	EX	Bellreguard	PG	RE
Barx	NS	EX	Benifairó de la Vallidigna	PG	
Beniarjó	NS		Beniflà	HO	EX
Benirredrà	NS	EX-RE	Gandia	HO	EX-RE
Castellonet de la Conquesta	NS	EX	Guardamar de la Safor	PG	RE
Daimús	NS	EX	Miramar	PG	RE
La Font d'En Carròs	NS	EX	Palma de Gandía	PG	EX
Llocnou de Sant Jeroni	NS	EX	Piles	HO	EX-RE
Oliva	PG	EX-RE	Ròtova	HO	EX
Palmera	NS		Tavernes de la Vallidigna	PG	RE
Potries	NS	EX	Vilallonga	HO	RE
Rafelcofer	NS	EX	Xeraco	HO	EX-RE
Real de Gandía	NS	EX	Xeresa	PG	EX
Simat de la Vallidigna	NS	EX			

Tabla. 4.1: Agrupación de planeamiento de La Safor en función de su redacción anterior o posterior a la LRAU, y figura de planeamiento de que disponen (NS=normas subsidiarias, PG=plan general, HO=homologación a la LRAU). Sistema de gestión dominante escogido para resolver la obtención de sus "zonas verdes estructurales" (EX=expropiación, RE=reparcelación)
(Elaboración propia)

4.2.2 La efectividad de la expropiación sobre “zonas verdes estructurales” en el planeamiento anterior a la LRAU

En la siguiente tabla se muestran los resultados cuantitativos de la aplicación de la expropiación sobre las ZVe, en los planes anteriores a la LRAU²⁷³.

Municipio	Tipo plan	Legis. Urb.	Año aprob.	Sistema gestión dominante	Sup. ZVE prevista por EX calificada y no obtenida en el año aprob. Plan	Sup. ZVE obtenida prevista por EXP	% ZVE obtenidas por exprop. o compra	Clasif. ZVE reservas
Ador	NS	TRLS76	1992	EX-RE	22200	13041	59%	SU
Alfauir	NS	TRLS76	1993	EX	346000	0	0%	SUB-SNU
Almiserà	NS	TRLS92	1997	EX	14201	2000	14%	SU
Barx	NS	TRLS76	1981	EX	302800	3500	1%	SNU
Beniarjó	NS	TRLS76	1987					
Benirredrà	NS	TRLS76	1985	EX-RE	7482	7482	100%	SU
Castellonet de la Conquesta	NS	TRLS76	1994	EX	6332	2000	32%	SU
Daimús	NS	TRLS92	1993	EX	66504	0	0%	SNU
La Font d'En Carròs	NS	TRLS76	1982	EX	110300	0	0%	SNU
Llocnou de Sant Jeroni	NS	TRLS76	1981	EX	16200	0	0%	SNU
Oliva	PG	TRLS76	1982	EX-RE	141400	0	0%	SNU
Palmera	NS	TRLS76	1988					
Potries	NS	TRLS76	1984	EX	20829	0	0%	SU
Rafelcofer	NS	TRLS76	1988	EX	888	0	0%	SU
Real de Gandía	NS	TRLS76	1992	EX	33000	0	0%	SNU
Simat de la Vall digna	NS	TRLS76	1988	EX	11180	1460	13%	SU
					1099316	29483	3%	

Tabla. 4.2: Técnica prevista por los planes de la comarca de La Safor anteriores a la LRAU, para obtener sus reservas de “zonas verdes estructurales” (ZVe) (EX=expropiación, RE=reparcelación). Superficies obtenidas, totales y en porcentaje, por el método de expropiación, respecto de las previstas por esta vía.

(Elaboración propia)

Desde el punto de vista cuantitativo global, podemos afirmar que la aplicación de la expropiación como técnica prevista por el planeamiento anterior a la LRAU para la obtención de las ZVe ha sido muy baja en sus resultados (únicamente un 3% de estas dotaciones han pasado a titularidad municipal desde que se aprobaron los respectivos planeamientos).

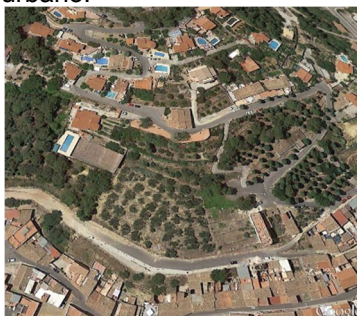
Tal como se explica con detalle en las fichas de los municipios correspondientes (ver capítulo correspondiente), el porcentaje anterior de ZVe obtenidas (que suponen un total de 29.483 m²) se han conseguido por compra voluntaria a sus propietarios, sin tener necesidad de instrumentar un procedimiento expropiatorio.

Es indicativo señalar que **todas las ZVe obtenidas son limítrofes o están integradas en el casco urbano, y en coherencia con esta posición, están clasificadas como suelo urbano. No hay ninguna ZVe que se haya obtenido en los municipios estudiados que tenga una situación aislada o separada respecto de los núcleos de población.**

²⁷³ Con el fin de que los datos reflejen fielmente la efectividad de la técnica de expropiación, las cifras y porcentajes se extraen únicamente a partir de las ZVe obtenidas para las que se previó dicha técnica (la expropiación, no la reparcelación), en relación con las pendientes de obtención en el momento de aprobación del plan vigente (es decir considerando únicamente las reservas, y descontando la superficie de las ya existentes en dicho momento).

Ador

Integrada en zona de viviendas aisladas del casco urbano.



Almiserà

En gran parte ocupada por pistas deportivas. Limítrofe con el casco urbano.



Barx

Zona limítrofe al núcleo de la Drova que da acceso a la fuente del mismo nombre.



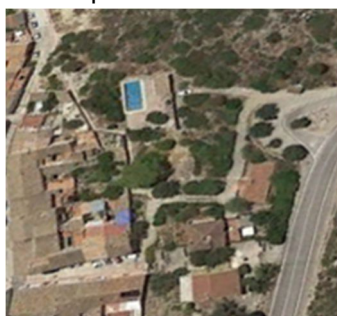
Benirredrà

Jardín bajo depósito de agua y junto cementerio, en un borde de la población.



Castellonet de la Conquesta

Junto zona deportiva municipal.



Simat de Valldigna

Limítrofe al casco urbano.



Fig.4.5: Únicas “zonas verdes estructurales” obtenidas actualmente en su totalidad, o en su mayor parte, en la comarca de La Safor, en los 16 planes vigentes no adecuados a la LRAU, para las que se previó el sistema de expropiación. Todas son limítrofes o integradas en el casco urbano.
(Fuente: elaboración propia. Fotografías de Google Earth)

Siguiendo con la valoración individualizada, de los 14 municipios con planeamiento anterior e le LRAU, en 9 de ellos **no ha habido ningún avance en la obtención de las ZVe que habían previsto como reserva futura sus planes municipales, permaneciendo hoy en día la totalidad de ellas en manos privadas.**

4.2.3 La efectividad de la expropiación sobre “zonas verdes estructurales” en el planeamiento adaptado a la LRAU

Podemos apreciar, no obstante, cómo también existe planeamiento adaptado a la LRAU, que plantea el sistema de expropiación, como alternativa combinada con la reparcelación, o incluso única, en la que depositan su confianza para la obtención de sus reservas dotacionales. Estos planes son los siguientes²⁷⁴:

²⁷⁴ Con el fin de que los datos reflejen fielmente la efectividad de la técnica de expropiación, los porcentajes se extraen únicamente a partir de las ZVe obtenidas para las que se previó dicha técnica (la expropiación, no la reparcelación), en relación con las pendientes de obtención en el momento de aprobación del plan vigente (es decir considerando únicamente las reservas, y descontando la superficie de las ya existentes). En tal sentido se ha descontado de Xerexa el montículo de Monte Picayo (334989 m²) de titularidad municipal muy anterior al plan. Así mismo se ha considerado que en Xeraco, se previeron 11.000 m² de ZVe adscritas al sector residencial Playa, en la homologación del año 2.000, que se han obtenido por este sistema. En Piles no se ha contado los 46.882 m² de ZVe Parque público de La Torreta, en SUB, adscrito al sector residencial Playa de Piles, y ya obtenido por vía de reparcelación.

Municipio	Tipo plan	Adap LRAU	Año aprob.	Sistema gestión dominante	Sup. ZVE prevista por EX calificada y no obtenida en el año aprob.plan	Sup. ZVE obtenida prevista por EXP	% ZVE obtenidas por exprop. o compra	Clasif. ZVE
L'Alqueria de la Comtessa	PG	SI	2003	EX	26273	0	0%	SNU
Beniflà	HO	SI	1999	EX	2128	0	0%	SNU
Gandía	HO	SI	1999	EX-RE	226962	105.650	47%	SU-SUB-SNU
Palma de Gandía	PG	SI	1999	EX	15000	0	0%	SNU
Piles	HO	SI	2000	EX-RE	11387	0	0%	SU-SUB
Ròtova	HO	SI	1998	EX	18430	0	0%	SNU
Xeraco	HO	SI	2000	EX-RE	56000	0	0%	SUB-SNU
Xeresa	PG	SI	1998	EX	65438	2.681	4%	SNU

Tabla. 4.3.: Planes adaptados a la LRAU (PG=plan general, HO=Homologación) que plantean la técnica de expropiación (EX), de manera individual o conjuntamente con la reparcelación (RE), para obtener sus "zonas verdes estructurales" (ZVe) pendientes. Superficies obtenidas, totales y en porcentaje, por el método de expropiación, respecto de las previstas por esta vía. (Elaboración propia)

Las cifras incluidas en el cuadro anterior, ponen en evidencia el fracaso de la gestión del planeamiento en el cumplimiento de la previsión de obtención de dotaciones fuera de ámbitos equidistributivos, ya que, salvo excepción de Gandía (que recordemos es el municipio capital de comarca, que con 78.543 habitantes, guarda una considerable diferencia en población respecto a los otros), en el resto de municipios, los resultados de la efectividad de la aplicación de la expropiación han sido prácticamente nulos.

También en este caso, la mayoría de ZVe obtenidas son limítrofes o están integradas en el casco urbano, como la del municipio de Xerexa que se ilustra a continuación. El caso de Gandía reúne una serie de particularidades que se explican en su ficha de municipio correspondiente.

Xerexa

Jardín en la salida norte de la población, en posición articuladora de circulaciones.



Fig. 4.6: "Zonas verdes estructurales", para las que se previó el sistema de expropiación en el planeamiento posterior a la LRAU, que ya se han obtenido por el ayuntamiento en la actualidad. (Fuente: elaboración propia. Fotografías de Google Earth)

Las zonas verdes aisladas, que poseen características propias de espacios con valores naturales, entre las que abundan zonas de orografía acusada, no han motivado en prácticamente ningún caso, que los ayuntamientos tomen la iniciativa en su adquisición.

4.3 LAS ZONAS VERDES Y LA INICIATIVA EXPROPIATORIA EN EL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN

4.3.1 Objetivo

En algunos foros especializados en derecho urbanístico encontramos llamamientos a indagar sobre la actual efectividad de la expropiación por ministerio de la Ley, dado el contexto de la severa crisis económica que azota tanto a ciudadanos como a Administraciones Públicas (BERBEROFF AYUDA, D.2012)²⁷⁵.

En nuestro caso, lo que nos interesa inicialmente es la efectividad de la expropiación iniciada de oficio por los ayuntamientos, porque es la que refleja el grado de cumplimiento del planeamiento por ellos proyectado. Como consecuencia de ésta, y a modo de “reacción” frente a la inactividad de la Administración, se activa el ejercicio al “derecho a ser expropiado” mediante la petición de la expropiación por ministerio de la Ley, que por tanto, también estudiaremos.

Mediante el estudio concreto de los resultados de la gestión en los municipios de La Safor, a través del grado de obtención de las “zonas verdes estructurales” cuya obtención se había previsto por expropiación, hemos obtenido datos centrados en este tipo de dotación pública y que engloban, tanto a Administración como a posibles propietarios, como agentes que desencadenan el proceso.

Tratamos a continuación de recabar datos que confirmen dos aspectos pendientes:

1. Por un lado, el papel que tienen ambos agentes mencionados, Administración o propietario, en el desencadenamiento del procedimiento expropiatorio.
2. Por otro lado, el peso que tienen las zonas verdes, en general, entre el conjunto de dotaciones públicas respecto de las que se inician expedientes de expropiación, para de esta manera constatar un dato importante: el interés que tienen los ayuntamientos por las zonas verdes.

Con la finalidad anterior se ha acudido al Jurado Provincial de Expropiación de Valencia, realizando un estudio de los expedientes de los últimos diez años de toda la provincia de Valencia que se han tramitado, cuya administración expropiante es la Administración Local, discerniendo los relativos a zonas verdes respecto del resto, y aquellos que se inician de oficio por el ayuntamiento, respecto de los que se tramitan por aplicación del ministerio de la Ley, es decir, por petición del propietario.

Hemos de indicar que no nos hemos ceñido a seleccionar expedientes únicamente de la comarca de La Safor, aunque ésta constituye nuestro ámbito básico de estudio, dado que el limitado número de municipios en el conjunto y la débil actividad expropiatoria que presenta la Administración Local, no hubiera permitido obtener una muestra suficiente que proporcionara validez a las conclusiones. Finalmente, los resultados obtenidos se muestran en los gráficos siguientes.

²⁷⁵ BERBEROFF AYUDA, D., en AA.VV., “Expropiación por ministerio de la Ley”, *Boletín de Urbanismo*, 1 de diciembre de 2012, <http://www.elderecho.com/foro_legal/administrativo> El Derecho. Grupo Francis Lefebvre.

4.3.2 La inactividad de los ayuntamientos en contraposición a la creciente petición de expropiación por ministerio de la Ley

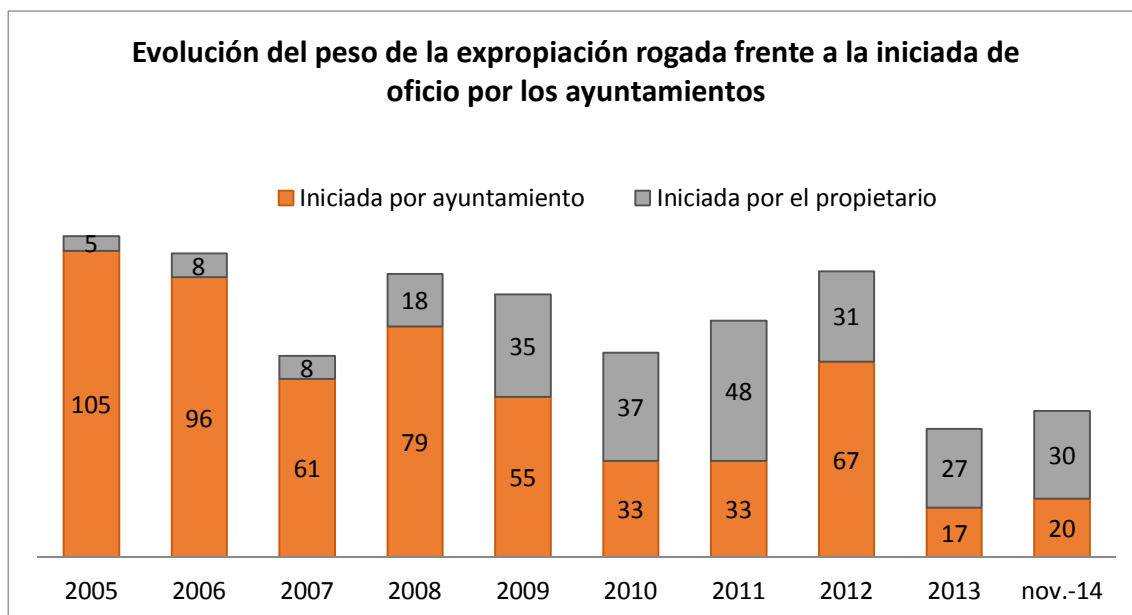


Gráfico. 4.1: Evolución del peso de la "expropiación rogada" frente a la iniciada de oficio por los ayuntamientos, entre los años 2005 y noviembre de 2014: número de elementos dotacionales cuyo destinatario será la administración municipal respecto de los que se inicia expediente de expropiación en la provincia de Valencia, comparando los iniciados de oficio por el propio ayuntamiento y los iniciados por ministerio de la Ley.

(Fuente: elaboración propia a partir de recuento de expedientes obrantes en el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia)

Como podemos apreciar en el gráfico anterior, hasta el año 2007, la discreta dinámica expropiatoria que activaba expedientes en el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia cuando el sujeto expropiante era un ayuntamiento, estaba protagonizada en su gran mayoría (más del 90 %), por procedimientos iniciados de oficio por el propio ayuntamiento.

Es a partir de esta fecha, que coincide con el estallido de la "burbuja inmobiliaria" (finales de 2007 o principios de 2008), cuando se empieza a producir una inversión en el agente que solicita su inicio, incrementándose las tramitadas a petición del propietario en ejercicio de su "derecho a ser expropiado" por aplicación del ministerio de la Ley, que como hasta antes nunca se había producido, empiezan a igualar o incluso a superar las iniciadas de oficio por la Administración.

Parece oportuno recordar en este momento y a la vista del gráfico anterior, que en el año 2012, (cuando los resultados de la crisis empiezan a hacer mella en las cuentas públicas, que durante la etapa anterior se habían nutrido en una parte sustancial de los ingresos derivados del urbanismo), se introduce una importante modificación en la legislación urbanística vigente en la Comunidad Valenciana (LUV), a través de la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégica. Como ya hemos comentado en apartados anteriores, esta Ley reduce en gran medida los supuestos en los que los propietarios pueden acudir a la "expropiación rogada", fundamentalmente al excluir los terrenos clasificados como no urbanizables (anteriormente sí incluidos por ubicarse fuera de ámbitos equidistributivos).

Llegados a este punto podemos preguntarnos ¿a qué responde este despertar de la expropiación por ministerio de la Ley?

En primer lugar, y como afirma MOREU CARBONELL, E.²⁷⁶ cuando los afectados por la inactividad urbanística de la Administración promueven la expropiación, su pretensión no es tanto impulsar la expropiación, como quitar la afección que paraliza sus movimientos. De esta manera ejercen su “derecho a ser expropiados” por aplicación del ministerio de la Ley.

El crecimiento de la proporción de estas solicitudes a partir del 2008 podemos encontrarlo en los efectos de la paralización urbanística que empieza en esta época, que conduce a dos situaciones.

Por un lado las expectativas de los propietarios de verse envueltos por algún proceso urbanístico que les sacara del olvido, se apagan totalmente, por lo que ya no tiene sentido esperar a que la gestión les “recoja” o el ayuntamiento les expropie de oficio.

Por otro lado, los propios efectos de la crisis pueden conducir a los propietarios de suelo a necesitar venderlos para conseguir liquidez económica. En nuestro caso, al estar calificados como dotación pública el beneficiario obligado es la Administración Pública, con lo que el propietario no tiene que buscar comprador, sino únicamente solicitar el inicio del procedimiento de “expropiación rogada”, transcurridos los plazos legales.

También es cierto que el gran desconocimiento que giraba alrededor de las técnicas urbanísticas y el planeamiento hace unas décadas, se ha mitigado en gran medida, siendo en la actualidad bastante accesible tanto la información urbanística de calificación de las parcelas, como el conocimiento de los procedimientos para instar la expropiación, a lo que se une un mayor y mejor preparado número de profesionales a los que acudir para la correspondiente asistencia jurídica y técnica. Este conocimiento se ve a su vez animado por el de las sentencias judiciales, que se pronuncian a través de valoraciones de los inmuebles bastante favorables, dado por otro lado el clima de precios en ascenso que caracterizó los años previos al estallido de la burbuja inmobiliaria.

Por último, es oportuno señalar el peligro de ser utilizada la “expropiación rogada” con intenciones especulativas, tal como describe MOREU CARBONELL, al indicar que *“también hay que advertir que puede ser utilizada torticeramente, favoreciendo el interés especulativo de determinados propietarios que compran a sabiendas de que el Ayuntamiento les va a expropiar y que, valiéndose de la lentitud de la Administración y de argucias legales, intentan obtener importantes beneficios a costa de la Administración y del bolsillo de los ciudadanos”*²⁷⁷.

²⁷⁶ MOREU CARBONELL, E. en AA.VV., “Expropiación por ministerio de la Ley”, op.cit.

²⁷⁷ *Ibidem*.

Teniendo en cuenta las problemáticas expuestas, y con la intención de dificultar el móvil especulativo en la petición de expropiación, la vigente LOTUP ha introducido una condición novedosa para poder ejercitar el derecho a instar la expropiación, exigiendo que el solicitante haya ostentado la condición de propietario durante todo el periodo que se establece en el art. 104.1 de la LOTUP, es decir los cinco años desde la calificación del suelo dotacional más dos años desde que se presenta el anuncio al ayuntamiento solicitando la expropiación para que esta se inicie, y por tanto, durante un total de siete años como mínimo (art. 104.6). Un nuevo adquirente mediante transmisión onerosa del bien, deberá también esperar de nuevo el periodo anterior, dado que se reinicia el cómputo de éstos desde la transmisión.

A su vez, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (BOE 28-12-2012), modifica la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de Diciembre de 1954. Las modificaciones introducidas tratan de mitigar en buena medida el impacto económico para el Ministerio de Hacienda de determinados gastos que debían asumir por retrasos en la tramitación del expediente, e incrementan el control del Ministerio de Hacienda, mediante representantes propios en el Jurado Provincial de Expropiación²⁷⁸.

²⁷⁸ La D.F. 2ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, modifica la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, introduciendo nuevos miembros en la composición del Jurado Provincial de Expropiación, elevando de dos a cuatro el plazo para retasar el bien en caso de retraso en el pago o consignación, y disminución de las situaciones a indemnizar en caso de nulidad del expediente expropiatorio. Se cita parcialmente la disposición mencionada:

«Tres. Con efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida se modifica el artículo 58 que queda redactado como sigue:

«Si transcurrieran cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título.

Una vez efectuado el pago o realizada la consignación, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años, no procederá el derecho a la retasación.»

Cuatro. Con efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida se introduce la siguiente disposición adicional:

«En caso de nulidad del expediente expropiatorio, independientemente de la causa última que haya motivado dicha nulidad, el derecho del expropiado a ser indemnizado estará justificado siempre que éste acredite haber sufrido por dicha causa un daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

4.3.3 El desinterés hacia las zonas verdes frente al resto de dotaciones en la expropiación

El interés en la obtención de zonas verdes por los ayuntamientos se puede apreciar claramente en el número de expedientes que se tramitan con el objetivo de obtener un suelo dotacional calificado como zona verde, en relación con cualquier otro suelo dotacional.

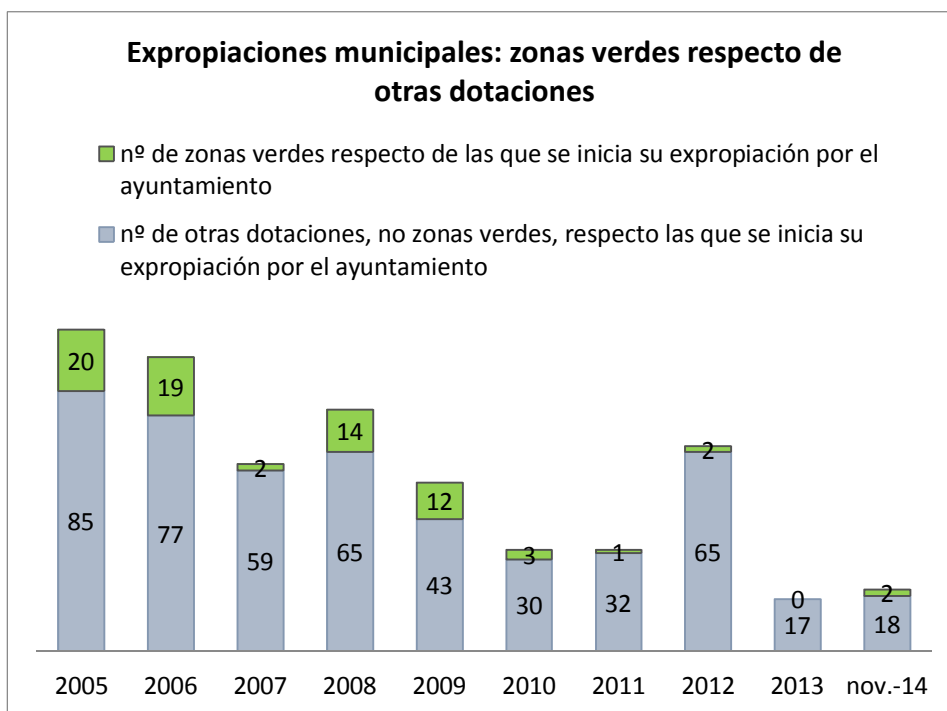


Gráfico. 4.2: Peso del número de expropiaciones iniciadas de oficio por los ayuntamientos con la finalidad de obtención de zonas verdes frente a las que tienen por objetivo la obtención de otro tipo de dotación pública. (Fuente: elaboración propia a partir de recuento de expedientes obrantes en el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia)

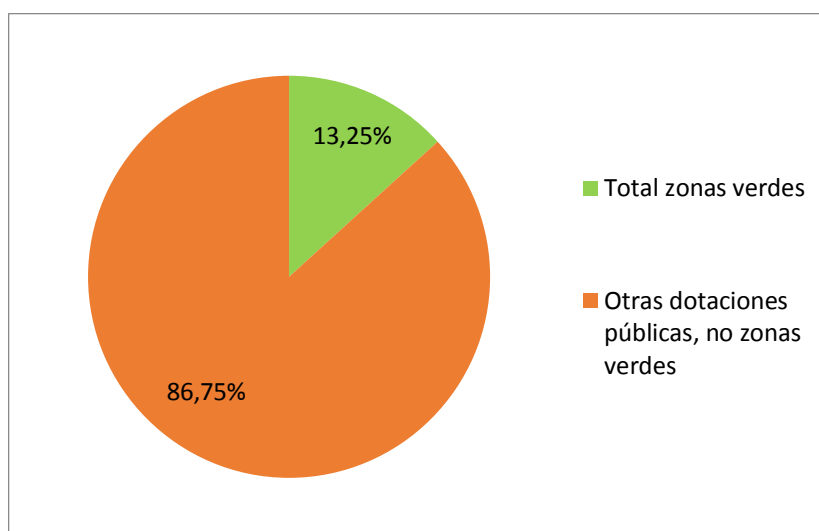


Gráfico. 4.3: Comparativa porcentual del número total de expropiaciones iniciadas de oficio por los ayuntamientos con la finalidad de obtención de zonas verdes frente a las que tienen por objetivo la obtención de otro tipo de dotación pública, entre el 2005 y noviembre de 2014. (Fuente: elaboración propia a partir de recuento de expedientes obrantes en el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia)

Los datos anteriores no ofrecen la menor duda respecto del interés que tienen los ayuntamientos por la obtención de sus zonas verdes. Como se puede apreciar, únicamente un 13,25 % de la media de los expedientes que se tramitan en el Jurado Provincial de Expropiación, durante los últimos diez años y que tienen como administración beneficiaria la local, corresponden a zonas verdes. El resto constituyen otras dotaciones públicas, como red viaria o equipamientos públicos.

También se observa el descenso paulatino en la dinámica expropiatoria municipal reflejo del freno en la actividad urbanística de estos años.

No obstante, las causas de esta falta de reacción ante las zonas verdes, entendemos que no se pueden reputar únicamente a una falta de interés, sino también y fundamentalmente a la falta de capacidad económica que desde siempre ha caracterizado a nuestra Administración Pública, especialmente la local, que conlleva que tengan que priorizar las actuaciones en aquellas infraestructuras que les reportan un interés funcional más tangible e inmediato, como puede ser una red viaria, la ampliación de un colegio, etc. En este sentido resulta ilustrativa la explicación que ya desde 1971 realizaba GÓMEZ-FERRER MORANT²⁷⁹, en la que se evidencia la conjunción de ambos factores citados.

El mismo autor, pone en evidencia el desconcierto y extrañeza que invade la ciudadanía, al comparar las expectativas que se le plantean en el planeamiento y su no aplicación práctica, en especial respecto los espacios libres y zonas verdes.²⁸⁰

²⁷⁹ GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, 1971, pág. 48-49: "El problema tiene transcendencia, fundamentalmente, el orden a la construcción de parques y jardines públicos. En efecto, en relación con las vías públicas tiene menos importancia porque su construcción es necesaria desde la perspectiva de los intereses privados, ya que posibilita la mejor explotación urbanística de los predios con fachada a las mismas, y tal construcción puede ser fácilmente financiada por la Corporación Local, casi en su totalidad. ... En cambio, la realización de parques y jardines no interesa al titular afectado, pues puede suponer, dada su extensión superficial, el sacrificio total de su derecho de propiedad con la consiguiente desaparición de las plusvalías generadas; si se une a la oposición del propietario la dificultad de la Corporación local para financiar su construcción, ... no es difícil comprender que el escape a las dificultades económicas que esta situación plantea será normalmente la no previsión o la no realización de espacios libres públicos destinados a parques y jardines."

²⁸⁰ *Ibidem*, pág. 1: "Esta toma de posición de la opinión pública (que en definitiva es reflejo de la opinión de los habitantes de la ciudad), cobra especial relieve en relación con determinados temas de urbanismo, en los que se aprecia de forma cualificada la extrañeza ante el contraste existente entre las expectativas que se crean al individuo y las realidades que se le ofrecen. Nos estamos refiriendo al tema de las zonas verdes y espacios libres de las ciudades"

4.4 LA EXPROPIACIÓN DE LAS ZONAS VERDES POR APLICACIÓN DEL MINISTERIO DE LA LEY: SU PREVISIÓN DESDE EL PLANEAMIENTO

4.4.1 Concepto y consideraciones previas

*“¿Qué valen los espacios verdes? Yo creo que valen lo que vale el terreno en el momento que se forma el proyecto y, por tanto, no puede disminuir en ningún momento. Eso viene dispuesto en el Reglamento del Estatuto Municipal que aún está vigente. Y en él, se fija un precio y, además, **se fija que pasado un plazo de cinco años, si el Ayuntamiento no ha expropiado esos terrenos se entiende que ha renunciado a esos proyectos. Si defendemos el interés público, hemos de defender cuando sea justo el interés particular...**”²⁸¹ [la negrita es nuestra]*

La modulación entre el poder de la Administración de calificar suelo dotacional, en base a un interés público, y la garantía del propietario, de no quedar indefinidamente sujeto a la amenaza de una expropiación o con su patrimonio paralizado, es una preocupación que arranca desde los albores del s.XIX, mucho antes incluso de nuestro primer código urbanístico estatal, LS 1956, y siempre ha estado latente, tal como podemos apreciar en las anteriormente reproducidas palabras, pronunciadas por el arquitecto GIRALT en 1952, con motivo de la celebración del Día Mundial del Urbanismo en Valencia.

En definitiva, tal como la configura la jurisprudencia, la expropiación por ministerio de la Ley viene a ser un auténtico “derecho a ser expropiado”, siempre que se cumplan unas condiciones concretas respecto de su situación en el planeamiento, y siguiendo un proceso temporalmente acotado.

En este sentido, BERBEROFF AYUDA, D. define la expropiación por ministerio de la Ley como el *“instituto concebido como una garantía en beneficio de los propietarios de terrenos respecto de los que no resulta posible materializar el aprovechamiento urbanístico, por ejemplo, por no ser edificables, no susceptibles de cesión obligatoria o, en definitiva, ante la no consecución de la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento,”*²⁸² poniéndose fin a una situación jurídica, evitando su prolongación en el tiempo ante la inactividad de la Administración que debe ejecutar las previsiones urbanísticas.

El interés que tiene analizar cuándo se desencadena el derecho del propietario de solicitar la expropiación por ministerio de la Ley, también llamada “expropiación rogada” en nuestra vigente LOTUP²⁸³, conociendo de qué parámetros urbanísticos depende, como por ejemplo, el de la clasificación del suelo, nos puede ayudar a valorar el nivel de conciencia en la toma de decisiones a la hora de planificar por los ayuntamientos, así como a sopesar la actividad de éstos ante la amenaza de la petición de expropiación con el paso del tiempo.

²⁸¹ Intervención del arquitecto GIRALT, en el Día Mundial del Urbanismo, celebrado en Valencia en 1952, tras la exposición del tema “Espacios libres o zonas verdes” por Juan José Estellés Ceba, transcrita en AA.VV: *III Día Mundial del Urbanismo, 9 noviembre 1952*, COAZV, Valencia, 1952, pág.59.

²⁸² BERBEROFF AYUDA, D.: “Expropiación por ministerio de la Ley”, *Boletín de Urbanismo*, 1 de diciembre de 2012, <http://www.elderecho.com/foro_legal/administrativo>, El Derecho. Grupo Francis Lefebvre.

²⁸³ El art. 104 de la LOTUP lleva por título “Derecho a la expropiación rogada”, estableciendo para ella que: “1. Cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del plan sin que se lleve a efecto la expropiación de terrenos dotacionales que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria, por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas en el correspondiente ámbito de actuación, continuo o discontinuo, los propietarios podrán anunciar al ayuntamiento su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que debe llevarse a cabo por ministerio de la Ley si transcurren otros dos años desde dicho anuncio.”

Por ello vamos a analizar a continuación cuales son los parámetros de que depende la posibilidad de acudir a la “expropiación rogada”, en las diferentes leyes urbanísticas que nos han guiado desde nuestro primer código urbanístico de 1956, para después compararlo con los planteamientos que en cada momento han formulado los ayuntamientos en sus planes.

4.4.2 La evolución de los supuestos de iniciación del instituto expropiatorio “por ministerio de la Ley”

4.4.2.1 LA LS1956

Ya el propio preámbulo de la LS 1956, especifica que “en todo caso, los actos de expropiación del dominio o derechos reales han de realizarse dentro de un plazo máximo que señala la Ley, con el fin de aunar el interés público con el respeto al legítimo interés particular, que no puede quedar indefinidamente afectado por una ordenación jamás consumada a través de la justa indemnización”.

Con esta premisa, el art. 56 de la LS 1956, establecía un plazo de diez años desde que entrara en vigor el Plan, para que la Administración expropiara los terrenos que quedaran calificados como inedificables por sus propietarios particulares²⁸⁴. Transcurrido este plazo sin llevarse a efecto la expropiación o imposición de servidumbres que el planeamiento previó, se abre la puerta para que el propietario requiera que se efectúe la misma en los tres meses siguientes, transcurridos los cuales sin reacción por parte de la Administración, el titular recobra el libre ejercicio de sus facultades dominicales²⁸⁵.

En consecuencia, el requisito para que se desencadenara la obligatoriedad de expropiar dependía únicamente de la inedificabilidad de los terrenos, sin especificarse nada en función de su clasificación o de su inclusión en ámbitos de gestión, planteamiento coherente con el vacío de contenidos en materia de gestión así como de clasificación (la Ley únicamente diferenciaba tres *calificaciones* del suelo: rústico, urbano y reserva urbana) que caracterizaba esta primera Ley del Suelo.

La repercusión sobre la Administración de su inactividad era firme y decidida, ya que sencillamente el propietario quedaba liberado de dicha carga urbanística, al recuperar todo su derecho al uso y goce de su terreno, eso sí, “con las limitaciones establecidas en las leyes”.

Otra conclusión que podemos deducir, es que tras el transcurso de los diez años, más los tres meses “de aviso” por el propietario, si este recobra el libre ejercicio de sus facultades dominicales, quedaba sin efecto la validez de la reserva dotacional, y como decía GIRALT, en la cita con la que hemos comenzado, “*si el Ayuntamiento no ha expropiado esos terrenos se entiende que ha renunciado a esos proyectos*”.

²⁸⁴ Transcribimos el literal del art. 56 de la LS 1956:

“1. La expropiación e imposición de servidumbres sobre terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares habrán de llevarse a efecto dentro del plazo máximo de diez años a contar de la fecha de entrada en vigor del Plan que las motivare.

2. Si no se hubiere procedido a la expropiación o imposición de servidumbre en el plazo indicado, el propietario, podrá requerir a la Administración para que los efectúe en el de los tres meses siguientes y, si no la llevare a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales.”

²⁸⁵El artículo 348 del Código Civil establece claramente cuáles son las facultades dominicales de la propiedad: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla”.

Pero del mismo modo, el propietario quedaba desprotegido, y caía en la indefinición temporal, si se le escapaban los tres meses tras los diez años, en que podría requerir a la Administración que le expropiase, ya que, aunque pudiera ejercer sus facultades dominicales a partir de ese momento, estas serían muy limitadas, ya que tampoco podría ejercerlas en contra de las leyes, y por tanto, ir en contra del planeamiento, edificando por ejemplo una parcela calificada como zona verde, donde el plan no definía cómo se podía edificar (alineaciones, alturas, etc,...).

Luego, ambos, Administración y propietario, quedaban a nuestro modo de ver, en un vacío inoperativo con el transcurso del plazo. La dotación pública calificada que tardara más de diez años desde la entrada en vigor del planeamiento en expropiarse, quedaba sin poder reclamar su expropiación (a través de la Administración, ni por su propietario), quedando únicamente la posibilidad de instrumentar un procedimiento de venta voluntaria, fuera de las garantías de la Ley de expropiación forzosa.

No obstante esta situación dilatada en el tiempo fue clarificada con la entrada en vigor del TRLS 1976, y por la jurisprudencia aplicada a los planes redactados bajo la LS 1956, en sentido de reconocer el derecho a solicitar la “expropiación rogada” tras el periodo de diez años indicado, en aplicación del art. 69 del TRLS 1976, que comentamos a continuación. La STS de 29 de mayo de 1987²⁸⁶, recaída sobre una zona verde calificada por un plan de 1955 en el municipio de Gandía, resume la doctrina establecida por la misma de la manera siguiente: *“El artículo 69 del actual texto refundido de la Ley del Suelo, en relación por razones temporales con el artículo 56.2 de la Ley de 1956, ha de dar lugar a una solución equitativa al problema planteado por la actuación de la Administración que, calificando de zona verde una parcela expropiable en un proyecto aprobado en 1955 sustrajo por esa calificación la efectiva y real disponibilidad de aquélla a su propietario, manteniendo a éste en la misma situación, a pesar de sus reclamaciones durante veintiocho años, por lo que resulta procedente declarar su derecho a que se inicie el expediente de justiprecio.”*

4.4.2.2 EL TRLS 1976

El TR 1976, en desarrollo de la LS 1975, que como define BAÑO LEÓN, constituye “la depuración técnica del urbanismo español”²⁸⁷, da un importante paso adelante concretando los requisitos y plazos para que sea posible la petición de la expropiación por ministerio de la Ley.

²⁸⁶ STS de 29 de mayo de 1987, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª. Ponente: Julián García Estartús. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130011987101621. De acuerdo con el antecedente de hecho quinto de esta sentencia: *“Que de conformidad con la doctrina sentada por esta Sala en Sentencia de 18 de abril de 1983, es de aplicación al presente caso el artículo 56 de la Ley de 12 de mayo de 1956, por lo que habiendo transcurrido con exceso el plazo de diez años desde la solicitud de expropiación, sin que se haya llevado a cabo por la Administración, procedería aplicar los efectos previstos en aquel artículo, pero, como quiera que el artículo 56.2 establece la recuperación del libre ejercicio para el recurrente ha de aplicarse la legislación actualmente vigente, esto es el artículo 69 de la vigente Ley del Suelo, digo, y Ordenación Urbana, por lo que procede anular el acuerdo impugnado, debiendo proseguirse el expediente administrativo en orden a la fijación del justiprecio, y de no llevarlo a cabo en el plazo de tres meses podrá el recurrente instar su derecho ante el Jurado Provincial de Expropiación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley del Suelo vigente, aplicable a este solo efecto, de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa, todo ello sin expresa imposición de las costas procesales.”*

Y en su fundamento de derecho segundo: *“...habiendo transcurrido el plazo de diez años a partir de la afectación de la parcela del demandante como zona verde expropiable y no atendidas por la Administración, las peticiones hechas en 1967, había ya adquirido el actor el derecho a disponer de la libre disposición de dicha parcela; derecho no reconocido por la Administración que mantuvo la calificación dimanante del proyecto aprobado en 1955, y por ello, reiterada la petición de que se le expropié, efectuada el 11 de enero de 1985, e insistiendo el Ayuntamiento demandado, apelante en esta instancia, en su decisión de no proceder a la expropiación debe declararse el derecho a que se inicie el expediente de justiprecio excluida la posibilidad de la libre disposición de la parcela, y por ello aplicable el artículo 69 del vigente texto refundido de la Ley del Suelo por lo que se refiere a la alternativa determinada en el artículo 56.2 de la Ley de 12 de mayo de 1956 que ha devenido de imposible aplicación.”*

²⁸⁷ BAÑO LEÓN, J.M.: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 50.

Los supuestos de hecho para que sea posible iniciar la “expropiación rogada” se concretan en los dos siguientes:

1º La calificación urbanística de los terrenos los haga inedificables.

2º Los terrenos no estén adscritos a efectos de su gestión a un ámbito de equidistribución de beneficios y cargas (polígono, unidad de actuación) donde el propietario pueda materializar sus derechos.

La condición de la inedificabilidad es evidente en una dotación pública, si entendemos la edificabilidad como aquella de la que se puede desprender un aprovechamiento lucrativo privado. Por tanto, la clave que distingue dentro de las reservas dotacionales la posibilidad de instar la “expropiación rogada”, derivaba, en esos momentos, de su inclusión o no en un ámbito equidistributivo, por lo que, del literal de la Ley, entendemos que cualquier suelo calificado dotacional fuera de polígonos, unidades de actuación o ejecución, o no adscritos por el planeamiento a estos, podía pedir la expropiación transcurridos los plazos legales.

Dado que el TRLS 1976 introdujo las clasificaciones de suelo (suelo urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable), así como el concepto del “aprovechamiento medio”, como garantía de igualdad o de equitativa distribución de beneficios y cargas en el suelo urbanizable programado (no en SNU, SUNP o SU), y la posibilidad de definir “unidades de actuación” en suelo urbano, donde era posible la distribución de beneficios y cargas mediante la reparcelación, **quedan fuera de ámbitos equidistributivos el suelo urbano no incluido en unidades de actuación, el suelo urbanizable no programado²⁸⁸ y el suelo no urbanizable, situaciones concretas donde por tanto entendemos que se podía desencadenar la posibilidad de petición de “expropiación rogada” por los propietarios de suelo calificado dotacional.**

Como podremos comprobar más adelante, buena parte de los planes vigentes en nuestro ámbito de estudio, están redactados al amparo del TRLS 1976, y en la mayoría de ellos, especialmente los de municipios pequeños, abundan los suelos calificados como “zonas verdes estructurales” fuera de ámbitos equidistributivos, tanto en suelo urbano como en suelo no urbanizable, y también, como podremos ver cuantificado, un considerable porcentaje de ellas permanece aún hoy en día sin obtener.

Por lo que a plazos se refiere, se establece un periodo de cinco años, desde la entrada en vigor del planeamiento que califica el suelo dotacional, para que los propietarios que reúnan las condiciones anteriormente mencionadas, puedan advertir a la Administración de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, y si la inactividad de la Administración continuara otros dos años, llevarse a cabo el inicio del procedimiento expropiatorio por ministerio de la Ley, con intervención del Jurado Provincial de Expropiación caso de que la hoja de aprecio presentada por el propietario no reciba contestación favorable por la Administración en un plazo de tres meses desde su presentación ante ésta²⁸⁹.

²⁸⁸ Según BAÑO LEÓN, J.M., *ibidem*, pág. 429, “la expropiación opera tanto en el suelo urbano como en el urbanizable programado (en el año 1978 la Administración tenía absoluta discrecionalidad para programar o no el suelo urbanizable no programado, por lo que por definición este suelo era rústico sin ordenación urbanística alguna).”

²⁸⁹ El tenor literal del art. 69 TRLS 1976, que regula la expropiación por ministerio de Ley, es el siguiente:

“1. Cuando transcurran cinco años, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística sin que se llevase a efecto la expropiación de los terrenos, que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente del justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley, si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia.

En consecuencia, el propietario puede, a partir del transcurso del plazo establecido por Ley, solicitar la expropiación cuando estime conveniente. También la Administración queda habilitada en cualquier momento, a iniciar la expropiación de oficio, caso de que no se haya iniciado la “expropiación rogada”.

4.4.2.3 EL TRLS 1992

La regulación de la “expropiación rogada” en el TRLS 1992 sigue un esquema similar a la del TRLS 1976, con la particularidad de que la posibilidad de solicitar la expropiación deriva del incumplimiento de los plazos por parte de la Administración para ejecutar el planeamiento en los siguientes casos²⁹⁰:

- Sistemas generales adscritos (suelo urbanizable incluido en áreas de reparto con sistemas generales adscritos), o ubicados en suelo urbano (que estarán fuera de unidades de ejecución)
- Dotaciones de carácter local excluidas de unidades de ejecución en suelo urbano.

Estos plazos figuran en el art. 127 TRLS 1992, correspondiendo con el de cuatro años para la revisión del Programa de Actuación²⁹¹.

La Ley mencionada deja un vacío respecto de otras situaciones, como la de los sistemas generales no adscritos (dado que carecen de plazo para ejecutarse), discurran por cualquier clase de suelo (no urbanizable, apto para urbanizar), o incluso sin tener clasificación propia²⁹².

A tal efecto, el propietario podrá presentar la correspondiente hoja de aprecio, y si transcurrieren tres meses sin que la Administración la acepte, podrá aquél dirigirse al Jurado provincial de Expropiación, que fijará el justiprecio conforme a los criterios de esta Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 31 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa.”

²⁹⁰ Las condiciones establecidas por el TRLS 1992 que modulan los requisitos para iniciar la expropiación de oficio o en su caso, la rogada, se contienen en el art. 202, relativo a “Expropiación”:

“1. La expropiación u ocupación directa de los sistemas generales adscritos, o en suelo urbano y de las dotaciones de carácter local excluidas de unidad de ejecución en suelo urbano deberá tener lugar antes de la siguiente revisión del programa de actuación del Plan General.

2. Transcurrido el plazo a que se refiere el número anterior sin que se hubiera llevado a efecto la expropiación u ocupación directa el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley, si transcurriesen otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia.

A tal efecto, el propietario podrá presentar la correspondiente hoja de aprecio, y si transcurrieren tres meses sin que la Administración la acepte, podrá aquél dirigirse al Jurado Provincial de Expropiación u Órgano equivalente, que fijará el justiprecio conforme a los criterios de esta Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 31 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa.”

²⁹¹ El art. 127, relativo a la “Revisión del Programa de Actuación” del TRLS 1992 establece: “1. Corresponde a los Ayuntamientos la revisión y aprobación, en su caso, del Programa de Actuación contenido en el Plan General. La revisión habrá de tener lugar cada cuatro años.”

²⁹² Recordemos que según el TRLS 1992 (art. 9), los sistemas generales podrían no ser objeto de clasificación específica de suelo: “Clasificación del suelo. 1. El planeamiento clasificará el territorio en todas o algunas de las siguientes clases: Suelo urbano, urbanizable, o en su caso apto para urbanizar y no urbanizable, o clases equivalentes a los efectos de la Ley, reguladas por la legislación autonómica. 2. Los terrenos destinados a sistemas generales podrán no ser objeto de clasificación específica de suelo, sin perjuicio de que los de nueva creación previstos en el planeamiento se adscriban a las diferentes clases de suelo a los efectos de su valoración y obtención.”

Para ellos el planeamiento no tiene porqué determinar un plazo de ejecución, y por tanto, no se da la circunstancia desencadenante de su incumplimiento de la que parte el TRLS 1992, y por tanto la posibilidad de solicitar la "expropiación rogada", por lo que del literal de la Ley entendemos que en estos casos, no sería posible solicitar la expropiación por aplicación del ministerio de la Ley. Esta situación que da un resultado contrario al establecido en el TRLS 1976, y ciertamente incoherente, para el caso de todas las dotaciones fuera de ámbitos equidistributivos, que sí era uno de los supuestos en que se podía solicitar la "expropiación rogada" el propietario en dicho texto legal.

En resumen, la situación surgida a raíz del TRLS 1992, se mantiene en lo básico respecto a la anterior, de manera que también en este momento, una vez se dan los requisitos establecidos y **transcurridos los plazos legales, el propietario puede, solicitar la expropiación cuando estime conveniente. También la Administración queda habilitada en cualquier momento para iniciar la expropiación de oficio**, caso de que no se haya iniciado la "expropiación rogada".

Por lo que respecta a los **supuestos en que se puede desencadenar la expropiación por aplicación del ministerio de la Ley, se limitan a los sistemas generales adscritos a sectores, o ubicados en suelo urbano, así como los sistemas locales excluidos de unidades de ejecución en suelo urbano**. Quedan fuera los sistemas generales no adscritos, que discurren por otra clase de suelo, como el no urbanizable, para los que no sería posible la petición de expropiación por el paso del tiempo.

No obstante, la vigencia de este texto legal, TRLS 1992, fue como sabemos muy corta, ya que prácticamente antes de que transcurriera el plazo de cuatro años para revisión del Programa de Actuación de planes aprobados a su amparo, la STC 61/1997 decretó la nulidad de los preceptos citados, por entender que la alusión a plazos y técnicas urbanísticas concretas invadía la competencia de las Comunidades Autónomas. A partir de ese momento, volvió a resurgir con carácter supletorio lo dispuesto el art. 69 del TRLS 1976, anteriormente explicado.

Abundando en lo anterior, dado que en la comunidad valenciana disponíamos de Ley autonómica propia desde 1996 (LRAU), la aplicación del TRLS 1992 en el sentido indicado, prácticamente no tuvo oportunidad de ver reflejados sus efectos.

4.4.2.4 PRIMERAS LEYES URBANÍSTICAS AUTONÓMICAS EN VALENCIA: LRAU Y LUV

Tanto la LRAU como la LUV reflejaron idéntica redacción para regular los supuestos que dan lugar al derecho de los propietarios a solicitar la expropiación, en su art. 75 y 184 respectivamente, centrando la atención en la situación de “suelo urbano en ausencia de Programa”.

Para el caso en que el propietario de un suelo urbano calificado con destino público, no pudiera ejercer sus derechos de edificabilidad, ni materializándola, ni transfiriéndola, ni efectuando reserva de aprovechamiento, podría pedir la expropiación a los cinco años de la calificación²⁹³.

No obstante, es destacable el silencio que guarda la LRAU y LUV respecto al suelo urbanizable y no urbanizable.

Según BAÑO LEON²⁹⁴, la peculiaridad de este planteamiento radica en el hecho de la inexistencia de suelo urbanizable programado directamente desde el planeamiento, ya que en la lógica del ordenamiento urbanístico de estas leyes no tenía sentido establecer la expropiación de suelo urbanizable destinado a dotación pública, porque éstas podían adscribirse a cada uno de los sectores para ser obtenidas en el momento de su ejecución.

Es decir, estas dotaciones adscritas, que dispondrán de la clasificación de suelo urbanizable, se encuentran en ámbitos equidistributivos y con un derecho de aprovechamiento unitario (aprovechamiento tipo) asignado por el plan, que podrán materializar en la correspondiente reparcelación.

Pero ¿qué ocurre con los suelos dotacionales fuera de ámbitos equidistributivos? Por ejemplo, las reservas dotacionales en suelo no urbanizable. En este caso, al no estar vinculada la gestión al desarrollo de un ámbito donde puede operar la reparcelación, únicamente cabría la expropiación como técnica, explícitamente fijada o implícitamente deducida del planeamiento.

Según el mencionado autor, en estos casos cabe, pues, plantearse “*si el propietario debe guardar impasible a que la Administración expropie o, por el contrario, el ordenamiento jurídico le ofrece alguna garantía.*” A juicio del mismo, “*debe aplicarse supletoriamente la Ley estatal de 1976, dado que existe una laguna legal que debe cubrirse mediante la aplicación del TRLS 1976 por su carácter supletorio.*”²⁹⁵

²⁹³ La redacción tanto del art. 75 de la LRAU como del 184 de la LUV, que llevan por título “Régimen del suelo urbano en ausencia de Programa” es la siguiente:

“1. En suelo urbano, en tanto no se desarrollen Programas (...) los propietarios podrán realizar, disfrutar y disponer del aprovechamiento subjetivo que, en cada momento, la ordenación urbanística otorgue a sus terrenos o solares. Para ello podrán poner en práctica alguna de las siguientes alternativas:

A) Materializar su aprovechamiento subjetivo sobre solar o parcela propios, si la calificación urbanística de éstos lo permite. B) Transferir su aprovechamiento subjetivo, para su materialización en suelo apto para ello, cuando la ordenación urbanística afectara el terreno a destino dotacional público. C) Efectuar una reserva del aprovechamiento, para su posterior transferencia, previa cesión gratuita del suelo de su propiedad a la Administración. D) Solicitar, de ser imposible cualquiera de las anteriores alternativas, la expropiación del terreno a los cinco años de su calificación, si ésta conlleva el destino público, iniciando el procedimiento previsto por el artículo 202.2 del Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.”

²⁹⁴ BAÑO LEON, J.M., op. cit. pág. 430.

²⁹⁵ *Ibidem*, pág. 430.

Si aplicamos el anterior criterio, sí sería posible que en los planes redactados al amparo de la LRAU y LUV se tuviera que tener en cuenta el **peligro de petición de “expropiación rogada”, no únicamente el suelo urbano donde no se pudiera materializar o equidistribuir aprovechamientos, sino también en suelo no urbanizable**, ya que, recordemos un supuesto claro para que se pudiera iniciar la expropiación por ministerio de la Ley, era el de *“los terrenos no estén adscritos a efectos de su gestión a un ámbito de equidistribución de beneficios y cargas [polígono, unidad de actuación] donde el propietario pueda materializar sus derechos.”* (art. 69 TRLS 1976). Luego **el criterio converge hacia una única causa central: suelo dotacional no incluido en un ámbito donde se pueda ejercer la equidistribución de beneficios y cargas.**

4.4.2.5 MODIFICACIÓN DE LA LUV (2012): LA REACCIÓN ANTE EL TEMOR A LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA “EXPROPIACIÓN ROGADA”

En el año 2012, cuando los resultados de la crisis provocada por la burbuja inmobiliaria empiezan a ser patentes y el ritmo de peticiones de expropiación por los propietarios comienza a equipararse o incluso a superar a las iniciadas de oficio por la Administración Local (véase gráfico de evolución del peso de la “expropiación rogada” frente a la iniciada de oficio por los ayuntamientos en páginas anteriores), la LUV sufre una modificación, bajo título que nada evidencia el contenido que nos ocupa: *Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.*

En dicha norma legal se modifica la LUV, incluyendo un art. 187.bis “Expropiación de suelos dotacionales por incumplimiento de plazo”, mediante el que **se añaden nuevos casos en que no cabe la petición de expropiación, entre los que destaca, cuando se trate de suelos clasificados como no urbanizable**²⁹⁶. Por tanto, esta modificación redujo en el año 2012 **cuantitativamente en mucho la cantidad de casos en que se podía acudir a la “expropiación rogada”**, respecto de la regulación inmediatamente anterior, al ampliar los supuestos a esta clasificación de suelo, no urbanizable, que por estar fuera de ámbitos equidistributivos ya habíamos evidenciado en el punto anterior que quedaba abierta a la petición de expropiación.

Pero el temor y la sensación de incapacidad económica para afrontar las solicitudes de expropiación, no se produce únicamente en Valencia. También otras comunidades como la catalana, introducen modificaciones en su legislación urbanística para diferir o suspender las garantías de la expropiación a solicitud del propietario²⁹⁷.

²⁹⁶ El nuevo art. 187 bis, punto 3 introducido en la LUV a través de la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, establece como excepciones a la aplicación de la expropiación de suelos dotacionales por incumplimiento del plazo de respuesta de la administración, las siguientes: “ *Lo establecido en los apartados anteriores no será aplicable:*

a) *A los propietarios de terrenos clasificados como suelo no urbanizable.*

b) *A los propietarios de terrenos clasificados como suelo urbanizable, si en el momento de la afectación los terrenos se dedican a la explotación agrícola, ganadera, forestal o cinegética o, en general, a actividades propias de su naturaleza rústica y compatibles con la clasificación y la afectación mencionadas hasta la ejecución de las determinaciones del planeamiento urbanístico.*

c) *A los propietarios que hayan obtenido una autorización para usos y obras provisionales.”*

²⁹⁷ Tal como explica comparativamente MOREU CARBONELL, E., en AA.VV.: “Expropiación por ministerio de la Ley”, *Boletín de Urbanismo*, 1 de diciembre de 2012, <http://www.elderecho.com/foro_legal/administrativo> El Derecho. Grupo Francis Lefebvre: “El problema de la falta de capacidad económica para afrontar las solicitudes de expropiación ha llevado a que

Por último, por lo que respecta a las posibilidades de ejercer la expropiación, igual que se estableció desde la LS 1795 y su TRLS 1976, **cumpliendo los requisitos para tener derecho a la “expropiación rogada”, y transcurridos los plazos legales, ésta puede solicitarse por el propietario cuando estime conveniente. También la Administración queda habilitada en cualquier momento para iniciar la expropiación de oficio**, caso de que no se haya iniciado la “expropiación rogada”.

4.4.2.6 NUESTRO VIGENTE RÉGIMEN JURÍDICO: LOTUP

Nuestro reciente régimen urbanístico valenciano, LOTUP, recoge literalmente en su art.104 “derecho a la expropiación rogada” los supuestos de hecho que modificaron en el 2.012 la LUV a través de la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

De acuerdo con sus prescripciones, se mantiene el plazo de cinco años de inactividad de la Administración desde la calificación dotacional del terreno, más los dos años siguientes donde formular la “advertencia” por el propietario, transcurridos los cuales se abre la puerta al inicio del procedimiento de “expropiación rogada”.

Los supuestos de hecho convergen a un motivo central: el de la imposibilidad de efectuar la justa distribución de beneficios y cargas en el marco del plan general (art. 104.1 LOTUP), situación que se da cuando se trata de suelo dotacional excluido de cualquier ámbito de reparto (área de reparto explícitamente delimitada, implícitamente derivada de unidades de ejecución en suelo urbano o previsible a través de los criterios estructurales a establecer en el plan general estructural).

Y es importante la adición expresa de la exclusión de los terrenos clasificados como no urbanizable, llenando el vacío que la LRAU y primera versión de la LUV (antes de la modificación mencionada del 2012), habían dejado en relación a esta importante bolsa de terrenos, para los que tampoco es posible en nuestro vigente régimen la solicitud de expropiación (art. 104.3.a LOTUP)

Con menor aportación entendemos que se incluye la exclusión del supuesto de “expropiación rogada” para los propietarios de suelo urbanizable, *“si, en el momento de la afectación, los terrenos se dedican a la explotación agrícola, ganadera, forestal o cinegética o, en general, a actividades propias de su naturaleza rústica y compatibles con la clasificación y la afectación mencionadas hasta la ejecución de las determinaciones del planeamiento urbanístico”* (art. 104.3.b LOTUP). Ciertamente, un suelo urbanizable necesariamente debe estar incluido en áreas de reparto, o con los criterios claramente establecidos desde el plan general estructural

determinadas Comunidades Autónomas hayan introducido modificaciones legislativas para diferir o suspender la eficacia temporal de dicha garantía. Es muy significativo el caso de Cataluña, que por Ley 3/2012, de 22 de febrero ..., no sólo ha dado una redacción nueva al artículo 114 del Texto Refundido de la Ley urbanística catalana, aprobado por D.Leg.1/2010 ..., sino que también ha suspendido los plazos para su aplicación hasta el 31 de diciembre de 2013 (disposición final tercera ...). Muy parecido es el caso de Valencia, que ha reformado el modelo de expropiación ope legis mediante Ley 1/2012, de 10 de mayo... (e introducido un nuevo art. 187 bis en la Ley urbanística valenciana...), "pensando en el nuevo escenario económico" (...) y en que "existe una importante paralización en el desarrollo urbanístico". Por eso se ha considerado necesario ampliar los plazos hasta entonces previstos, volviendo a los más amplios fijados en su momento por la Ley del Suelo estatal de 1976... y, sobre todo, determinando los supuestos en los que no cabe el ejercicio del derecho a solicitar el inicio de la expropiación.”

de la LOTUP, donde se podrá llevar a cabo la justa distribución de beneficios y cargas. Luego, la especificación respecto a la realidad productiva de los terrenos indicada, pensamos que no aporta nada nuevo que cambiara la circunstancia, y por tanto más bien puede sembrar confusión²⁹⁸.

El art. 104.3.c LOTUP, añade el supuesto de los propietarios que hubieran obtenido una autorización para usos y obras provisionales, como exclusión también del supuesto de “expropiación rogada”, aunque esta será una situación que no atañe a nuestra investigación, puesto que se produce en la fase de aplicación del planeamiento, y por tanto no queda reflejada su previsión desde el principio en el mismo.

Por tanto, entendemos que las **situaciones para poder acudir a la “expropiación rogada”**, pueden quedar resumidas en los **suelos dotacionales excluidos de cualquier ámbito equidistributivo previsto desde el planeamiento donde poder ejercer el reparto de beneficios y cargas que el mismo genera, excepto los que se encuentren situados en suelo clasificado como no urbanizable, o estén disfrutando de una autorización para usos y obras provisionales.**

Respecto a la duración del término para ejercer la posibilidad de iniciar la expropiación, cumpliendo los requisitos para tener derecho a la “expropiación rogada”, y transcurridos los plazos legales, ésta, igualmente como venimos heredando desde la LS 1795 y su TRLS 1976, puede solicitarse por el propietario cuando estime conveniente. También la Administración queda habilitada en cualquier momento para iniciar la expropiación de oficio, caso de que no se haya iniciado la “expropiación rogada”.

4.4.2.7 EL PELIGRO DE DESENCADENAMIENTO DE LA “EXPROPIACIÓN ROGADA” A PARTIR DE LAS “RESERVAS DE APROVECHAMIENTO”

La operación urbanística por la que un propietario cede gratuitamente su terreno a la Administración que lo ocupa definitivamente, a cambio de reservarse el aprovechamiento subjetivo correspondiente a dicho terreno para una posterior transferencia a un ámbito urbanístico, es lo que conocemos como *reserva de aprovechamiento*.

Aunque esta no es una técnica propiamente dicha de gestión que se prevea desde el planeamiento, sino que surge de la aplicación del mismo, consideramos interesante dedicarle una reseña, porque supone un desencadenante que abre la puerta a la posibilidad de expropiación.

²⁹⁸ Quizás el legislador ha pretendido dotar de consistencia a la situación novedosa que se plantea en los nuevos planes generales estructurales que se redacten al amparo de la LOTUP en que no se definirán áreas de reparto ni se determinarán sus aprovechamientos tipos, por considerarse ahora determinaciones de nivel pormenorizado. Sin embargo, de esta manera, se deja la puerta abierta a situaciones atípicas, como las de terrenos que en el momento de su incorporación al suelo urbanizable estén de facto sin dedicarse a ningún aprovechamiento propio de su naturaleza rústica.

En efecto, el art. 77.3 de la LRAU y 186 de la LUV, ambos con idéntica redacción, establecen que *“El titular de una reserva de aprovechamiento podrá solicitar su expropiación, iniciando el procedimiento mencionado en el artículo 75.1.D), cuando hayan transcurrido más de tres años desde que constituyó la reserva o el menor plazo que resulte de la aplicación de dicho precepto.”* Equivalente regulación se incorpora en nuestra vigente LOTUP, en su art. 104.5, que mantiene el plazo de tres años desde que se efectuó la cesión por el propietario, sin que sea posible transferir la reserva, para que pueda ejercer sus derechos en orden a solicitar la expropiación por ministerio de la Ley.

En consecuencia, cualquier terreno dotacional, incluido en un ámbito donde sí pudiera operar la equidistribución, y por tanto quedando el propietario inhabilitado para solicitar la expropiación, a partir de los tres años de formalizarse la reserva de aprovechamiento, sin que esta se haya materializado o se demuestre la imposibilidad de hacerlo -cosa que en la práctica ocurre más veces que las deseables-, reconvierte sus posibilidades totalmente, desencadenando la posibilidad y derecho por parte de él a solicitarla.

Es de hecho preocupante la proliferación de este sistema, que resuelve los problemas del presente, pero puede dejar una brecha de gasto no previsto, para el mañana, dadas las ventajas inmediatas que se reciben por las partes. Como apuntan PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO *“Al propietario del terreno de destino dotacional público no le es útil. A la Administración sí. En vez de esperar a que se produzca la transferencia, reparcelación o expropiación del terreno, ambos pueden llegar a un acuerdo amigable de cesión anticipada con reserva de aprovechamiento”*²⁹⁹.

Luego, una reserva llevada a cabo sin la certeza de que en el breve plazo de tres años, se va a poder materializar el correspondiente aprovechamiento, podemos decir que es **“una bomba de relojería” que inicia en cómputo (en tres años, por tanto mucho más breve que el de cinco años, previstos para la expropiación habitual) para el inicio de un procedimiento expropiatorio. Por tanto, su imprevisión, está causando iguales consecuencias económicas y más rápidas que las peticiones de expropiación por aplicación de ministerio de la Ley.**

4.4.2.8 CUADRO RESUMEN: ANÁLISIS COMPARATIVO

El análisis pormenorizado realizado en los apartados anteriores lo podemos sintetizar en el siguiente cuadro comparativo, sobre la regulación de la “expropiación rogada” o por aplicación del ministerio de la Ley, ante la inactividad de la Administración, desde la primera LS 1956 hasta nuestra vigente LOTUP.

²⁹⁹PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág.465.

4. Las “zonas verdes estructurales” a través de la expropiación...

EXPROPIACIÓN A SOLICITUD DEL INTERESADO <i>análisis comparativo de su viabilidad en las diferentes leyes urbanísticas</i>		PERIODO 1 Inicio de expropiación únicamente de oficio por la administración		PERIODO 2 Apertura de la expropiación a requerimiento del propietario		CONSECUENCIAS de la inactividad de la administración a partir del plazo anterior	
SUPUESTOS DE HECHO previsibles desde el plan, que desencadenan el peligro de expropiación rogada ante inactividad de la administración:		Situaciones urbanísticas en que NO se tiene derecho a la expropiación rogada:		Actuaciones durante dicho plazo			
		Plazo	Carácter del plazo	Plazo			
LS 1956	Inedificabilidad de terrenos (no se hace depender de tipos o clases de suelo)	Suelo NO afectado por una reserva dotacional	10 años	máximo para que la administración pueda expropiar	3 meses	Efectuar requerimiento expropiación rogada	Respecto a la posibilidad del propietario para pedir la expropiación, la LS 1956 no refleja tal posibilidad. No obstante, en la práctica, a partir del TRLS 1976, la doctrina jurisprudencial ha aplicado la regulación El titular del suelo recobra el libre ejercicio de sus facultades dominicales.
TRLS 1976	Inedificabilidad de terrenos + Situación fuera de ámbitos equidistributivos: SU fuera UA, SUNP, SNU	Dentro de ámbito equidistributivo	5 años	exclusivo para actuar la administración de oficio	2 años	Efectuar advertencia de solicitud de inicio de	Posibilidad de presentación de "hoja de aprecio" en los 3 meses siguientes. Si no es aceptada por la administración, se puede dirigir al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa → Inicio expropiación La reserva dotacional no caduca → Tanto propietario como administración, pueden requerirla o iniciarla en cualquier
TRLS 1992	Inedificabilidad de terrenos + SSGG adscritos (no ejecutados en plazo) + SSGG en SU (fuera de UA)	SSGG no adscritos, que discurren por SNU + SSGG adscritos (antes del plazo previsto para ejecución del PAU)	4 años (plazo para revisar programa de actuación)	exclusivo para actuar la administración de oficio	idem	idem	idem TRLS 1976
STC 61/1997	Dotaciones de los SLL en SU fuera de UA (ámbitos equidistributivos)	Sistemas Locales en SU incluidos en ámbitos equidistributivos (UA)					
	Resurge la regulación del TRLS 1976, por ser de aplicación supletoria, en defecto de regulación de otro orden						idem TRLS 1976
LRAU y LUV (1994 / 2004)	Destino público de los terrenos		5 años	exclusivo para actuar la administración de oficio	idem	idem	idem TRLS 1976
	Fuera de ámbitos equidistributivos: Dotación en SU fuera UE + dotación en SNU	Dentro de ámbito equidistributivo					
Ley 1/2012 GV	Destino público de los terrenos	Dentro de ámbito equidistributivo	idem	idem	idem	idem	idem TRLS 1976
	Fuera de ámbitos equidistributivos: Dotación en SU fuera UE	En la clasificación de SNU					
LOTUP (2014)	idem	idem	idem	idem	idem	idem	idem TRLS 1976

Tabla 4.4: Análisis comparativo de la regulación de la “expropiación rogada”, derivadas de la regulación contemplada en la legislación urbanística en cada momento desde la LS 1956 (Fuente: *Elaboración propia*)

4.4.3 El riesgo de petición de la expropiación por ministerio de la Ley

4.4.3.1 SITUACIONES PREVISIBLES DESDE EL PLANEAMIENTO QUE POSIBILITAN LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE DE LA LEY

Analizados en los apartados anteriores la evolución de los supuestos en que era o es posible el inicio del procedimiento expropiatorio por petición del propietario, podemos definir cuáles son las situaciones urbanísticas concretas, que son previsibles por el planificador a la hora de diseñar la gestión del plan, en que se plantea la posibilidad de pedir la expropiación por los propietarios de suelos calificados como dotación pública.

Estas situaciones es lo que denominaremos “situaciones de riesgo” por ser desencadenantes de la petición de expropiación por algunos propietarios de dotaciones públicas cuyos terrenos cumplan con las condiciones urbanísticas que la legislación estableció en su momento.

Nuestro objetivo será contrastar las diferentes situaciones, con la finalidad de detectar cual es el “nivel de riesgo” que asumieron los diferentes municipios a la hora de proyectar su planeamiento y si este se ha modificado con el paso del tiempo, al promulgarse sucesivas legislaciones urbanísticas.

SITUACIONES URBANÍSTICAS CONCRETAS PREVISIBLES EN LA REDACCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN QUE ES POSIBLE EL DESENCADENAMIENTO DE LA EXPROPIACIÓN A INSTANCIA DE PROPIETARIO, POR INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN APLICADAS A LAS ZONAS VERDES ESTRUCTURALES			
POSIBILIDAD de expropiación a instancia del propietario Genera situación de RIESGO		NO POSIBILIDAD de expropiación a instancia del propietario No conlleva RIESGO	
LS 1956	En cualquier tipo de suelo (rústico, urbano y reserva urbana)	---	(en la práctica la doctrina jurisprudencial la equipara a las situaciones del TRLS 1976)
LS 1975	Fuera de ámbitos equidistributivos, en las siguientes clases de suelo:	Incluida en ámbitos equidistributivos, en las siguientes clases de suelo:	
TRLS 1976	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo urbano</p> <p>■ Suelo urbanizable NO programado</p> <p>■ Suelo no urbanizable</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo Urbano (dentro de unidades de actuación)</p> <p>■ Suelo urbanizable (tiene asignado aprovechamiento medio)</p> </div> </div>		
LS 1990	Adscritas a sectores (se incluyen en su ámbito equidistributivo AR):	No adscritas (no incluidas en AR):	
TRLS 1992	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo urbanizable</p> <p>■ Suelo no urbanizable (con esta clasificación o SG que "discurre" por él)</p> <p>Fuera de ámbitos equidistributivos:</p> <p>■ Suelo urbano</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>---</p> <p>■ Suelo no urbanizable (con esta clasificación o SG que "discurre" por él)</p> </div> </div>		
LRAU (1994)	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo urbano (fuera de ámbito equidistributivo)</p> <p>■ Suelo no urbanizable (estará fuera de ámbito equidistributivo)</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo urbano, dentro de ámbito equidistributivo (AR o UE)</p> <p>■ Suelo urbanizable (su clasificación comporta estar dentro de un AR)</p> </div> </div>		
LUV (2004 hasta 2012)	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo urbano (fuera de ámbito equidistributivo)</p> <p>■ Suelo no urbanizable (estará fuera de ámbito equidistributivo)</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo urbano, dentro de ámbito equidistributivo (AR o UE)</p> <p>■ Suelo urbanizable (su clasificación comporta estar dentro de un AR)</p> </div> </div>		
Ley 1/2012 GV	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo urbano (fuera de ámbito equidistributivo)</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo urbano, dentro de ámbito equidistributivo (AR o UE)</p> <p>■ Suelo urbanizable (su clasificación comporta estar dentro de un AR)</p> <p>■ Suelo no urbanizable</p> </div> </div>		
LOTUP (2014)	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo urbano (fuera de ámbito equidistributivo)</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>■ Suelo urbano, dentro de ámbito equidistributivo (AR o UE)</p> <p>■ Suelo urbanizable (su clasificación comporta estar dentro de un AR)</p> <p>■ Suelo no urbanizable</p> </div> </div>		

Tabla 4.5: Aplicación a las “zonas verdes estructurales” de las diferentes situaciones urbanísticas previsibles desde el planeamiento, según la posibilidad de que el propietario pueda desencadenar la “expropiación rogada” por inactividad de la Administración, derivadas de la regulación contemplada en la legislación urbanística en cada momento desde la LS 1956 (Fuente: Elaboración propia)

El cuadro anterior se ha elaborado, teniendo en cuenta la aplicación de las condiciones establecidas por la legislación para que sea posible la petición de la “expropiación rogada”, a las “zonas verdes estructurales”, ya que éste elemento es el barómetro de medida escogido para valorar los planteamientos y efectividad de la gestión. Por ello, se ha eliminado las situaciones relativas a sistemas locales o de la red secundaria, que aunque no harían variar mucho el resultado, sí presentan alguna particularidad, bajo la vigencia del TRLS 1992.

Analizando los cambios importantes en la tabla anterior, podemos distinguir periodos con una regulación uniforme. Tendremos dos periodos largos, interrumpidos por un periodo corto bajo la vigencia del TRLS 1992, y un periodo final, tras la Ley 1/2012 de la Generalitat Valenciana, que modifica la LUV, hasta la actualidad. Las determinaciones del planeamiento de que depende la posibilidad de acudir a la “expropiación rogada”, se reducen a dos: la clasificación del suelo y la inclusión en ámbitos equidistributivos.

Por tanto, teniendo en cuenta estas dos variables, surgen los siguientes tramos con regulación uniforme, de acuerdo con los cuales valoraremos el grado de asunción del riesgo a la petición de “expropiación rogada” que asumieron los municipios a la hora de clasificar e integrar en la gestión sus “zonas verdes estructurales”.

PLANES ADAPTADOS A:	Clasificación:	Situación respecto de ámbitos equidistributivos:
TRLS 1976	SU, SUNP, SNU	Fuera de ámbitos equidistributivos
TRLS 1992	SU	Fuera de ámbitos equidistributivos
LRAU o LUV	SU	Fuera de ámbitos equidistributivos
	SNU	En todos los casos
LUV, posterior a Ley 1/2012	SU	Fuera de ámbitos equidistributivos

Tabla 4.6: Periodos de regulación uniforme y parámetros urbanísticos de los que depende la posibilidad de que el propietario pueda desencadenar la “expropiación rogada” por inactividad de la Administración, aplicados a las “zonas verdes estructurales” (Fuente: *Elaboración propia*)

También es de señalar la excepción que supone la regulación del TRLS 1992, al establecer unas condiciones sustancialmente diferentes respecto de la legislación precedente y posterior a ella, que se deducen, como hemos explicado anteriormente, de excluir el suelo no urbanizable de la posibilidad de solicitar la “expropiación rogada”, y sin embargo, incluir dentro de esta posibilidad los suelos adscritos a sectores (tanto en suelo urbanizable como sistemas generales) que no se hubieran desarrollado una vez hubieran transcurrido los plazos para ello establecidos en el Programa de Actuación Urbanística. No obstante, supuso un corte temporal relativamente corto en la comunidad valenciana, al aprobarse nuestra primera legislación urbanística LRAU a los dos años, en 1994. Aún así, en nuestra muestra de estudio tenemos dos municipios que redactaron su planeamiento general adaptados al TRLS 1992: Almiserà y Daimús³⁰⁰.

³⁰⁰ Podemos encontrar algún municipio, como el de Alfahuir, que pese a tener unas NS aprobadas en 1993, el texto de las mismas hace referencia constante al TRLS 1976, y no al TRLS 1992, con lo que se iniciaron antes de la entrada en vigor de esta Ley y su voluntad fue permanecer acogidas al TRLS 1976. Dichas NS están redactadas por los técnicos del servicio de asistencia técnica de la Diputación de Valencia.

Sin embargo, a la hora de encuadrar a estos municipios en la situación de riesgo que asumieron al redactar su documento de planeamiento, nos encontramos con la situación particular del municipio de Almiserà, que habiendo empezado la redacción de la revisión de sus NS al amparo del TRLS 1992, se aprueban en 1997 (28-5-1997), cuando ya llevaba tres años de vigencia la LRAU y además había sido anulado por STC 61/1997 de 20 de marzo de 1997, gran parte del TRLS 1992. Por lo tanto, consideramos que no solo en fase de redacción hubo tiempo más que sobrado para conocer el planteamiento de esta nueva legislación urbanística, LRAU, en relación a las situaciones en que era posible acudir a la “expropiación rogada”, sino, que al aprobarse las NS de Almiserà en 1997 le era de plena aplicación. En consecuencia, valoraremos el grado de exposición o riesgo que se asume en la redacción del planeamiento, conforme a los criterios que establece la LRAU en el municipio de Almiserà, aunque hubiera sido el mismo bajo el prisma del TRLS 1992, por plantear sus “zonas verdes estructurales” en suelo urbano, fuera de ámbitos equidistributivos.

Daimús, sin embargo, que plantea su principal parque público en SNU, fuera de ámbitos equidistributivos, con unas NS redactadas al amparo del TRLS 1992, y aprobadas en 1993, se encontrará al año de vigencia, con el nuevo texto legal autonómico, LRAU, que dejará dicha reserva dotacional totalmente desprotegida, sujeta al peligro de la petición de expropiación, hasta el 2012, en que con la modificación de la LUV por la Ley 1/2012, pasará de nuevo en SNU estar en situación de “fuera de riesgo”, como hemos explicado anteriormente.

4.4.3.2 DETERMINACIÓN DE “NIVELES DE RIESGO”

Realizadas las consideraciones anteriores, podemos plantear unos “niveles de riesgo” que nos ayuden a detectar cual era el grado de exposición asumida desde sus propuestas de planeamiento por los ayuntamientos, frente al peligro de la petición de expropiación. A partir de la exposición a dicho riesgo, cabrá preguntarnos si las decisiones de planeamiento eran tomadas con total responsabilidad y conciencia del peligro que les acechaba, a la vista de las nefastas consecuencias que, cómo veremos en los apartados siguientes del presente capítulo, tenían que llegar.

Hemos clasificado los niveles de exposición a la “expropiación rogada”, o “niveles de riesgo” de los municipios en cuatro, en función de la situación urbanística en que se encuentran las “zonas verdes estructurales” pendientes de obtención, y la cantidad o proporción de ellas que las cumple, obteniendo la siguiente clasificación:

NIVEL DE RIESGO	Nivel de cumplimiento de las condiciones para solicitar la expropiación por ministerio de la ley:
ELEVADO	Todas sus ZVE cumplen las condiciones
MEDIO	Al menos el 50 % de sus ZVE cumplen las condiciones
REDUCIDO	Menos del 50% de sus ZVE cumplen las condiciones
NULO	Ninguna ZVE reúne las condiciones

Tabla 4.7: Clasificación propuesta en niveles de exposición o de riesgo a las condiciones para que sea posible la petición de expropiación por ministerio de la Ley, ante la inactividad de la Administración, tomando como parámetro de medida la proporción de “zonas verdes estructurales” que las cumplen.

4.4.3.3 EVOLUCIÓN DEL "NIVEL DE RIESGO" DESDE EL ASUMIDO POR EL PLANEAMIENTO HASTA EL MOMENTO ACTUAL

Encontramos varios periodos o momentos que consideramos críticos o significativos para extraer conclusiones, que los utilizaremos por tanto, para llevar a cabo la valoración del "nivel de riesgo" a que están expuestos los municipios, conforme a lo explicado anteriormente:

- 1º El primero es el **momento de redacción de planeamiento**, dado que nos dará idea del riesgo que "asumen" o están dispuestos a asumir desde sus propias decisiones.
- 2º El segundo es **a partir de la entrada en vigor de la LRAU**, en que podremos percibir la transformación que, en su caso, se produce en los planes redactados con anterioridad a ésta.
- 3º El tercero es el **momento actual**, es decir, el riesgo en que se encuentran desde el 2012 *gracias* a la Ley 1/2012 de la Generalitat Valenciana, de modificación de la LUV, cuya regulación permanece prácticamente invariable en nuestra vigente LOTUP.
- 4º Podemos añadir un periodo de estudio, que es el **derivado del planeamiento propuesto en trámite**, en caso de que éste se esté produciendo, y dispongamos de información accesible.

Partiendo de la información de que disponemos en la toma de datos, que se refleja en las fichas individualizadas de los municipios de La Safor, y del análisis previo en ellas realizado detectando sistemas de gestión y modificaciones que se operan entre planeamientos sucesivos, se ha volcado toda ella en el SIG elaborado al efecto, para analizar de manera integral toda el área de estudio.

La combinación de los datos relativos a cada municipio, nos ofrece la siguiente visión integral del nivel de exposición a la petición de expropiación por ministerio de la Ley, que se muestra en los gráficos siguientes.

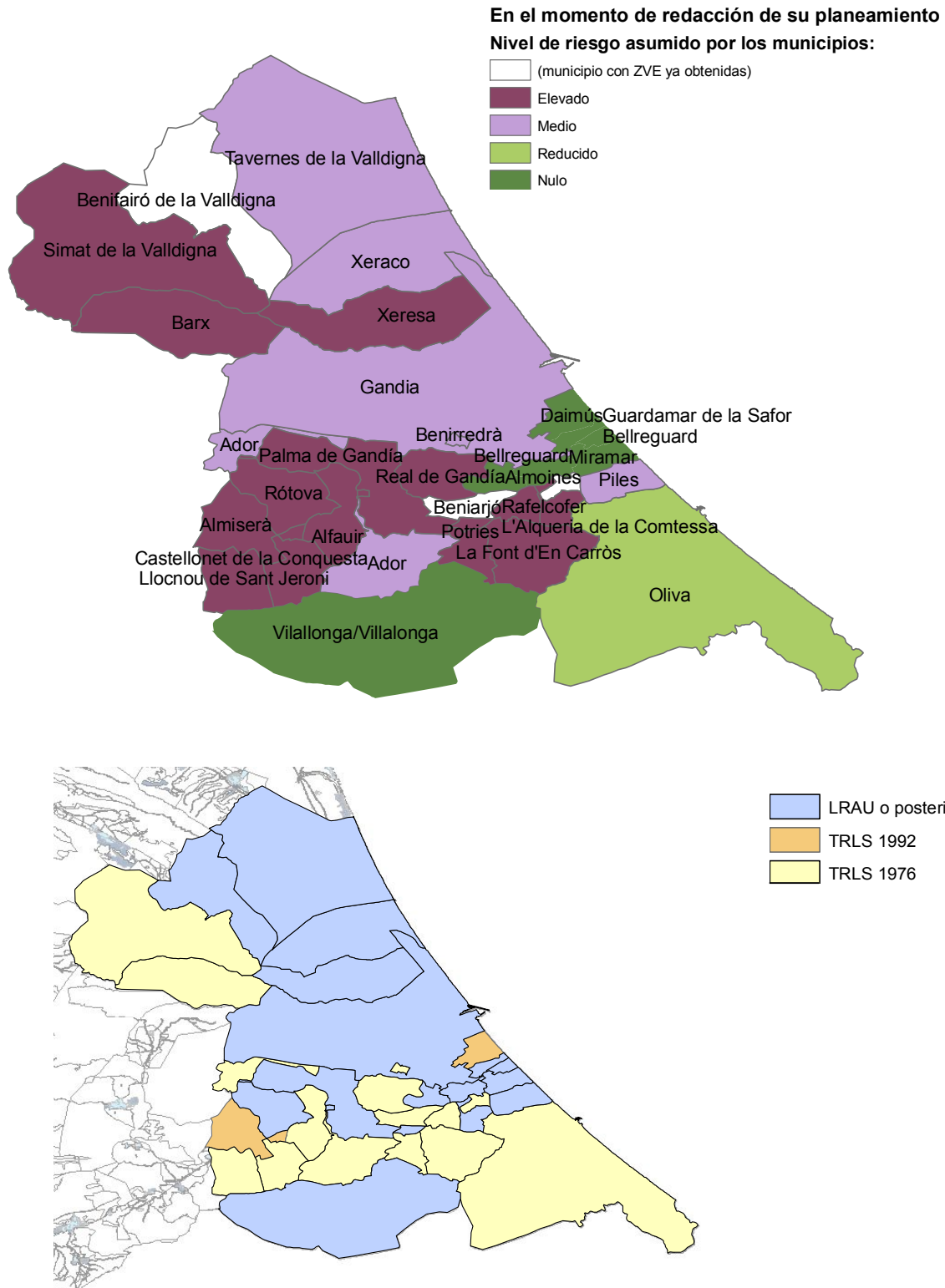


Fig. 4.8: Superior: "nivel de riesgo" asumido por los municipios de La Safor frente a la posibilidad de la petición de expropiación por ministerio de la Ley, en el momento de redacción de sus respectivos planeamientos. Aplicación a las "zonas verdes estructurales". Inferior: Legislación urbanística con la que está redactado el planeamiento vigente. (Fuente: *Elaboración propia*)

El "nivel de riesgo" asumido por los municipios frente a la posibilidad de petición de expropiación era en muchos casos medio o elevado, lo que se debía a la existencia de una elevada superficie de "zonas verdes estructurales" en suelo clasificado como no urbanizable, sobre el que era posible solicitar la expropiación, de acuerdo con lo anteriormente explicado.

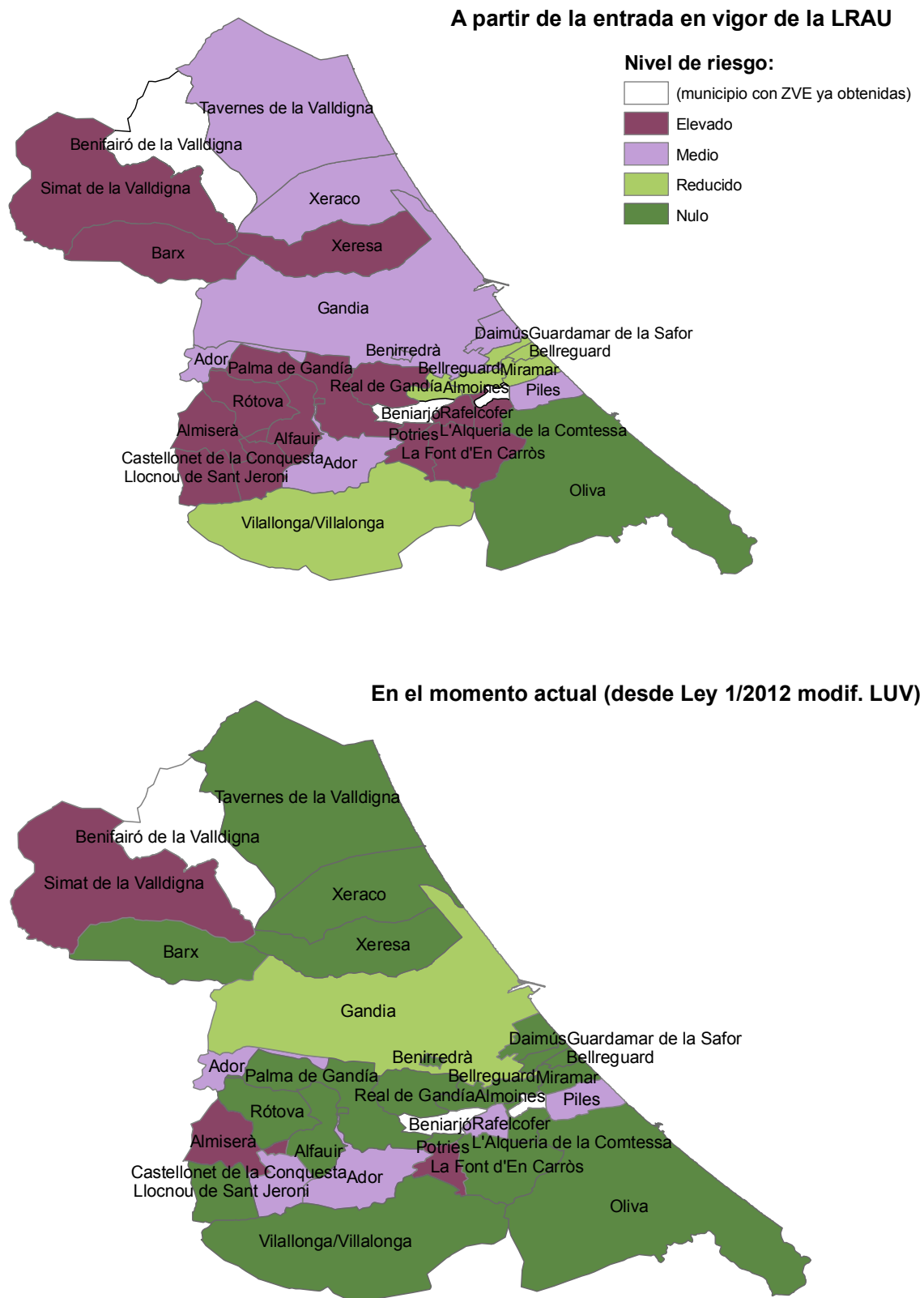


Fig. 4.9: Comparativa entre “nivel de riesgo” en que se encuentran los municipios de La Safor frente a la posibilidad de petición de expropiación por ministerio de la Ley, en el momento de entrada en vigor de la LRAU (gráfico superior), y en el momento actual (inferior). Aplicación a las “zonas verdes estructurales”. (Fuente: *Elaboración propia*)

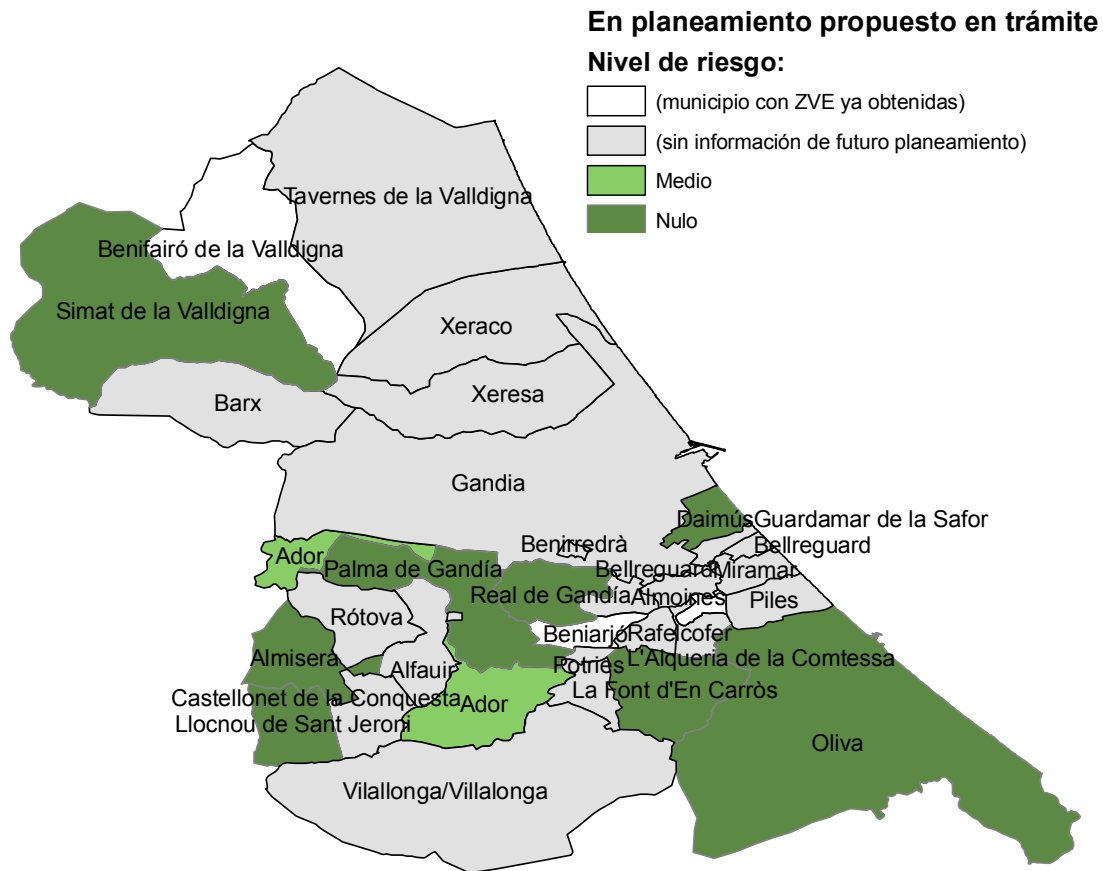


Fig. 4.10: “Nivel de riesgo” que presentan los municipios de La Safor frente a la posibilidad de la petición de expropiación por ministerio de la Ley, en los nuevos planeamientos que se encuentran en tramitación. Aplicación a las “zonas verdes estructurales”. (Fuente: *Elaboración propia*)

Los gráficos anteriores nos ayudan a visualizar el efecto sustancial que conlleva la aprobación de la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, por la que se modificó en la LUV (regulación que se recoge en nuestra vigente LOTUP).

Muchos de los municipios que hasta ese momento tenían un porcentaje total o mayor del 50% de sus ZVE en situación de posibilidad de petición de “expropiación rogada”, reducen a partir de entonces su “nivel de riesgo”, incluso en algunos casos quedando reducido a cero. La razón se debe a la previa existencia en sus respectivos planeamientos de amplias áreas de suelo no urbanizable calificadas como ZVe, y por tanto fuera de ámbitos equidistributivos, donde sin embargo, por la clasificación como SNU se exceptúan ahora de la posibilidad de solicitud de “expropiación rogada”.

Algunos municipios permanecen con “nivel de riesgo” elevado o medio, lo cual se debe a que tienen ZVe en suelo clasificado como urbano, fuera de ámbitos equidistributivos.

Lógicamente, los nuevos planes en trámite, que recogen la experiencia de los problemas de gestión previos, reconducen las nuevas calificaciones de ZVe a situaciones con el mínimo riesgo, en su mayor parte, por la adscripción de las que están pendientes de obtención a futuros ámbitos equidistributivos.

4.5 EL FRACASO EN LA GESTIÓN: LAS CONSECUENCIAS PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA PETICIÓN DE EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY

4.5.1 Consideraciones previas y objetivos

Tal como hemos comentado anteriormente, los llamamientos a estudiar los efectos de la expropiación por ministerio de Ley se extienden por determinados foros especializados en derecho urbanístico, dado el contexto de severa crisis económica que azota tanto a ciudadanos como a Administraciones Públicas³⁰¹. Por lo tanto, en las páginas siguientes nos detendremos a analizar sus repercusiones en la parte más sensible del sistema, es decir, el impacto económico en las arcas municipales, sin desaprovechar para, de una manera complementaria, observar el impacto mediático que desencadenan las expropiaciones por ministerio de la Ley³⁰².

Para efectuar el análisis utilizaremos siempre que podamos datos de resoluciones judiciales sobre procedimientos expropiatorios que se refieran a municipios de nuestra muestra de estudio, la comarca de La Safor. Esta información, será así mismo aprovechada para extraer los posibles aspectos sobre los que gravitan las significativas oscilaciones en las valoraciones urbanísticas que se manejan en un proceso expropiatorio.

No obstante, dado que entendemos es más importante el “marco conceptual” que el “marco geográfico”, hemos considerado la posibilidad de introducir una excepción que apreciamos enriquecedora para el sustrato conceptual de la presente investigación ya que además no solo no altera la percepción de situaciones que se dan en la práctica, sino más bien, la complementa y refuerza.

De esta manera hemos importado al presente capítulo un municipio que proviene del dedicado a la “gestión asistemática” en suelo urbano, y que sin embargo, y paradójicamente, ha desembocado en contundente expropiación. Este municipio es Godella. Precisamente este giro en la gestión, por anulación judicial de la técnica asistemática inicialmente prevista, que además es bastante desconocido, nos ayuda a poner de relieve los problemas de gestión que encuentran los ayuntamientos, por lo que enriquece nuestro análisis apreciar los resultados del desenlace final en petición de expropiación por ministerio de Ley, de su más importante “zona verde estructural”.

³⁰¹ BERBEROFF AYUDA, D., en AA.VV., “Expropiación por ministerio de la Ley”, *Boletín de Urbanismo*, 1 de diciembre de 2012, <http://www.elderecho.com/foro_legal/administrativo>El Derecho. Grupo Francis Lefebvre.

³⁰² Como reflejo de la preocupación generada en el sector profesional, cabe mencionar la elección como tema “Gestión urbanística municipal para la adquisición de suelo urbano calificado como dotacional pública” de uno de los primeros Talleres de Arquitectos Municipales organizados por la Agrupación de Arquitectos al Servicio de las Administraciones Públicas del Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, que tuvo lugar el 5-2-2015, y que fue precisamente moderado tanto por el actual arquitecto municipal de Godella, como por la autora de la presente investigación. Como objetivos específicos del taller se planteaban los siguientes: “*La gestión urbanística de suelo urbano dotacional en procesos de expropiación, algunas actuaciones para adquirir el suelo mediante gestión urbanística y no mediante abono del justiprecio resultado del Jurado Provincial de Expropiación. La actualidad del tema subyace en la delicada situación por la que están pasando las arcas municipales y el peligro que supone para ellas la “amenaza” de la expropiación. Objetivos y cuestiones a debatir: Opciones existentes en cada momento del proceso expropiatorio, beneficios de cada uno de las opciones, trabajos a realizar en cada momento*”. Fuente: <<http://arquitectosadministracion.org/2do-taller-noviembre-2014-gestion-urbanistica-municipal-para-la-adquisicion-de-suelo-urbano-calificado-como-dotacional-publico/>>, (4-4-2015).

4.5.2 Estudio de una expropiación en Oliva

4.5.2.1 ASPECTOS BÁSICOS DEL CASO Y SU REPERCUSIÓN MEDIÁTICA

La repercusión mediática que despierta la resolución de expropiaciones, caracteriza a todos los casos en que han recaído sentencias resolviendo sobre justiprecios a abonar por los consistorios correspondientes. La más reciente, que afecta al tercer municipio más poblado de la comarca de La Safor, Oliva, la podemos apreciar en la noticia que ilustramos y cuyos datos técnicos desarrollamos a continuación.

El Tribunal Suprem obliga a Oliva a pagar más de dos millones d'euros per l'expropiació de la finca Martí de Veses



L'Ajuntament d'Oliva haurà de pagar prop de dos milions i mig d'euros per l'expropiació d'una finca d'unes vint fanecades situada en el camí Collado. El preu ha sigut dictat per una sentència judicial que, en última instància, ha elevat la quantia més d'un milió d'euros, des dels 850.000 euros en els quals els tècnics municipals havien taxat la propietat.

Fig. 4.11: Noticia acerca de la STS que resuelve el pago del justiprecio a resultados de expropiación solicitada por su propietario, de una parcela en el municipio de Oliva clasificada como zona verde en suelo urbano
(Fuente: <http://saforinformatiu.es>, 30-12-2014)



Fig. 4.12: Detalle de plano de Calificación del suelo del PG de Oliva, donde aparece la zona verde en suelo urbano con ordenación pormenorizada, fuera de ámbitos equidistributivos (izquierda) y esquema de su situación el relación al término municipal (arriba)
(Fuente: Información gráfica facilitada por la Sección de Topografía del ayuntamiento de Oliva)

Oliva se rige por un plan, anterior a la LRAU, todavía adaptado al TRLS 1976, que fue aprobado definitivamente el 30-11-1992. La zona verde a que se refiere la noticia anterior, es

realmente una dotación de la red local³⁰³, con una superficie de aproximadamente 15.000 m², en una zona concreta del planeamiento, que se denomina “Ciudad Jardín”, clasificada como suelo urbano, con ordenación detallada definida desde el propio PG, pero para la que no se delimitan ámbitos equidistributivos (unidades de actuación según la denominación en fecha de redacción del PG).

Como se aprecia en la imagen que acompaña a la noticia, la futura zona verde se sitúa en un campo agrícola en plena producción, rodeada de un área, donde se encuentran algunas edificaciones dispersas, que por su grado de dispersión, parcelación sin conformación regular, ni apariencia de urbanización realizada dentro de un proceso integral, aparentan haberse ejecutado al margen de la legalidad.

La observación de la imagen conduce a pensar que estamos en un caso de suelo en situación básica de suelo rural, y por el contrario, poco o nada nos induciría a concluir que se tratara de un suelo en situación básica de urbanizado, ya no solo por la aparente ausencia de todos los elementos de urbanización sino por las cesiones pendientes de realizar para la apertura de viales, que de la contrastación de la fotografía aérea y plano de ordenación, se pueden deducir.

A este respecto, hemos de notar la importancia de estas apreciaciones, ya que, por haberse iniciado el procedimiento expropiatorio en el año 2007, la legislación de aplicación ya no es la Ley 6/1998 (LRSV) sino la LS 2007, que como sabemos, hace depender el procedimiento de valoración a aplicar, ya no de la clasificación de suelo, sino de su situación fáctica, rural o urbanizado, en función de lo cual se aplica el método de capitalización de las rentas o el método residual a partir de un aprovechamiento urbanístico determinado, lo que conduce a unos resultados valorativos muy diferentes.

Tanto es así que el Jurado Provincial de Expropiación propone la valoración, considerando la situación básica de rural, y conforme a la misma resuelve un justiprecio en el año 2008 de 851.659,91 €. Sin embargo, pese a las apariencias, la propiedad consigue demostrar que se dispone de todas las instalaciones propias de un suelo urbano, a excepción de la red de alcantarillado, pero como el PG en sus normas admite en determinados casos de baja densidad la colocación de depuradoras individuales, se consigue esquivar este requisito, y el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, reconoce la consideración de suelo en situación básica de urbanizado, de conformidad con la pretensión de la propiedad. En consecuencia, el Tribunal se pronuncia considerando no adecuado el criterio del Jurado, y estimando correcta la valoración propuesta por la propiedad, que como suelo urbanizado asciende a 1.967.937,62 €³⁰⁴.

Es decir, la discutida en vía judicial, y podemos añadir, cuestionable en este caso, consideración del suelo en situación básica de urbanizado, conlleva que la valoración

³⁰³ Escogemos el estudio de este caso de expropiación, aunque se trate de una zona verde de la red local, no estructural (como siempre que podemos o disponemos de muestras preferimos), dada la escasez de situaciones de petición de expropiación de zonas verdes, y mucho menos resueltas como esta, con arreglo a la LS 2007, primera Ley estatal que incluye para valorar las situaciones básicas de suelo.

³⁰⁴ Los detalles del caso estudiado de Oliva se encuentran en: STSJ de la Comunidad Valenciana de 2 de diciembre de 2012 y STS de 21 de noviembre de 2014, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª. Ponente: Margarita Robles Fernández. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130062014100633.

del justiprecio se incremente a más del doble del importe propuesto por el Jurado, que lo consideró en situación básica de rural.³⁰⁵

4.5.2.2 LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA EXPROPIACIÓN

El peso económico que para las arcas municipales supone el desembolso del justiprecio, se puede obtener comparando el importe definitivo de éste dictaminado por la justicia, con el del presupuesto ordinario municipal del mismo año que la sentencia (en el presente caso 2014) que asciende a 21.070.000,00euros³⁰⁶. El gráfico siguiente nos ayuda a visualizar el resultado:

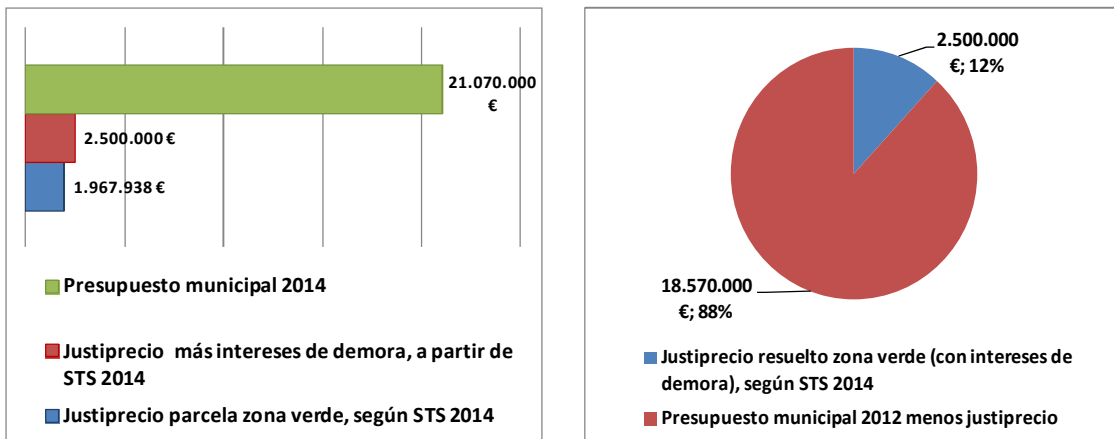


Gráfico 4.4: Peso del desembolso a asumir por una Administración Local para el pago del justiprecio en una expropiación en suelo urbano (sin y con intereses de demora) en relación con su presupuesto municipal anual. Caso concreto de Oliva, comparando datos reales recaídos sobre finca destinada a zona verde.

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del justiprecio dictado en STS, justiprecio con intereses publicado en los medios y contrastado con el ayuntamiento, y presupuesto municipal del mismo año en <http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>)

Los gráficos anteriores muestran el peso significativo a pagar por el justiprecio respecto del presupuesto municipal, que en el caso estudiado es del 12%, así como el peso que suponen los intereses de demora respecto del precio base (un 27 % de incremento), debido a la duración que llevan aparejada la tramitación de los expedientes de expropiación, que en supuesto analizado, habiéndose iniciado en el 2008, se ha alargado hasta 6 años más (última sentencia firme del Tribunal Supremo del 2014).

Por último, teniendo en cuenta que la población de Oliva en fecha de la STS del 2014 es de 26.782 habitantes, y que el justiprecio (incluidos intereses de demora) asciende a 2.500.000 € aproximadamente, la carga económica y unitaria a soportar por cada uno de ellos asciende a 93 €/hab.

Hay que tener en cuenta que Oliva es un municipio con cierto tamaño y consecuentemente, presupuesto municipal, y la dotación a expropiar tiene una superficie relativamente pequeña. Pese a esto, el justiprecio a afrontar se iguala o incluso supera a algunos de los capítulos de gasto del presupuesto municipal.³⁰⁷

³⁰⁵ En apartados siguientes, dedicados a las variaciones del justiprecio, se puede apreciar un gráfico donde se visualiza en coste de las diferentes valoraciones, en el presente caso estudiado de Oliva.

³⁰⁶ Fuente: Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>

³⁰⁷ Los 2.500.000 € aproximadamente a que asciende el justiprecio en el caso de Oliva (intereses incluidos) superan los 2.264.900 € del capítulo de "deuda pública" o los 962.950 € del de "actuaciones de protección y promoción social", o los

4.5.3 Estudio de una expropiación en Piles

4.5.3.1 ASPECTOS BÁSICOS DEL CASO Y SU REPERCUSIÓN MEDIÁTICA

El planeamiento municipal de Piles está constituido por una Homologación de NS (aprobación 1-2-2000), en que se califican dos ZV estructurales: el Parque de La Torreta en la zona de playa y la ZV del pueblo junto al polideportivo. A través de dicha homologación se introdujo alguna modificación en la gestión de las ZV estructurales, respecto del planeamiento anterior (NS de 1988) cuya incidencia y grado de desarrollo es la siguiente:

1. Se introdujo para la ZV de la zona de playa un cambio que supuso modificar la clasificación de SNU a SUB y su adscripción a un sector para su obtención a cargo del éste. Dicha ZV (Parque de La Torreta) se ha obtenido simultáneamente al desarrollo del mencionado sector.
2. La ZV del pueblo junto polideportivo, permanece en las mismas condiciones: SU, y de fuera de ámbitos de gestión. Todavía es de titularidad privada.

Como vemos, el resultado de la gestión prevista en Homologación para las dos "zonas verdes estructurales" previstas, ha sido bien diferente: mientras la ZVe adscrita ya ha sido obtenida en virtud de la reparcelación del sector a cuyo desarrollo se vinculó, la ZVe fuera de ámbitos equidistributivos, sobre la que cabe aplicar la técnica expropiatoria, aún no ha pasado a manos públicas.

El impacto mediático que está originando la resolución de expropiaciones y determinación justiprecios, también se hacen eco en este municipio de La Safor.

Piles destinará el 25 % de su presupuesto a pagar una sentencia por una expropiación

28.12.2013 | 00:37

S. S. GANDIA El Ayuntamiento de Piles tendrá que negociar una permuta de terrenos o buscar cómo financiar el cumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal Supremo que le obliga a pagar la friolera de 592.742 euros por la expropiación, hace cerca de diez años, de una parcela urbana de alrededor de tres hanegadas. La resolución judicial se refiere a la expropiación de 2.552 metros cuadrados situados entre la ronda de la playa y el campo de fútbol. Se da la circunstancia de que ese terreno está hoy abandonado y no tiene un uso concreto. En 2006 el propietario solicitó por esa parcela nada menos que 2.698.606 euros, pero el ayuntamiento ofrecía 302.433 euros por considerar que ese era el valor real. El conflicto se resolvió finalmente en el Tribunal del Justiprecio que, atendiendo al valor de la zona urbana en la que se sitúa y las cuotas de urbanización pendientes de pagar, calculó que lo correcto era abonar al propietario la cantidad de 592.742 euros. El presupuesto de Piles no llega a 2 millones de euros.

Fig. 4.13: Noticia acerca de la STS que resuelve el pago del justiprecio a resultas de expropiación solicitada por su propietario, de una parcela en el municipio de Piles calificada como equipamiento deportivo en suelo urbano.

(Fuente: <<http://www.levante-emv.com/comarcas/2013/>>, (26-1-2015))

En relación con la noticia anterior, es de notar que al Sur de la ZV del pueblo pendiente de obtener, existe una parcela calificada como equipamiento deportivo en las mismas condiciones urbanísticas de clasificación y grado de urbanización. Lo interesante a nuestro caso es que precisamente sobre parte de dicha parcela (porción de 2.552 m²), ha recaído recientemente sentencia del Tribunal Supremo³⁰⁸ que obliga al ayuntamiento a expropiarla, tras la tramitación del correspondiente expediente de “expropiación rogada” iniciado por sus propietarios.

4.5.3.2 LAS REPERCUSIONES ECONÓMICAS DE LA EXPROPIACIÓN

Precisamente, porque el referente a través del cual analizamos los resultados de la gestión en el presente trabajo son las “zonas verdes estructurales”, encontramos en su camino otros elementos que nos pueden aportar información acerca de la problemática que nos preocupa (la efectividad de la gestión municipal), como el caso que pasamos a comentar. Nuestro nuevo elemento es una parcela dotacional (equipamiento deportivo) sobre la que se ha resuelto de manera completa un expediente de expropiación por ministerio de la Ley. Dado el limitado número de expedientes de este tipo con que contamos, procederemos a analizarlo, dado que las consecuencias son igualmente válidas para cualquier dotación pública con previsión de expropiación, y en el presente, aprovecharemos para extrapolar los resultados a la “zona verde estructural” con la que linda al norte, que se encuentra aún pendiente de obtención.



Fig. 4.14: Emplazamiento del equipamiento deportivo (círculo rojo) junto a la zona verde (polígono verde), ambas dotaciones de la ordenación estructural, sobre plano de zonificación de la Homologación de las NS vigentes.
(Fuente: elaboración propia a partir de HOMO NS disponible en la oficina de información urbanística del CTAV, signatura 9990036)

³⁰⁸STS de 11-11-2013, Sala de lo Contencioso. Ponente: Carlos Lesmes Serrano. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130062013100793.

Considerando los datos reflejados en las sentencias que han recaído en el procedimiento³⁰⁹, según las cuales, sobre la parcela calificada como equipamiento deportivo de 2.552,18 m² se ha resuelto un justiprecio de 592.742,52 € (incluido el premio de afección), lo que supone un valor unitario justipreciado de 232,25 €/m²s, y dado que las condiciones de partida para realizar la valoración, de la parcela colindante al norte, calificada como "zona verde estructural" serían las mismas, podemos extrapolar a su superficie (11.387 m²) el valor unitario anterior, para calcular el hipotético justiprecio que hubiera correspondido a esta parcela en caso de que sobre ella se hubiera reclamado la expropiación.

De acuerdo con lo anterior, si el propietario que hubiera reclamado su derecho a la "expropiación rogada" hubiera sido el de la ZV estructural, el ayuntamiento de Piles debería haberse enfrentado a un desembolso por el justiprecio correspondiente de 2.644.625 €, cifra considerablemente superior a la que ya ha adquirido firmeza para el caso del equipamiento.

A partir de estos datos podemos cuantificar el peso económico que para las arcas municipales suponen ambos desembolsos: el real y firme a partir de la sentencia dictada en el caso del equipamiento y el hipotético para la zona verdes estructural colindante al Norte, y en las mismas circunstancias urbanísticas. Para ello comparamos los valores anteriores con el del presupuesto ordinario municipal del mismo año que la sentencia (2013) que asciende a 2.318.653,00 euros³¹⁰.

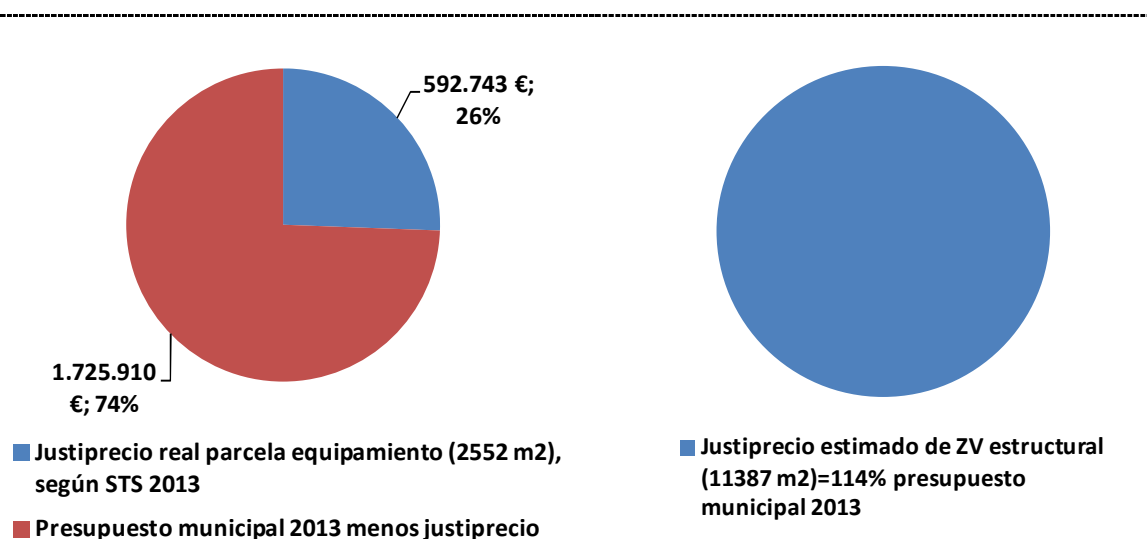


Gráfico 4.5: Peso del desembolso a asumir por una Administración Local para el pago del justiprecio en una expropiación en suelo urbano en relación con su presupuesto municipal anual. Caso concreto de Piles, comparando datos reales recaídos sobre una parcela de equipamiento (STS 11-11-2013) (izquierda) con su extrapolación a "zona verde estructural" colindante (derecha).

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del justiprecio dictado en STS y presupuesto municipal del mismo año disponible en <<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>>)

³⁰⁹ STSJ de 3 de enero de 2.011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª. Ponente: Rafael Salvador Manzana Laguarda. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 46250330022011100006.

³¹⁰ Fuente: Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>>

Los gráficos anteriores muestran con contundencia la dramática situación desde el punto de vista económico que se plantea para la Administración Local que tiene que hacer frente a un desembolso que, en el primer caso real, supone algo más del 25 % de su presupuesto ordinario anual, y en el segundo caso, hipotético en el presente, pero desencadenable en cualquier momento, hipotecaría totalmente los ingresos municipales de algo más de un año.

Por último, teniendo en cuenta que la población de Piles en fecha de la STS del 2013 es de 2.801 habitantes, y que el justiprecio de la parcela destinada a equipamiento asciende a 592.743 €, la carga económica y unitaria a soportar por cada uno de ellos asciende a 211 €/hab. En el caso hipotético de la zona verde colindante (con 2.644.625 € de justiprecio estimado), los propietarios se enfrentarían a una carga por la obtención de esta dotación de 944 €/hab.

4.5.4 El caso de Godella: una frustrada "gestión asistemática" que desemboca en expropiación

4.5.4.1 LA REPERCUSIÓN MEDIÁTICA

Una de las recientes noticias que encontramos en los medios, con importante repercusión y que ha ocasionado gran preocupación en el sector profesional que se dedica al urbanismo³¹¹, se refiere a la resolución de la sentencia por la que se fija el justiprecio a pagar definitivamente por el ayuntamiento de Godella a la congregación Sagrado Corazón de Jesús, por terrenos de su propiedad, calificados como sistema general de espacios libres "Parque de la Dehesa", ubicados en suelo con clasificación de urbano, como consecuencia de la petición de su expropiación por aplicación del ministerio de la Ley.

Ha conseguido despertar preocupación, recordándonos a todos, los peligros y consecuencias que conlleva una inesperada o no prevista petición de expropiación de dotaciones públicas, por sus propietarios, en determinadas circunstancias. Los titulares hablan por sí mismos sobre el efecto que supone la asunción económica del pago del justiprecio por el ayuntamiento.

VALENCIA Por la expropiación de unos terrenos

Godella, 'hipotecada' por el pago de 16 millones a una orden de religiosas

- El Supremo da la razón al Sagrado Corazón de Jesús
- El consistorio debe pagar ahora 11 millones más intereses
- La cantidad supera el presupuesto anual del ayuntamiento

Centenares de personas salen a la calle en contra del pago por el Parque de la Dehesa



Dom, 09/02/2014 - 15:25

Quinientas personas, según la Asamblea de Ciudadanes i Ciudadanes de Godella, convocante de la manifestación, (trescientas, según la policía Nacional) salieron ayer a las calles de Godella a protestar en contra de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana que condena al Ayuntamiento de Godella a pagar 11,7 millones de euros por el parque de La Dehesa.

Fig 4.15: Noticia que refleja el efecto social de una STS que resuelve el pago del justiprecio a resultados de expropiación solicitada por su propietario, de una parcela en el municipio de Godella clasificada como zona verde en suelo urbano (Fuente: Imagen superior: periódico El Mundo, 10-7-2014, <<http://elmundo.es/comunidad-valenciana>>, (3-4-2015). Imagen inferior: <<http://www.godella.es/es/content/centenares-de-personas-salen-la-calle-en-contra-del-pago-por-el-parque-de-la-dehesa>>, (6-4-2015))

³¹¹ A partir de esta publicación se organiza el segundo Taller de Arquitectos Municipales, por la Agrupación de Arquitectos al Servicio de las Administraciones Públicas del Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, que tuvo lugar el 5-2-2015, coordinado por el arquitecto municipal de Godella, siendo el tema "Gestión urbanística municipal para la adquisición de suelo urbano calificado como dotacional pública". Fuente: Asistencia personal al mismo, así como <<http://arquitectosadministracion.org/2do-taller-noviembre-2014-gestion-urbanistica-municipal-para-la-adquisicion-de-suelo-urbano-calificado-como-dotacional-publico/>>, (4-4-2015).

4.5.4.2 EL DESCONOCIDO PLANTEAMIENTO INICIAL MEDIANTE “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” EN SUELO URBANO ANULADO POR LOS TRIBUNALES

La noticia anterior parece apuntar, como en muchos casos, a una reacción de la propiedad ante la inactividad de la Administración, que además califica despreocupadamente unos terrenos como dotación pública, sin prever una alternativa urbanística mediante procesos equidistributivos para la obtención de dicho suelo, y que acaba en expropiación.

Sin embargo, la realidad de la previsión gestora plasmada en el plan general de Godella, es totalmente contraria a la idea de un planeamiento despreocupado por los mecanismos de obtención de sus dotaciones públicas. Tal como veremos, este es uno de los pocos ejemplos de planeamiento municipal que se esforzó en implantar una técnica asistemática de obtención de dotaciones públicas en suelo urbano, pero la mala fortuna y quizás, su situación visible en un área de dinámica inmobiliaria, le ha hecho acarrear con las consecuencias de una anulación judicial del sistema, cuestionado y conflictivo, al entrar en el mundo de los derechos de los propietarios en suelo urbano consolidado.

Por ello, para entender mejor la raíz de la cuestión, debemos conocer cuál es la historia que ha sufrido el Parque de la Dehesa en la gestión planteada por el plan general de Godella.

Todo empieza en el 1991, al poco de aprobarse el plan general de Godella (1990), cuando la “Congregación del Sagrado Corazón de Jesús”, propietaria de los terrenos donde se ubica el Parque de la Dehesa, presenta un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de 24 de julio de 1990 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Godella.

La sentencia correspondiente³¹² se pronuncia en diferentes aspectos, y entre ellos emite fallo en el sentido de declarar nulo, quedando sin efecto el art. 14 de las normas urbanísticas del plan general³¹³.

El texto de dicho art. 14 establecía textualmente lo siguiente:

“Reparcelación discontinua”:

En los casos de reparcelación voluntaria, la unidad reparcelable podrá ser discontinua e incluso referirse a parcelas aisladas, siempre que no haya perjuicio de otra. La cesión aportada nunca podrá ser por debajo de la media dotacional del Plan en suelo urbano, que se establece en un coeficiente de 0'15”³¹⁴

Es decir, el Plan General de Godella establecía un mecanismo de “gestión asistemática” de obtención de dotaciones públicas en suelo urbano, instrumentado desde el plan, y por tanto, es uno de los pocos municipios que elaboró e incluyó esta técnica para mejorar su gestión.

³¹² STSJ de Valencia, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 6 de julio de 1994.

³¹³ Los motivos concretos por los que el sistema es anulado por sentencia judicial, se tratan con mayor profundidad en el capítulo correspondiente a las técnicas asistemáticas de gestión en suelo urbano, ya que se encaja en dicho grupo de técnicas, al que por tanto nos remitimos para mayor detalle al respecto.

³¹⁴ Las normas urbanísticas del plan general de Godella donde pertenece el art.14 citado, se encuentran publicadas en el BOP número 45 de 22-2-1991.

Este tipo de técnicas, se estudia con detalle en un capítulo específico del presente trabajo, incluyendo la necesaria referencia a este municipio. No obstante, podemos de manera resumida indicar que, el establecimiento de la cesión del 0'15, supone que el propietario que desee edificar en su parcela, ha de ceder el 15 m² de suelo dotacional por cada 100 m² de aprovechamiento objetivo que permita el plan en la misma. De esta manera, por situarse el Parque de la Dehesa en suelo urbano sujeto a dicha cesión, con el sumatorio de las diferentes cesiones que debieran exigirse en cada acto de concesión de licencia, se podrían ir obteniendo las dotaciones públicas pendientes en suelo urbano, entre las que se encuentra el parque mencionado.



Fig. 4.16: Superior: Parque de la Dehesa de Godella, sobre plano del PG vigente (Ap. def. 24-7-1990).Autores: Rivera Herráez, R., Soriano Alfaro, arquitectos y V., Belver, R., economista. (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, *signatura8411747*). Inferior:Fotografía aérea del parque, junto al colegio (al Norte) regentado por la "Congregación del Sagrado Corazón de Jesús", propietaria del mismo.(Fuente: <<http://www.idee.es/wms/PNOA>>)
[el contorno el línea discontinua o verde en ambas imágenes, es nuestro, señalando su situación]

Al haberse anulado el artículo mencionado, el ayuntamiento pasa a encontrarse totalmente desvalido en suelo urbano, ya que la técnica de gestión por él dispuesta, para contribuir a la obtención de dotaciones, ha desaparecido por completo. Independientemente del mejor o peor resultado que se hubiera obtenido con su aplicación, lo que queda claro es que a partir de este momento, el ayuntamiento debe asumir el 100 % de la carga de obtención de las dotaciones en suelo urbano que estaban integradas en el área sujeta a reparcelación discontinua con un coeficiente de cesión de 0'15, bien expropiándolas de oficio, o como en el caso que nos ocupa, a partir de su petición por la propiedad en ejercicio de su derecho a la “expropiación rogada”.

Realizadas las consideraciones anteriores, y visto que el municipio de Godella ha pasado de ser un plan general con “gestión asistemática” en suelo urbano, a ser un municipio cuya “zona verde estructural” más importante y emblemática, debe obtenerse por expropiación, hemos considerado que cabía realizar una excepción por lo peculiar del caso, e *importarlo* al presente capítulo, aunque no pertenezca a la comarca de La Safor, en orden a enriquecer con sus resultados, las consecuencias del sistema de expropiación³¹⁵.

4.5.4.3 LA CONSECUENTE EXPROPIACIÓN Y SUS PREOCUPANTES EFECTOS ECONÓMICOS

Por tanto, nos centraremos a continuación en el análisis que los efectos de la expropiación desencadenada con posterioridad, sobre el Parque de la Dehesa, ha producido en el municipio.

En el año 2004, de nuevo la “Congregación del Sagrado Corazón de Jesús”, propietaria de los terrenos donde se ubica el Parque de la Dehesa, habiendo transcurrido los plazos legales para ello, solicita la expropiación por ministerio de la Ley de sus terrenos, calificados como zona verde de los sistemas generales en el planeamiento.

La evolución de las propuestas valorativas en vía judicial que tuvieron lugar hasta el dictamen final del justiprecio definitivo, se encuentran plasmadas con detalle en apartado posterior relativo al análisis de las oscilaciones del justiprecio en casos reales, al cual nos remitimos. El justiprecio final y definitivo resuelto por STS del año 2012 fue de 11.716.482 € (sin contar intereses de demora)³¹⁶.

Con objeto de cuantificar el peso económico que para las arcas municipales supone el desembolso del justiprecio, comparamos el importe definitivo de éste dictaminado por la justicia, con el del presupuesto ordinario municipal del mismo año que la sentencia (en el presente caso 2012) que asciende a 9.347.398 euros³¹⁷. Los resultados se visualizan en el gráfico siguiente:

³¹⁵ Ya hemos comentado en las consideraciones iniciales, que entendemos es más importante el “marco conceptual” que el “marco geográfico”, por lo que hemos considerado la posibilidad de introducir esta excepción que apreciamos enriquecedora para el sustrato conceptual de nuestra investigación, ya que además no solo no altera la percepción de situaciones que se dan en la práctica, sino más bien, la complementa y refuerza, ayudándonos a poner de relieve los problemas de gestión que encuentran los ayuntamientos

³¹⁶ Caso de Godella: STSJ de 25 de julio de 2009, Sala de lo Contencioso, Sección 2ª. Ponente: Amalia Basanta Rodríguez. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 46250330022009101030 y STS de 17 de septiembre de 2012, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª. Ponente: José María del Riego Valledor. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130062013100793.

³¹⁷ Fuente: Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>>

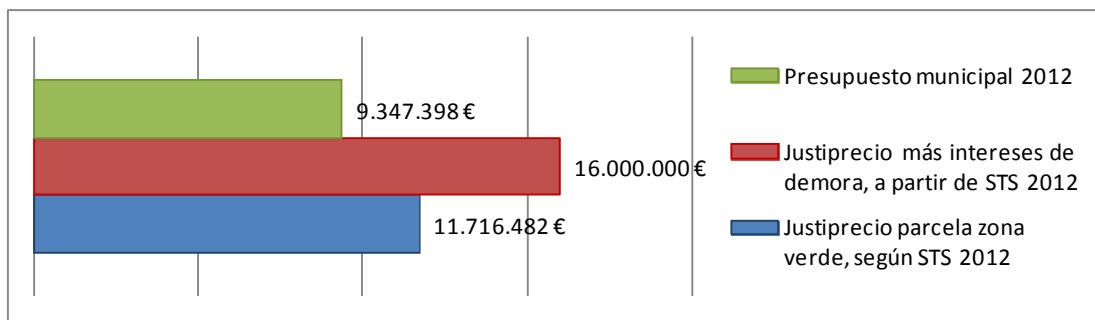


Gráfico 4.6: Peso del desembolso a asumir por una Administración Local para el pago del justiprecio en una expropiación en suelo urbano (sin y con intereses de demora) en relación con su presupuesto municipal anual. Caso concreto de Godella, comparando datos reales recaídos sobre el Parque de la Dehesa.

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del justiprecio dictado en STS, justiprecio con intereses publicado en los medios y contrastado con el ayuntamiento, y presupuesto municipal del mismo año en

<<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>>)

El gráfico anterior no únicamente evidencia la proporción entre el justiprecio a pagar respecto del presupuesto municipal, que en el caso estudiado es del 171 % (si consideramos el real, es decir, incluyendo los intereses de demora), sino el peso que suponen estos últimos en relación con el justiprecio base (136 % en caso de Godella), debido a la extensión en el tiempo que conlleva la tramitación de los expedientes de expropiación, y que en el supuesto analizado, habiéndose iniciado en el 2004, ha tenido una duración de 8 años hasta la última sentencia firme del Tribunal Supremo (2012).

Por último, teniendo en cuenta que la población de Godella en fecha de la STS del 2012 es de 13.217 habitantes, y que el justiprecio (incluidos intereses de demora) asciende a 16.000.000 € aproximadamente, la carga económica y unitaria a soportar por cada uno de ellos asciende a 1.210 €/hab.

4.5.5 La problemática del pago del justiprecio en ejecución de sentencia y sus consecuencias en la planificación urbanística

4.5.5.1 PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA: LA DIFICULTAD DE CUMPLIR CON LA SENTENCIA EN SUS PROPIOS TÉRMINOS

Ante la tesitura expuesta en los casos anteriormente analizados, y con diferentes niveles de gravedad, llegamos a la misma problemática, es decir, el desproporcionado y cuantioso volumen económico que supone para los presupuestos municipales hacer frente al pago de los justiprecios derivados de procedimientos expropiatorios. El problema se acrecienta cuando, como en los casos estudiados, no se han desencadenado de oficio, y por tanto no han sido objeto de una previsión económica previa, sino que se inicia por sus correspondientes propietarios (“expropiación rogada” o por ministerio de la Ley). El suplicio sufrido durante el procedimiento judicial, se alarga hacia la fase siguiente: la ejecución de la sentencia.

En este punto, cabe preguntarnos cómo va a afrontar el consistorio correspondiente el pago de un cantidad que, como en el caso expuesto de Godella, no dista mucho de alcanzar el presupuesto municipal de dos años. Pensamos que no hacen falta más cifras para darnos cuenta de las serias dificultades que se plantean para la Hacienda Pública a la hora de tener que digerir el pago del justiprecio.

A partir de aquí se abre otra puerta de posible estudio y análisis, que conecta con las dificultades o incluso, imposibilidad de ejecución de sentencias, que ha sido tratada desde el punto de vista jurídico en profundidad por GÓMEZ-FERRER RINCÓN³¹⁸.

No obstante, ampliando la vertiente jurídica que puede tener el caso tratada por el autor citado, cabe preguntarnos qué soluciones se están planteando en la práctica para resolver el problema. El cumplimiento de la sentencia en sus propios términos, se puede llevar a cabo según las opciones de pago habituales, que podemos resumir en las siguientes:

- 1) Pago en metálico del importe del justiprecio, de un solo golpe o en plazos, opción que consistiría en el cumplimiento de la sentencia en sus propios términos³¹⁹.
- 2) Pago en especie, mediante la entrega de terrenos municipales, cuyo valor en función del aprovechamiento urbanístico equilibre la deuda.
- 3) Pago mixto, parte en metálico y parte en especie.

A estos efectos, serían de gran utilidad los terrenos afectados a “patrimonio municipal de suelo” (PMS), o bien los ingresos derivados de la gestión urbanística que deben quedar afectados a este PMS, ya que uno de sus destinos posibles es la reinversión en la compra de dotaciones públicas. Sería previsible que, tras los años de *boom urbanístico* que hemos pasado, pudiera quedar cuanto menos, algo disponible, bien todavía en terrenos o bien en metálico, para poder hacer frente a la contingencia de una “expropiación rogada”³²⁰.

El problema surge, cuando en algunos casos, la cantidad es de tal magnitud que plantea serias dificultades no solo para el pago en metálico, sino incluso para alcanzar su compensación en especie intercambiando suelos u otros bienes propiedad del consistorio, con valor equivalente³²¹.

³¹⁸ GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R.: *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2008.

³¹⁹ “En una primera aproximación al tema de la imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo debemos partir del principio general que rige en materia de ejecución, y que no es otro que el de que toda sentencia debe ser cumplida en sus propios términos. Así se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el derecho a la ejecución de sentencias y así lo proclama con indiscutible claridad el artículo 18.2 de la LOPJ: “Las sentencias se ejecutarán en sus propios términos”. *Ibidem*, pág. 33.

³²⁰ Una de las fuentes de ingresos derivados de la gestión, que deben quedar afectadas a PMS en el presupuesto municipal, son las que provienen de las cesiones legales de aprovechamiento lucrativo exigible por la legislación urbanística, que se generan en los desarrollos urbanísticos.

Pero también pueden proceder de los excesos de aprovechamiento que radican en parcelas sujetas a “actuaciones asistemáticas” en suelo urbano, que tratamos en profundidad en capítulo específico, al cual nos remitimos. No obstante, merece la pena destacar en este momento, que estas compensaciones, cuando son admitidas por la administración, están sustituyendo la cesión física de la dotación pública.

Veremos en el capítulo correspondiente, que uno de los problemas que se está dando en la práctica, es precisamente las dificultades de disposición del líquido inmediato derivado de las cantidades ingresadas por este sistema de gestión, que están teniendo los ayuntamientos cuando se solicita la expropiación de las correspondientes dotaciones públicas, que no fueron aportadas materialmente por los promotores de suelo, sino abonado su equivalente en metálico.

³²¹ Llevadas a su extremo las serias dificultades para afrontar desde la Hacienda Pública el pago de un justiprecio, y aunque pensamos sería un planteamiento inaceptable en la mayoría de los casos en la actualidad, podemos mencionar por tratarse de una cita inusual y coincidente con la situación que tratamos, la relación de supuestos tasados en la Ley de 5 de abril de 1904 en que se entendía concurría un interés público que justificaba dejar de cumplir una sentencia, entre los que encontramos el detrimento grave la Hacienda Pública. Según PARADA, R. se contemplaban los siguientes: “1ª Peligro de trastorno grave del orden público. 2ª Temor fundado de guerra con otra potencia, si hubiere de cumplirse la sentencia. 3ª Quebranto en la integridad del territorio nacional. 4ª Detrimento grave de la Hacienda Pública”, pág. 27 del prólogo del libro:

Pese a todo, tal como explica GEIS CARRERAS³²², "el trastorno en la hacienda pública local es calificado por el Tribunal Supremo como un inconveniente de ejecución, pero no como una imposibilidad legal", por tal motivo "no hay excusas para imponer restricciones o limitaciones a la ejecución de las sentencias, aun cuando el coste de la ejecución sea considerable o las indemnizaciones que surjan de la misma ejecución también"³²³.

4.5.5.2 BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS AL PAGO DEL JUSTIPRECIO A PARTIR DE MODIFICACIONES EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Frente al principio general enunciado anteriormente, según el cual "las sentencias se ejecutarán en sus propios términos"³²⁴, y tras el enunciado en el apartado anterior de las formas directas o inmediatas de afrontar el pago del justiprecio de una expropiación, al que sin embargo no puede hacer frente la Administración Local en algunos casos, al menos a corto plazo, podemos analizar qué salidas se están dando en la práctica, recurriendo a otras alternativas que trascienden de la mera gestión de los recursos disponibles.

Efectivamente, planteado el problema anterior y en casos extremos, los ayuntamientos no dudan en recurrir a planteamientos que conllevan la modificación de la propia ordenación urbanística, para generar los recursos de los que no disponen, sin causar un grave quebranto a las arcas municipales. Es decir, con modificaciones en la ordenación, nos referimos no únicamente a la inclusión de un ámbito de gestión, por ejemplo la delimitación de una unidad de ejecución, que permita operar mediante reparcelación, sino a la modificación del dibujo, del trazado físico que da forma a la ciudad mediante la división del suelo, en el que tendrá un destino privado, un destino público y dentro de cada uno de ellos, su tipos o diferentes calificaciones.

En la práctica, aunque entendemos no sería lo deseable, estas alternativas se plantean y se llevan a su fin, como única salida inmediata y factible para la Administración Local, en la medida en que se pueda llegar a acuerdos con los propietarios, y la solución urbanística no incumpla la legislación urbanística³²⁵.

Las soluciones para *digerir* por otras vías el pago del justiprecio, que como decimos se plantean en la práctica, pasan por modificar el planeamiento con diferente alcance. Apuntamos a continuación las salidas más habituales:

- 1) Descalificación de todo o parte de la dotación pública, en caso de que, sea posible el mantenimiento de estándares dotacionales que establece la legislación urbanística. En este caso, sobre la dotación y su entorno se reclasifica o recalifica un suelo, dotándolo de un aprovechamiento lucrativo que antes no tenía, o incrementando el previamente existente,

GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R.: *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2008.

³²² GEIS CARRERAS, G.: *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, tesis doctoral, Universitat de Girona, Facultat de Derecho, Departamento de Derecho Público, 2008, pág. 303.

³²³ *Ibidem*, pág. 259. La misma autora nos recuerda que la inembargabilidad de los bienes de las entidades locales quedó limitada a los bienes que estén afectos a un uso o servicio público.

³²⁴ Art. 18.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

³²⁵ A este respecto, nos remitimos al capítulo dedicado al estudio de las "zonas verdes estructurales" a través de la reparcelación, en el que podremos ver los efectos de la puesta en práctica de la desviación de esta carga "heredada", que en ocasiones y cuando es posible, se traslada a futuros crecimientos urbanísticos, adscribiéndola a los futuros sectores.

con cuyo incremento de valor se vea pagado el propietario por el justiprecio a que tiene derecho.

- 2) En el caso habitual de que no se pueda prescindir en el planeamiento de la superficie dotacional sobre la que ha recaído la expropiación, pero sí desplazarla físicamente a otros lugares, donde se pueda resolver el problema de su gestión, llevar a cabo esta operación. Para compensar al propietario por el justiprecio al que tiene derecho, recalificación de los terrenos originarios de éste con suelo con aprovechamiento lucrativo.
- 3) Mantenimiento de la dotación en su superficie y posición, pero inclusión de ésta en uno o varios ámbitos equidistributivos, probablemente mediante la recalificación de nuevo suelo con aprovechamiento lucrativo, en cuyo ámbito de gestión se integre la dotación. Utilizando la terminología de nuestra legislación urbanística valenciana, mediante adscripción a sectores de planeamiento, de la dotación concreta, a través de cuya área de reparto, tengan derecho a un aprovechamiento urbanístico con el cual poder compensar en su momento, el justiprecio al que tienen derecho³²⁶.

Se ha de tener en cuenta que, las opciones anteriormente apuntadas no se utilizan únicamente cuando la expropiación ya está en curso o ha finalizado su procedimiento, si no que, también se plantean en la redacción de nuevo planeamiento, precisamente para corregir la desprotección de la Administración frente a grandes dotaciones que por estar fuera de ámbitos equidistributivos, no cabe en ellas otra salida que su expropiación.

Desde luego, las repercusiones en la “viabilidad económica” de las actuaciones urbanísticas que se ponen en juego con las alternativas anteriores, es una cuestión importante a considerar, ya que una excesiva sobrecarga de dotaciones adscritas a un nuevo sector, o incluidas en una unidad de ejecución, con el objetivo de absorber déficits heredados del planeamiento anterior, puede poner en juego la rentabilidad mínima que debe tener toda actuación urbanística para que sea viable.

³²⁶ En las conclusiones del Taller de Arquitectos Municipales, celebrado en Valencia el 5-2-2015, organizado por la Agrupación de Arquitectos al Servicio de las Administraciones Públicas del COACV, titulado “Gestión urbanística municipal para la adquisición de suelo urbano calificado como dotacional pública”, se exponen planteamientos posibles para digerir presentes o futuras peticiones de expropiación: “...se propone la solución urbanística ... de crear nuevos sectores de suelo a los que dotamos de edificabilidad y en los que incluimos las parcelas dotacionales para dotarlas de un sistema de equidistribución de beneficios y cargas. La creación de un/varios nuevos sectores conlleva la realización de una modificación de carácter estructural del Plan General por lo que hay que estar muy pendiente de los plazos de tramitación de dicha modificación, que son los que nos marcan la paralización de los expedientes de justiprecio.” Fuente: <www.arquitectosadministracion.org >, (18-05-2015)



Fig.4.17: **Izquierda:** Plano de ordenación del Plan General de Villanueva de Castellón (31-1-1989). Autor: Castrillo López, A., ICCP. En la imagen se refleja una dotación pública de los sistemas generales destinada a equipamiento deportivo fuera de ámbitos equidistributivos, en suelo urbano, sobre el que es susceptible de iniciarse la petición de expropiación por ministerio de la Ley. **Derecha:** Nuevo plan general en tramitación, aprobado provisionalmente por el pleno municipal el 31-3-2015, Autora: Gozalvo Zamorano M^ºJ., arquitecto. Se plantea la reducción de la superficie de la dotación deportiva de la ordenación estructural, dado el exceso de este tipo de equipamiento con en el cuenta el municipio, y en su lugar se recalifica esta porción como suelo residencial, por tanto con aprovechamiento lucrativo privado (zona en color azul y rallado doble que recae a vial). El conjunto se integra en una unidad de ejecución en suelo urbano, en virtud de la cual la obtención de la dotación se llevará a cabo en el seno de la reparcelación correspondiente. En consecuencia, desde el nuevo plan general se introducen cambios en la ordenación y en la gestión de manera coordinada, con el fin de viabilizar la obtención de dotaciones públicas pendientes. (Fuente: Oficina técnica municipal del ayuntamiento de Villanueva de Castellón).

4.5.5.3 REFLEXIÓN FINAL: EL SACRIFICIO DE LA ORDENACIÓN AL SERVICIO DE LA GESTIÓN

Debemos considerar que los sistemas de gestión previstos en el plan forman parte, junto con la ordenación dibujada, del planeamiento en su conjunto, de manera que la gestión es una parte de éste que se encuentra *al servicio* de la ordenación, como herramienta para conseguir que se convierta en realidad. Por lo tanto, entendemos que una operación consistente en la modificación de la ordenación para suplir una deficiente o incumplida gestión, es un contrasentido. Así encontramos que la ordenación dibujada se ve forzada a doblegarse ante la herramienta que le sirve, por un mal funcionamiento de ésta, resultando que paradójicamente, es la ordenación la que finalmente se *deforma* para contribuir a solucionar el problema³²⁷.

En definitiva, con el análisis anterior hemos querido poner en evidencia que una disfunción en la gestión urbanística planteada por el plan, a la que ésta sirve para conseguir que sus determinaciones se cumplan posibilitando que la ordenación dibujada se convierta en realidad, puede llevar al traste con la misma, al tener que adaptarse tanto en la “forma” como en el propio principio de equidistribución de beneficios y cargas, a fin de suplir las deficiencias de gestión. Sobre este aspecto, entraremos con mayor detalle, en el capítulo dedicado a dedicado al estudio de las “zonas verdes estructurales” a través de la reparcelación, en el que podremos ver los efectos de la puesta en práctica de la desviación de esta carga “heredada”, que en ocasiones y cuando es posible, se traslada a futuros crecimientos urbanísticos, adscribiéndola a los futuros sectores.

Ello es una consecuencia más derivada de la incapacidad de la Administración Local de asumir sus responsabilidades gestoras a tiempo en materia de expropiación.

³²⁷ En este sentido GONZALEZ-BERENGUER nos recuerda: “Estamos hablando de gestión, y en gestión se puede hacer todo –o casi todo- menos alterar el diseño. El gestor siempre ha de respetar el plan”, en su obra: GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.: “Dictamen sobre sistemas generales”, Revista de Derecho Urbanístico, nº 127, marzo-abril 1992, pág. 66.

4.6 LAS EXTREMAS OSCILACIONES DEL “JUSTIPRECIO” Y FACTORES CONDICIONANTES

4.6.1 Objetivos

Si analizamos la evolución de las valoraciones del suelo que se suceden en diferentes momentos, desde la propuesta por la propiedad hasta la última resolución judicial firme, para determinar el justiprecio de una finca en que se acude al procedimiento expropiatorio por aplicación del ministerio de la Ley, podremos apreciar las acusadas oscilaciones que se producen y extraer consecuentes conclusiones.

Estas oscilaciones las podremos encontrar tanto en expropiaciones de terrenos en suelo rural como urbanizado, pero utilizaremos para nuestro análisis casos de suelo urbanizado por las siguientes razones: el impacto económico en las Haciendas Locales es mayor en los suelos con vocación urbanística, entran un mayor número de variables que influyen en su valoración y disponemos de un mayor número de muestras localizadas en nuestro ámbito de estudio.

Por otro lado entendemos indiferente para extraer válidas conclusiones partir de expropiaciones iniciadas de oficio por el propio ayuntamiento como las iniciadas a instancia del propietario (dado que además son una minoría las primeras respecto a las segundas, como hemos demostrado anteriormente), porque la problemática de valoración del suelo para alcanzar un justiprecio una vez iniciado el procedimiento es la misma, de manera que las conclusiones que extraigamos en el presente apartado, entendemos que son válidas para todas las expropiaciones por igual, se inicien de oficio o a instancia de su propietario.

4.6.2 Análisis de las oscilaciones del justiprecio en casos reales

PILES:

El caso que tomamos como ejemplo inicial corresponde al municipio de Piles (La Safor), y se trata de una parcela cuyas características urbanísticas básicas de partida para efectuar la valoración son las siguientes:

- Superficie de la parcela: 2.552,18 m²
- Clasificación del suelo: urbano
- Calificación: dotación pública³²⁸ (red estructural)
- Consolidación por la urbanización: no consolidado
- Uso predominante y edificabilidad media neta del entorno: residencial, 3 plantas
- Aprovechamiento urbanístico (media ponderada del polígono fiscal): 1,265 m²t/m²s
- Aprovechamiento urbanístico considerado en el justiprecio resuelto: 1 m²t/m²s
- Legislación urbanística estatal de aplicación en la valoración: Ley 6/1998

³²⁸ La parcela que tomamos como ejemplo está calificada como equipamiento público deportivo, y linda precisamente con una “zona verde estructural” al Norte, pendiente de obtención. Aunque nuestro vehículo de estudio primordial son las zonas verdes estructurales, dada la información completa que se dispone de la parcela equipamiento, que puede ayudarnos a ilustrar de una manera más eficiente el análisis pretendido, consideramos que merece la pena utilizarla como testigo, dado que los criterios para valorar una u otra, son exactamente los mismos, por ser ambas dotaciones públicas.

Como resumen de la secuencia de hitos en el procedimiento que van ofreciendo diferentes valoraciones fruto de las discordancias de partida y de sucesivas resoluciones judiciales, encontramos la siguiente evolución en la valoración del justiprecio del inmueble.

Una vez se insta el procedimiento expropiatorio por ministerio de Ley, en el año 2006, en el que la propiedad del suelo reclama como valor de su finca 2.698.605,00 €; el ayuntamiento en cuestión propone su hoja de aprecio en que estima que la finca vale 302.433,33 €. Ante la falta de acuerdo, el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia, valora la finca, estimando que el justiprecio correspondiente debería ascender a 592.742,52 €.

No estando de acuerdo ambas partes, ayuntamiento y propietario, con la valoración del Jurado, presentan sendos recursos contenciosos-administrativos en contra de esta valoración ante el TSJ de la comunidad valenciana, que resuelve estableciendo como justiprecio la valoración propuesta por el perito judicial, que asciende a 1.787.681,21 €³²⁹.

Sin embargo, presentado recurso de casación por el ayuntamiento contra la sentencia anterior ante el Tribunal Supremo, éste resuelve estimando que sí ha lugar el mismo. La sentencia dictada³³⁰ considera que hubo fallos tanto en la valoración presentada por el ayuntamiento, como en la del perito judicial, como en la presentada por la propiedad, por lo que retrotrae el fallo considerando desestimados los recursos contenciosos-administrativos que dieron lugar a la STSJ anterior, con lo que devuelve su validez al Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia, y correspondiente justiprecio por el mismo propuesto, **592.742,52 €**, que será finalmente el definitivo para la finca a expropiar, y que tendrá que pagar el ayuntamiento, más los intereses de demora correspondientes.

La evolución de las valoraciones del caso estudiado, se muestran en el gráfico siguiente:

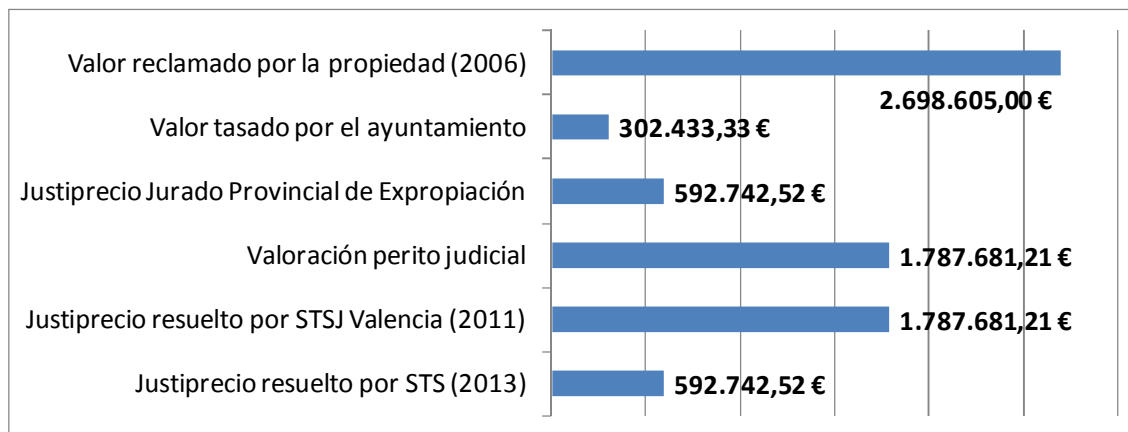


Gráfico 4.7: Evolución de las valoraciones de una parcela dotacional en el municipio de Piles (La Safor), con la finalidad de determinar el justiprecio, en un procedimiento de expropiación por ministerio de la Ley
(Fuente: elaboración propia a partir de los datos de planeamiento y sentencias recaídas en el procedimiento)

³²⁹ Caso de Piles: STSJ de 3 de enero de 2011, Sala de lo Contencioso, Sección 2ª. Ponente: Rafael Salvador Manzana Laguarda. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 46250330022011100006.

³³⁰ Caso de Piles: STS de 11 de noviembre de 2013, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª. Ponente: Carlos Lesmes Serrano. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130062013100793.

GODELLA:

A fin de demostrar que el anteriormente estudiado no es un caso único o excepcional, podemos complementar la información con algunos otros ejemplos de municipios estudiados. De esta manera, tomando los datos de las sentencias recaídas en el procedimiento de expropiación del Parque de la Dehesa de Godella³³¹, y siguiendo el mismo guión que el seguido en el municipio anterior, obtenemos la oscilación de valores que se produce a lo largo del proceso.

La parcela tomada como muestra en Godella, tiene las siguientes características urbanísticas básicas de partida para efectuar la valoración:

- Superficie de la parcela³³²: 26.087,42 m²
- Clasificación del suelo: urbano
- Calificación: espacios libres-zona verde (sistemas generales)
- Consolidación por la urbanización: consolidado
- Uso predominante y edificabilidad media neta del entorno: residencial, 3 plantas
- Aprovechamiento urbanístico (media ponderada del polígono fiscal): 2,1597 m²t/m²s³³³
- Aprovechamiento urbanístico considerado en el justiprecio resuelto: 1 m²t/m²s
- Legislación urbanística estatal de aplicación en la valoración: Ley 6/1998

Los resultados obtenidos se muestran en el gráfico siguiente.

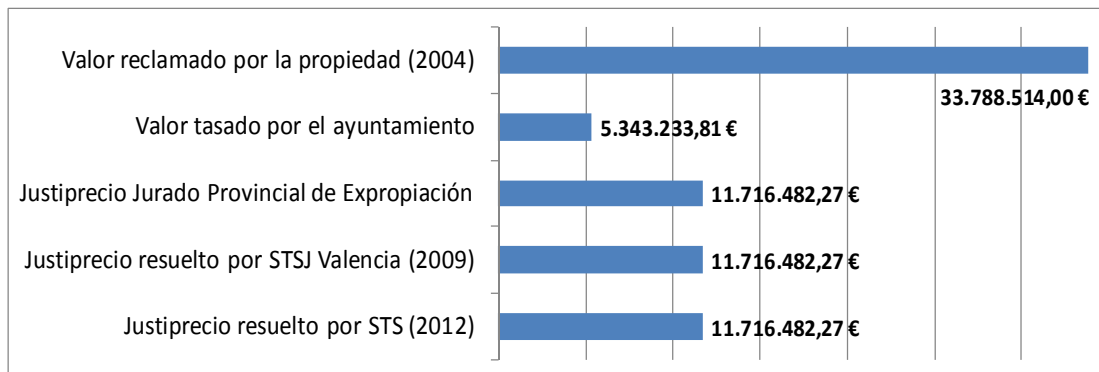


Gráfico 4.8: Evolución de las valoraciones de una parcela dotacional en el municipio de Godella (comarca de L'Horta Nord), con la finalidad de determinar el justiprecio, en un procedimiento de expropiación por ministerio de la Ley. (Fuente: elaboración propia a partir de los datos de planeamiento y sentencias recaídas en el procedimiento)

³³¹ Caso de Godella: STSJ de 25 de julio de 2009, Sala de lo Contencioso, Sección 2ª. Ponente: Amalia Basanta Rodríguez. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 46250330022009101030 y STS de 17 de septiembre de 2012, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª. Ponente: José María del Riego Valledor. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130062013100793.

³³² Se trata de la superficie reflejada en la sentencia judicial.

³³³ Este aprovechamiento fue el determinado por el dictamen pericial del Juzgado, aunque, se tomó de las fichas del PG de Valencia, escogiendo el Área Urbanísticamente Homogénea en Suelo Urbano Consolidado "Ayora".

OLIVA:

Completando nuestro estudio con un tercer caso, nos centramos en estudiar las sentencias recaídas en el procedimiento de expropiación de la zona verde, conocida como finca Martí de Veses, en la zona “Ciudad Jardín”, de Oliva³³⁴, y siguiendo el mismo guión que el seguido en el caso anterior, obtenemos la oscilación de valores que se produce a lo largo del proceso.

La parcela tomada como muestra en Oliva, tiene las siguientes características urbanísticas básicas de partida para efectuar la valoración:

- Superficie de la parcela (catastral): 14.825 m²
- Clasificación del suelo: urbano
- Calificación: zona verde (en su mayor parte, y en menor parte viario)
- Situación básica (resuelta por sentencia judicial): Urbanizado
- Uso predominante y edificabilidad media neta del entorno: residencial aisladas
- Legislación urbanística estatal de aplicación en la valoración: Ley 8/2007

Los resultados obtenidos se muestran en el gráfico siguiente.

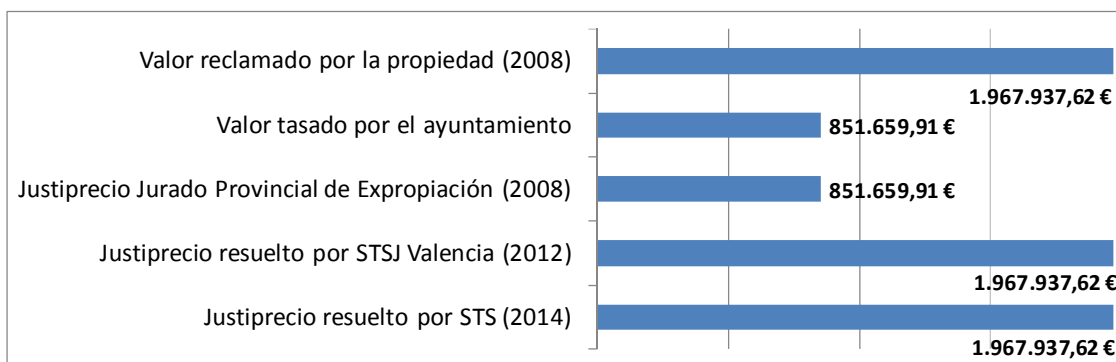


Gráfico 4.9: Evolución de las valoraciones de una parcela dotacional, zona verde, en el municipio de Oliva, con la finalidad de determinar el justiprecio, en un procedimiento de expropiación por ministerio de la Ley. (Fuente: elaboración propia a partir de los datos de planeamiento y sentencias recaídas en el procedimiento)

³³⁴Caso de Oliva: STS de 21 de noviembre de 2014, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª. Ponente: Margarita Robles Fernández. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130062014100633.

4.6.3 Factores del sistema sobre los que han gravitado las discrepancias en el justiprecio

Hemos observado en el estudio de casos precedente, las importantes oscilaciones y discrepancias que surgen en la fijación del justiprecio a lo largo del procedimiento expropiatorio.

Esta situación produce tanto una gran inseguridad jurídica para los propietarios, como económica para la Corporación Local, que no puede trazar sus previsiones económicas adecuadamente, ni durante el procedimiento expropiatorio, ni anteriormente en fase de redacción del planeamiento, a efectos de redactar la actualmente obligada, “memoria de sostenibilidad económica” que deben incluir todos los planes generales (art. 30 LOTUP) y en la cual se debería valorar las repercusiones económicas que supone la aplicación de la técnica expropiatoria para los ayuntamientos.

Por ello consideramos de interés, preguntarnos cuales son los factores que determinan en mayor medida tan extremas oscilaciones (independientemente del factor externo que supone el evidente interés que pueden tener cada una de las partes), y que tengan su origen en aspectos que pudieran ser controlables desde la Administración, con una adecuada regulación normativa, formación en la praxis valorativa, o directrices de coordinación entre las diferentes administraciones (administrativa y de justicia).

Vamos por tanto a reseñar las discrepancias surgidas y puestas de manifiesto en las propias sentencias de los casos estudiados (Oliva, Piles, Godella), a las que añadimos las de algún otro municipio de La Safor (en concreto L’Alqueria de la Comtessa³³⁵). Resaltaremos, a nuestro modo de ver, las que son más importantes, para lo que hemos tenido en cuenta una serie de criterios, dentro de los cuales las encuadramos:

CRITERIO 1: Que hayan sido **objeto de modificaciones constantes legislativas**. O que hayan generado gran controversia durante años, y gran afectación en los resultados de la valoración, **como consecuencia de criterios seguidos por las resoluciones judiciales**. Aunque son aspectos conocidos, superados y podemos decir aceptados, dado el giro en los criterios de partida para valorar el suelo, establecidos por nuestra reciente legislación estatal, no los podemos perder de vista, dado que está por ver la respuesta que darán los tribunales ante el nuevo escenario valorativo y las modificaciones legislativas recientes.

- **Clasificación del suelo aplicable a los “sistemas generales” a efectos valorativos³³⁶:** Independientemente de la clasificación que el planeamiento les

³³⁵ La cuestión del tratamiento a efectos valorativos que los tribunales imprimen a los “sistemas generales”, queda perfectamente reflejada en este caso que añadimos como referencia, y que se vuelca en la sentencia recaída en expediente expropiatorio de la Alqueria de la Condesa, sobre suelos calificados como sistema general viario, que discurren por suelo no urbanizable común, según las NS de 1985, y sobre los que se va a ejecutar una carretera. El expediente empieza en 1991. Fuente: STSJ de la Comunidad Valenciana, de 2 de abril de 2002, Sala de lo Contencioso, Sección 2. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 46250330022002100104.

³³⁶ Debemos recordar que las valoraciones urbanísticas ya no dependen en el momento actual, en concreto desde la legislación estatal LS 2007, de la “clasificación” del suelo, sino de las “situaciones básicas”, rural o urbanizado, en que se encuentren. No obstante, no debemos perder de vista que el razonamiento de los tribunales para aplicar un valor urbanístico a los “sistemas generales” ha dependido hasta fecha reciente de su funcionalidad para “hacer ciudad” o completar las infraestructuras necesarias para la población, cuestión que igualmente subyace en la actual “red primaria” que pueda discurrir por suelo en situación básica rural. En consecuencia no debemos dejar apartado todavía este concepto interpretativo, dado que no han sido muchas las sentencias recaídas dentro de este nuevo escenario valorativo. No obstante

otorgue³³⁷, si están previstos en el planeamiento y están destinados a completar las infraestructuras del municipio, contribuyendo a "crear ciudad"³³⁸, abundante jurisprudencia ha considerado que la valoración es urbanística y, aunque esté clasificado o discorra por suelo no urbanizable, no debe valorarse como tal, sino como suelo urbano o urbanizable³³⁹, según la metodología para ellos establecida en las leyes³⁴⁰.

- **Aprovechamiento unitario urbanístico considerado.** Dentro de la misma sentencia nos podemos encontrar con que el ámbito espacial o criterio para escoger el aprovechamiento unitario es bien diferente:
 - El aprovechamiento promedio del polígono fiscal en que se encuentra la parcela (tomado como base por el Jurado, en el caso de Piles, y por la valoración pericial del Juzgado en el caso de Godella)
 - Edificabilidad neta predominante de las parcelas de la zona (opción escogida en la valoración propuesta por la propiedad, tanto en el caso de Piles, como en el de Godella)³⁴¹.
 - 1 m²/m²s (establecido por defecto según el art. 110.1.b del RPCV, ya derogado, en defecto de previsión explícita del plan) (es la escogida en la valoración propuesta por el ayuntamiento en el caso de Piles, y en la propuesta por el Jurado en el caso de Godella).

ESCUIN PALOP, V, afirma que "ninguna jurisprudencia recaída sobre la materia es aplicable a la normativa vigente que sólo reconoce el valor del suelo según su situación actual", en *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, 3ª edición, Madrid, 2008, pág. 427.

³³⁷ Debemos señalar que podemos encontrar incluso "sistemas generales" sin clasificación alguna otorgada por el planeamiento, ya que éstos podían estar conceptuados como una realidad independiente de la clasificación del suelo, que se configura a partir de la redacción del TRLS 1976 y se extiende hasta nuestra primera Ley urbanística, LRAU. De una manea clara, el art. 9.2 del TRLS 1992 establecía: "Los terrenos destinados a sistemas generales podrán no ser objeto de clasificación específica de suelo, sin perjuicio de que los de nueva creación previstos en el planeamiento se adscriban a las diferentes clases de suelo a los efectos de su valoración y obtención."

³³⁸ La jurisprudencia ha ido dividiendo los sistemas generales dos bloques, a efectos de la determinación de su justiprecio en la expropiación, para lo que se ha ido acuñando el concepto de "crear ciudad" o no crear ciudad, que deriva de diversas apreciaciones, entre las que encontramos el estar insertado en la malla urbana, en el entramado urbano, estar al servicio de la colectividad, o servir para la mejora y ampliación de la ciudad. En relación al concepto jurisprudencial de "crear ciudad" se puede consultar con mayor extensión págs. 302 y ss de: ROMERO ALOY, M.J. y ROMERO SAURA, F.: *La zonificación urbanística*, El consultor de los ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2013.

³³⁹ SERRANO ALBERCA, J.M.: "Criterios para una valoración razonable del suelo destinado a sistemas generales o infraestructuras supramunicipales en caso de expropiación", *Revista de urbanismo y edificación*, nº 11, 2005, pág. 88: "la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, a partir de la Sentencia de 29 de enero de 1994, estableció el criterio de que los sistemas generales incluidos en un planeamiento, clasificados como rústicos, si su destino era urbanístico, debían ser equiparados a los efectos de su valoración al menos como suelo urbanizable"

³⁴⁰ El criterio acuñado en las sentencias lo encontramos reproducido en la sentencia de Alquería de la Comtessa citada, STSJ de la Comunidad Valenciana, de 2 de abril de 2002, que se refiere a la expropiación del suelo necesario para la construcción de una carretera: "En el caso que nos ocupa, aun cuando la legislación vigente al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio no contuviese un precepto claro y terminante acerca de la clasificación del suelo destinado a sistemas generales, hemos de estimar que, al ser los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección una de las determinaciones de cualquier Plan General Municipal de Ordenación (artículo 12.1 b del citado Texto Refundido de 1976) y concretamente incluirse (entre las previsiones para el suelo urbano y el urbanizable) el trazado y características de la red viaria y el desarrollo de los sistemas de la estructura general de ordenación urbanística del territorio (artículos 12.2.1 e y 2.2 a), debe llegarse a la conclusión de que, contrariamente a lo que opina la representación procesal de la Administración apelante, el suelo expropiado, cuyo justiprecio se dirime en este juicio, no puede considerarse a efectos valorativos como suelo no urbanizable."

³⁴¹ Apunta la sentencia sobre el caso de Piles (STSJ de 3-1-2011) la confusión de base en que radica la elección de la edificabilidad neta (más concretamente número de plantas) como aprovechamiento de aplicación, lo que supone una manifiesta confusión entre dos conceptos diferentes cuales son el aprovechamiento y la volumetría edificada. En el mismo sentido se pronuncia la sentencia del caso de Godella, STSJ de 25-7-2009, expresando, que entre ambos parámetros (alturas permitidas y aprovechamiento urbanístico) no existe la correlación que se pretende.

- Y creemos conveniente añadir que recientemente, con la vigente Ley del Suelo estatal (TRLRS 2008), el aprovechamiento urbanístico a considerar sería el del “ámbito espacial homogéneo” en que por usos y tipologías queden incluidos por la ordenación urbanística (art.24.1.a), a cuyos efectos se han incluido dos nuevos conceptos en nuestra vigente LOTUP (art. 71.b);: el de “área urbana homogénea” y el de “aprovechamiento promedio”³⁴².

CRITERIO 2: Que suponga un **error o dificultad técnica habitual** en el cual se puede caer, con cierta facilidad, por entender que no es suficientemente patente en la legislación su adecuada aplicación, haciendo inservible un buen trabajo realizado.

- **Fecha de los valores utilizados para la realización de la tasación.** No deben utilizarse valores de la fecha en que se realiza la tasación, y después “deflactar” los resultados mediante coeficientes al año de inicio del expediente de justiprecio (art. 69 LEF)³⁴³. Cualquier valoración realizada con valores de momento diferente no resulta válida aún cuando se apliquen coeficientes correctores³⁴⁴.
- **Fuente de obtención del valor del suelo:** a lo largo de los cambios legislativos se ha tenido que aplicar desde el de la ponencia catastral, si no había perdido su vigencia³⁴⁵, como en caso de haberla perdido (situación habitual que acontece rápidamente), el obtenido a través del método residual³⁴⁶.

³⁴²El art. 71.b de la LOTUP, define el área urbana homogénea como “*el conjunto de terrenos continuos, delimitados por un instrumento de planeamiento urbanístico, que dispongan de usos y tipologías homogéneas, con el objeto de determinar el aprovechamiento promedio que corresponde a los suelos dotacionales integrados en ella a los que la ordenación urbanística no les hubiera asignado aprovechamiento lucrativo. A efectos de gestión urbanística, el aprovechamiento promedio se calculará de la forma establecida en el artículo 74.1 de esta Ley, tomando como referencia de los cálculos el área urbana homogénea.*”

Tenemos por tanto un nuevo concepto unitario del aprovechamiento, en este caso el correspondiente al área urbana homogénea, que se denomina “aprovechamiento promedio”.

³⁴³ El art. 69.1 de la LEF establece que “1. Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro.”

³⁴⁴ Véase antecedente de hecho tercero de la STS de 11 de noviembre de 2013. Por esta razón se rechaza la corrección del valor entre año de toma de muestras y año de inicio del expediente, pese a haber utilizado las tablas de evolución del mercado inmobiliario del Ministerio de la Vivienda para hacer la traslación (véase fundamento jurídico cuarto, punto 5º de la sentencia sobre Piles, STSJ de 3-1-2011). De hecho está es la razón por la que, en el caso de Piles, la STS acepta la casación sobre la STSJ, devolviendo la validez a la valoración del Jurado Provincial de Expropiación, que prácticamente, divide por la mitad el justiprecio que se había alcanzado con la STS.

³⁴⁵ La vigente Ley del suelo estatal, TRLRS 2008, ya no refleja como fuente para establecer el valor del suelo, el de las ponencias catastrales. Sin embargo, sí lo fue bajo la vigencia de la Ley 6/1998 (LRSV) (siempre y cuando se considerara que no hubieran perdido vigencia) hasta su derogación por la sucesiva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

³⁴⁶ Recordemos, de manera simplificada, que el método de valoración del suelo por el método residual, consiste en obtenerlo a partir de la sustracción o resta, respecto del valor en venta del inmueble en su conjunto ya construido, de todos los gastos en los que se incurre para llegar a este fin, es decir, tanto los gastos de la promoción, de la construcción, financiación de la operación y el beneficio correspondiente. A su vez, se puede aplicar el método residual estático o el dinámico. En la vigente Ley estatal TRLRS 2008, se exige en método “estático”, aunque en legislaciones anteriores se había exigido el “dinámico”.

CRITERIO 3: Apreciaciones confusas en casos límite, que pueden dar lugar a diferentes lecturas de una misma realidad, y que influyen sobremanera en el método a escoger para valorar y consecuentemente en la valoración final.

- **Consideración del suelo sin o con urbanización consolidada.** En función de esta consideración, se descuentan o no los costes de urbanización pendiente, y se sustenta el régimen de derechos y deberes a asumir por los propietarios, con las consecuencias valorativas que de ello se puede deducir³⁴⁷.
- **Consideración del suelo en situación básica de suelo rural o suelo urbanizado**³⁴⁸: En función de su situación básica se valora por el método de capitalización de los rendimientos o por el método residual (art. 23 y 24 TRLS 2008)³⁴⁹.

Resulta interesante el comentario de GARCÍA ERVITI³⁵⁰, cuando señala que la apreciación de las determinaciones del suelo en orden a su valoración según los criterios de la LS 2007 puede ser conflictiva, y en este mismo sentido ROMERO ALOY y ROMERO SAURA³⁵¹, consideran que el planteamiento meramente dualista del suelo rural o suelo urbanizado, puede eliminar situaciones intermedias que la realidad ofrece, lo que aciertan a calificar como “zonas grises”. Un ejemplo claro de estas zonas ambiguas, lo encontramos en el caso que se ilustra en las siguientes imágenes, correspondiente a una zona verde en la zona “Ciudad Jardín”, de Oliva³⁵².

³⁴⁷ La falta de claridad en la incorporación en nuestra legislación de un concepto completo y claro del suelo urbano consolidado, dado además la envergadura de sus consecuencias, es puesta de manifiesto por ALONSO MAS M^o.J. y ALONSO MAS A.J., en su análisis al tiempo de vigencia de la LRAU y su RPCV (por tanto, anterior a la LUV), en: “El suelo urbano consolidado en la legislación urbanística valenciana”, *REALA*, nº 296-297, septiembre 2004 - abril 2005, pág. 129 y ss.

³⁴⁸ La diferenciación entre los conceptos de suelo rural o suelo urbanizado se recuerda en el anexo de terminología del presente trabajo. Con esta nueva diferenciación, se evitarán situaciones valorativas siguiendo el criterio de “hacer ciudad”, que han llevado a casos, como el de Alquería de la Comtesa anteriormente citado, que responden perfectamente a la crítica realizada por FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R. y PAREJO ALFONSO, L. al denunciar que carreteras que discurren por medio del campo se han valorado como suelo urbanizable, en *Comentarios a la Ley del suelo*, Iustel, Madrid, 2007, pág. 21.

³⁴⁹ Este es el aspecto clave en que se centran los recursos contra las sentencias recaídas en el caso analizado de la finca Martí de Ves, de Oliva, y que conlleva a la determinación de un justiprecio superior al doble del inicialmente resuelto por el Jurado Provincial de Expropiación, que había considerado, junto con el ayuntamiento, su situación básica de suelo rural, en contra de la propiedad que insta su consideración como suelo urbanizado (STS de 21-11-2014). Una explicación más detallada de este caso se encuentra en apartados precedentes de este capítulo.

³⁵⁰ GARCÍA ERVITI, F.: “La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007, de Suelo”, *RDU* nº 237, noviembre 2007. pág. 121.

³⁵¹ ROMERO ALOY, M.J. y ROMERO SAURA, F.: *La zonificación urbanística*, El consultor de los ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2013, pág. 321.

³⁵² La sentencia recaída en el procedimiento expropiatorio, de donde extraemos los datos, es la siguiente: STS de 21 de noviembre de 2014, Sala de lo Contencioso, Sección 6^a. Ponente: Margarita Robles Fernández. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130062014100633.

Diferentes apreciaciones sobre la situación básica de un suelo: ¿rural o urbanizado?



Fig.4.18: Detalle de plano de Calificación del suelo del PG de Oliva, donde se aprecia la zona verde con viales perimetrales, pendientes de abrir en su mayoría. (Fuente: Información gráfica facilitada por la Sección de Topografía del ayuntamiento de Oliva)



Fig. Terreno calificado como zona verde en el PG de Oliva. Considerado en situación básica de suelo rural por el ayuntamiento y por el Jurado Provincial de Expropiación (2008), frente a su consideración como suelo urbanizado por la propiedad y por sentencia judicial (STS 21-11-2014). (Fuente: Fotografía de Bing Maps)

CRITERIO 4: Cuya determinación concreta influya cuantitativamente de un modo sustancial en la valoración final.

- **La determinación concreta del valor de repercusión del suelo.** Su concreción influye sustancialmente en el precio final, y depende en su totalidad de la buena pericia del valorador.

CRITERIO 5: Otras cuestiones de interés a tener en cuenta

- **Discrepancia con los criterios y resultados valorativos del Jurado Provincial de Expropiación.** A tal respecto, prevalece la valoración del Jurado, salvo prueba suficiente que la desvirtúe en vía jurisdiccional³⁵³.

Existen otras causas de discrepancia, de índole técnico, que no derivan de su sometimiento a sistemática de valoración impuesta por la legislación o por criterios jurisprudenciales asentados, sino que más bien dependen de la mejor o peor pericia del profesional que realiza la valoración (discrepancia con la medición de la superficie a expropiar, discrepancia con el valor de los costes pendientes de urbanización, con el valor en venta del producto inmobiliario

³⁵³ Respecto a este aspecto, transcribimos por su claridad y capacidad de síntesis el fundamento jurídico segundo de la STSJ de 3 de enero de 2011 recaída en la expropiación estudiada de Piles: "Según la doctrina establecida por una reiterada jurisprudencia del TS (por todas, STS 26/Octubre/2005, 16/mayo/ o 10/julio/2007), con arreglo a la cual "los acuerdos de los Jurados Provinciales gozan de presunción y acierto y legalidad derivada de su variada composición y de la formación jurídica y técnica de sus miembros, necesariamente exigida para asegurar la independencia y objetividad de su actuación"; por lo que "sus decisiones merecen ser acogidas con el crédito y autoridad que se desprende de su doble composición técnica y jurídica, y de su permanencia y especialización"; ahora bien tal presunción es de naturaleza iuris tantum, por lo que puede ser revisada en vía jurisdiccional, y será desvirtuada cuando se aporte "prueba suficiente de infracción legal, un notorio error de hecho o desafortunada apreciación de los elementos de prueba existentes en el expediente, cuya acreditación corresponde a la parte que impugna los acuerdos del Jurado de Expropiación, en la que recae el "onus probandi", que es quien debe ofrecer los elementos de prueba con todas las garantías procesales".

o sus costes de producción o construcción, etc,..), por lo que consideramos no aportan contenidos en los que interese profundizar.

4.6.3.1 ESPECIAL REFERENCIA A LA APRECIACIÓN ENTRE “SUELO RURAL” O “SUELO URBANIZADO”

Uno de los puntos críticos detectados que originan las extremas oscilaciones en el justiprecio que se dirime en las sentencias, parte de la extrema dualidad que propone nuestra legislación estatal a la hora de enfocar la valoración de un suelo (rural o urbanizado), lo que deja situaciones intermedias, ambiguas, que posibilitan diferentes lecturas de una misma realidad.

Esto conduce a que en ocasiones la balanza se incline, por parte de los tribunales, a favor de enfoques defendidos por la propiedad del suelo, que de suerte, o en base a actuaciones al margen de la legalidad, han conseguido dotarse de unos mínimos servicios urbanísticos, por lo que consiguen ser amparados por el criterio de su “integración en la red de dotaciones y de servicios” que se ha aplicado en algunas sentencias, abriéndoles la puerta a la aplicación de la sistemática valorativa del “suelo urbanizado”³⁵⁴.

Si leemos el art. 12.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo³⁵⁵, podemos entender la aplicación del criterio anterior, puesto que el mismo artículo, después de imponer la condición de integración “de forma legal”, aclara cuándo se debe de entender que así ocurre, limitándose entonces a enumerar unas condiciones materiales sin especificar o reiterar “el modo” de haberlas obtenido. A nuestro modo de ver, este es el punto que ofrece una lectura contradictoria de las condiciones.

La técnica valorativa a aplicar, como sabemos ofrece unos resultados mucho más elevados si consideramos el suelo en situación de “urbanizado”, que si se trata de suelo en situación básica de “rural”, al aplicarse, según la primera, el método residual de valoración del suelo, que contempla un posible aprovechamiento urbanístico del mismo.

Paradójicamente unos aditamentos que no ha costeado el propietario (por ejemplo, un asfaltado de camino cercano), o instalaciones implantadas de dudosa legalidad o funcionalidad (por ejemplo acometidas eléctricas), le facilitan completar “con pinzas” la lista de infraestructuras propias de un suelo consolidado por la urbanización. De esta manera, la base de naturaleza claramente rústica, es considerada como un suelo a valorar como “urbanizado” por algunas sentencias recientes.

¿No cabría otra visión de la realidad? Otra alternativa es la de un terreno rústico, que nunca ha cedido dotaciones ni ha regularizado su forma siguiendo normas de parcelación, donde encontramos ciertos elementos añadidos, que pueden ser construcciones o instalaciones, y que probablemente añaden un valor concreto al suelo, que sigue teniendo una naturaleza

³⁵⁴ Recordemos que se ha explicado y ejemplificado con algún caso concreto (expropiación en la zona Ciudad-Jardín de Oliva), la dificultad que entraña la consideración del suelo con o sin urbanización consolidada, o en situación básica de suelo rural o suelo urbanizado.

³⁵⁵ Art. 12.3. de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, define el suelo urbanizado de la siguiente manera: “*Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado **de forma legal y efectiva** en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. **Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.**” [la negrita es nuestra]*

rústica³⁵⁶. Si entendemos por tanto, que el suelo encaja en una situación básica de rural, debería valorarse como tal, incrementando en su caso su valor total por el de las construcciones o instalaciones que en él se localizan, tal como marca la vigente legislación estatal.

El anterior es un punto especialmente crítico sobre el que gravita las discrepancias en la valoración de suelos sujetos a expropiación, y que ofrece enormes diferencias de valor. **Es un ejemplo más de la descoordinación, falta de confluencia entre criterios de distintas administraciones o, a nuestro modo de ver, resultado de una redacción desafortunada del art. 12.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo**, de acuerdo con lo explicado anteriormente.

4.6.4 La valoración del suelo

4.6.4.1 PROBLEMÁTICA DETECTADA

En el presente trabajo se ha puesto en evidencia la influencia de la valoración del suelo en la problemática que se deriva de la aplicación de las técnicas de gestión urbanística. Los puntos críticos se han hecho de notar, especialmente en dos capítulos: el presente dedicado a la “expropiación” y el centrado en las técnicas que instrumentan desde el plan la “gestión asistemática” en suelo urbano.

- 1) En el primer caso se ha destacado, como grave problema, **la incertidumbre en el justiprecio final que corresponderá a un suelo sujeto a expropiación**, lo que se ha evidenciado a través de las importantes oscilaciones que sufre el mencionado justiprecio, desde el que solicita el expropiado, al inicio del procedimiento, al resuelto finalmente por los tribunales de justicia. Mediante el análisis de diversas sentencias, hemos apuntado cuales son los ejes sobre los que gravitan las discrepancias, resultando que son tantos y de enorme influencia en el valor del suelo, que en muchos casos convierten un expediente expropiatorio en un auténtico campo de minas.
- 2) Por otro lado, otro de los objetivos del presente trabajo, ha sido localizar los municipios de la provincia de Valencia donde se aplica, en la actualidad, una técnica asistemática de obtención de dotaciones en suelo urbano, instrumentada desde su plan general. De los 11 municipios localizados, 10 no dispusieron nada acerca de cómo **valorar el suelo en casos de sustitución de la cesión física de suelo dotacional por su equivalente monetario, opción escogida mayoritariamente por los propietarios**³⁵⁷. La consecuencia constatada es que 5 de ellos arrastran la valoración resuelta en algún acuerdo municipal adoptado en el inicio de la vigencia del plan, sin realizar actualizaciones periódicas³⁵⁸. El resto de municipios que actualizan el valor, lo realizan con sistemáticas diferentes³⁵⁹. La **falta de**

³⁵⁶ Esta es la visión que hemos constatado normalmente ve el ayuntamiento, el jurado provincial de expropiación, y podemos añadir, técnicos al margen del procedimiento a los que se ha consultado mostrándoles los datos de casos estudiados.

³⁵⁷ En 10 de los 11 municipios que aplican en la actualidad una técnica asistemática (en todos menos Moncada), se opta en la práctica totalidad de las operaciones, por la compensación monetaria.

³⁵⁸ Esta benevolencia hacia unos pocos va en contra, sin embargo, del interés público, y en concreto del de los propietarios de suelos dotacionales cuyo suelo no se cede físicamente, sino que quedan a la espera de que, con los ingresos obtenidos, la administración decida llamar a su puerta para comprarles el suelo. Por otro lado, si es más beneficioso para el promotor el valor que establece la administración para la compensación, la posibilidad de acuerdo con el propietario de suelo, accediendo a pagar un precio mayor, se dificulta lógicamente.

³⁵⁹ Se calcula caso a caso cuando se solicita la licencia, se recalcula periódicamente a propuesta de valoración del técnico municipal, o se toma como referencia la actualización de valores catastrales, cuando están vigentes.

unidad de criterio a la hora de valorar el suelo y escasa actualización periódica del mismo, en el caso mencionado, es una consecuencia más de la problemática que gira en torno a las valoraciones³⁶⁰.

Los problemas anteriores entendemos se derivan de una conjunción de factores, de entre los que el desencadenante es siempre la conocida debilidad de nuestra Administración Local, y la estocada final la aporta la confusión generada por las modificaciones de criterio y la falta de coordinación entre las diferentes administraciones, tal como hemos ilustrado en los casos y sentencias estudiadas.

La falta de coordinación entre las diferentes administraciones públicas, se muestra en la diferente categorización a que da lugar el suelo, en función de los factores o variables que utilizan estas administraciones, para valorarlo o regularlo. Únicamente a efectos de visualizar el efecto que esta situación produce, se muestra en el gráfico siguiente, los diferentes tramos y escalones a que dan lugar, como se aprecia, en absoluto, coincidentes entre sí.

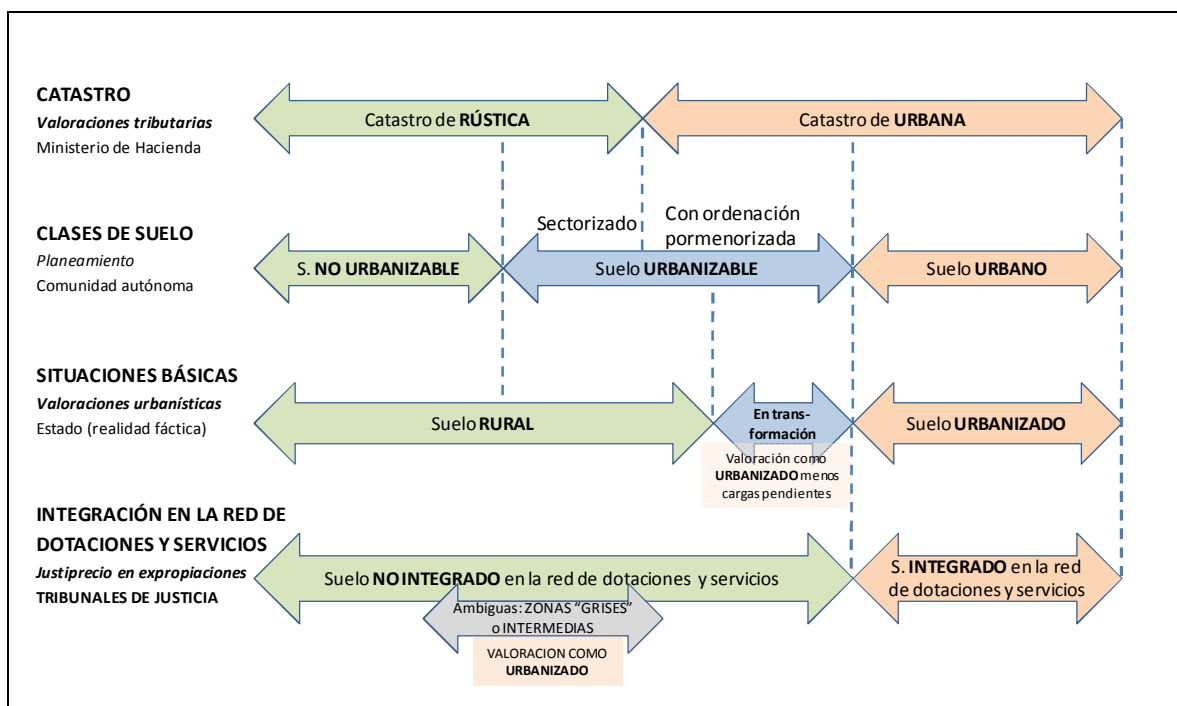


Fig. 4.23: Factores o características del suelo en que se apoyan las diferentes administraciones públicas para valorarlo, y diferentes tramos originados según la finalidad y sistemática valorativa (Fuente: elaboración propia)

³⁶⁰ Esta reflexión sería igualmente extensiva a otras valoraciones urbanísticas, con cierto parecido, como son las correspondientes a los excedentes de aprovechamiento resultantes de la cesión legal de aprovechamiento urbanístico a la administración. Las anteriores concreciones son disfunciones localizadas en nuestro trabajo, por el ámbito y objeto del mismo, pero lógicamente, se evidencian en todos los campos de la valoración urbanística.

4.6.4.2 LA RECOMENDABLE UNIFICACIÓN DE REFERENTES VALORATIVOS EN LAS VALORACIONES ADMINISTRATIVAS

Se apunta como propuesta para reducir la inseguridad jurídica que producen las oscilaciones del justiprecio en una expropiación, la introducción de mejoras en la normativa que regula las valoraciones administrativas.

Como directriz para conseguirlo se plantea avanzar hacia la convergencia entre los “valores del suelo” que utilizan las diferentes administraciones públicas. Es decir, potenciar una fuente común de información, y dotarle de la mayor fiabilidad y estabilidad posible.

En el campo de aplicación de las transferencias de aprovechamiento urbanístico, QUESADA POLO (2007) concluye que *“Los valores de suelo deberán ser reales y ciertos para que su ponderación, a los efectos de plusvalía, cesiones de TAU, expropiación, etc., estén unificados”*³⁶¹. Esta llamada a la unificación, y en definitiva a la coherencia, que entendemos se puede extender a todas las valoraciones administrativas en general, es la que consideramos sería deseable alcanzar, tanto para dotar de seguridad jurídica al sistema, como para garantizar una mínima equidad en los actos que realicen los ciudadanos ante la Administración Pública que conlleven la valoración de su propiedad.

La legislación en materia de expropiación siempre ha intentado orientar la valoración de los bienes expropiados hacia valores de mercado, con la intención de conseguir una mayor justicia con el expropiado. La valoración con finalidad urbanística (en la que se circunscribe la anterior) persigue una aproximación a este valor, a través de la aplicación de diferentes técnicas valorativas. Este es precisamente también el objetivo de la valoración catastral, es decir, la aproximación al valor de mercado, al efecto de considerar referentes lo más justos posibles para imponer los tributos sobre bienes inmuebles, aunque después para establecer la base imponible del impuesto se apliquen coeficientes correctores.

Sin embargo, de los dos pilares anteriores (valoración expropiatoria-urbanística o tributaria), el que dispone de una infraestructura humana y material integrada en su propia configuración administrativa, con medios propios suficientes para valorar el suelo con cierta coherencia a escala nacional, es el tributario. Se trata, como sabemos, del Catastro Inmobiliario³⁶², institución que cuenta con gran recorrido histórico en su funcionamiento, que le ha hecho alcanzar una técnica valorativa de gran aproximación al valor real de los inmuebles, a partir de la recopilación de una extensa información, que es utilizada por otras administraciones públicas, entidades privadas y ciudadanos, con fines diversos³⁶³.

³⁶¹ QUESADA POLO, Jesús: *El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento*, tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2007, pág.168.

³⁶² El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales. Está regulado por el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de La Ley del Catastro Inmobiliario), la inscripción en el mismo es obligatoria y gratuita, características que lo diferencian del Registro de la Propiedad.

La descripción catastral de los bienes inmuebles incluye sus características físicas, jurídicas y económicas, entre las que se encuentran su localización, referencia catastral, superficie, uso, cultivo, representación gráfica, valor catastral y titular catastral. (Fuente: [\(http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/usos_utilidades.asp\)](http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/usos_utilidades.asp)(18-7-2015))

³⁶³ No solo ello, sino que, tal como explica el preámbulo del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de La Ley del Catastro Inmobiliario ((BOE de 8 de marzo de 2004), *“junto a esta finalidad tributaria, las dos últimas décadas han sido testigos de una evolución en la que el Catastro Inmobiliario se ha convertido en una gran infraestructura de información territorial disponible para todas las Administraciones públicas, fedatarios, empresas*

¿Por qué no utilizamos, entonces, la valoración catastral como referente de base para los valores de suelo, explotando al máximo todo el potencial informativo de que dispone?

Bien es cierto que se han dado dos circunstancias que han dificultado, que este gran gigante administrativo, que es el Catastro, pudiera mantenerse adaptado en cada momento a la realidad:

- 1) La dinámica inmobiliaria de los últimos tiempos, y consecuentes fluctuaciones del mercado, a las que no se pueden adaptar, con suficiente rapidez, las ponencias catastrales.
- 2) Las constantes modificaciones legislativas en materia urbanística, introduciendo nuevos criterios valorativos y nuevas circunstancias en las etapas de desarrollo urbanístico del suelo, que no se recogen con el mismo grado de apreciación por la valoración catastral.

Esto ha producido, que el ingente trabajo acumulado, volcado a través de las Ponencias Catastrales, quedara desfasado de la realidad urbanística, por no llegar a contemplar todos los estadios intermedios que se pueden dar en el proceso de producción del suelo, o quedando desfasados los valores por el paso del tiempo, llegando a perder pronto su vigencia como referente valorativo. Por tanto, se abandonaba como fuente básica a través de la cual poder realizar en un momento concreto una valoración urbanística, entre las que destacamos por su repercusión, las destinadas a la expropiación del suelo³⁶⁴.

4.6.4.3 POSIBILIDADES ENCAMINADAS HACIA LA CONVERGENCIA EN LA VALORACIÓN DEL SUELO: EL CATASTRO INMOBILIARIO

Recientemente se están produciendo adaptaciones importantes en la legislación y en la operativa del Catastro, que conducen a que esta gran herramienta de que disponemos, pueda ser utilizada como referente continuo, tal como entendemos sería deseable, en todos los enfoques que giran alrededor de la intervención de la Administración Pública en la valoración del suelo. Pasamos a explicar a continuación los dos avances que retratan el nuevo escenario.

Por lo que respecta a la deseable y reclamada **adaptación de la legislación catastral a las particularidades del desarrollo urbanístico**, que lógicamente, influye de manera importante en la valoración del suelo a efectos tributarios, recientemente ha sido aprobada la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Esta reforma realiza un esfuerzo de acercamiento a la realidad urbanística, al introducir una detallada casuística, a través de la nueva redacción dada al art. 30.2, que contempla variados escalones o situaciones intermedias de desarrollo urbanístico

y ciudadanos en general, puesta ante todo al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria, pero capacitada también para facilitar la asignación equitativa de los recursos públicos."

³⁶⁴ Recordemos la explicación que, de la parte normativa correspondiente, se realizaba en el preámbulo de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que utilizaba como referente la valoración catastral en determinados supuestos de suelo urbano: *"En el suelo urbano y en el urbanizable incluido en ámbitos delimitados por el propio planeamiento general o con posterioridad al mismo, para los que se hayan establecido las condiciones de desarrollo, el método de cálculo consistirá en la aplicación al aprovechamiento correspondiente del valor básico de repercusión recogido en las ponencias catastrales para el terreno de que se trate, valor que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales refleja los valores de mercado, puesto que las valoraciones catastrales se fijan a partir de un estudio previo de dichos valores. Finalmente y para el caso de que no existan o no sean aplicables los valores de las ponencias catastrales por haber perdido vigencia o haberse modificado el planeamiento, el valor básico de repercusión se calculará por el método residual, comúnmente utilizado en el ámbito inmobiliario, en sus distintas modalidades, tanto por el sector público como por el privado."* [la negrita es nuestra]

(modificaciones de planeamiento, aprobación de reparcelaciones, etc.) así como trámites más ágiles para de una manera rápida poder adaptar la valoración catastral a dichas nuevas particularidades urbanísticas, sin necesidad de redactar una nueva ponencia³⁶⁵.

De otro lado, **el Ministerio de Hacienda, a través del Catastro, se encuentra iniciando en estos momentos un proyecto que tiene por objeto la elaboración de un “mapa de valores de referencia” a nivel nacional³⁶⁶, que refleje de manera coherente y en un mismo momento, el estado valorativo de todo el territorio español³⁶⁷**. Una de las grandes ventajas que ofrecería este mapa es la facilidad de poderse actualizar periódicamente, de manera sincronizada para todo el territorio, cosa que ahora no ocurre con las ponencias catastrales³⁶⁸.

Las ventajas que se pretenden alcanzar con este sistema son:

- Una mayor transparencia en la valoración del suelo, que contrarreste las consecuencias del oscurantismo, tales como las desviaciones del mercado por desconocimiento, y las valoraciones especulativas.
- Posibilidad fácil de adaptación al mercado, al mismo ritmo que evolucione éste de forma conjunta en todo el territorio español. Con ello se pretende conseguir suficiente consistencia y fiabilidad respecto de la valoración catastral, e independencia respecto de fluctuaciones derivadas de fenómenos concretos, como el *boom urbanístico* recientemente vivido.
- Justicia tributaria, a través de una base de valores de referencia sincronizada entre las diferentes partes del territorio, que se pueda utilizar por cualquiera que lo necesite. Introduciendo factores correctores mínimos, se podría adaptar a diferentes finalidades de la valoración, como para calcular la base imponible de todos los impuestos que tienen un fin tributario³⁶⁹.

En relación a la elaboración de las ponencias catastrales, podemos recordar que actualmente éstas se elaboran municipio a municipio, dependiendo en gran medida, de la voluntad política de solicitar que se efectúe en un municipio concreto. En consecuencia, las actuales ponencias, tienen el efecto de “foto instantánea” del estado valorativo en *un momento y lugar concreto*, pero como la fuente de información es el estudio de mercado que se realizó ex profeso para la ponencia, cada población parte de una fuente de información sin coherencia temporal con la de otras poblaciones. Este planteamiento no va en la dirección de alcanzar una justicia tributaria, y por otro lado cae pronto en la conocida “perdida de vigencia de las valoraciones

³⁶⁵ El art 30 modificado por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo, establece: “1. *El procedimiento simplificado se iniciará mediante acuerdo que se publicará por edicto en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro y no requerirá la elaboración de una nueva ponencia de valores.*” En el punto 2 siguiente se enumeran hasta 8 supuestos en que es de aplicación el procedimiento simplificado.

³⁶⁶ Excepto País Vasco, que mantiene una regulación independiente.

³⁶⁷ Fuente: La información relativa a los objetivos y alcance de este proyecto del Ministerio de Hacienda han sido proporcionados por funcionario del cuerpo de arquitectos de la Gerencia Regional del Catastro en Valencia (17-7-2015).

³⁶⁸ Con toda la información que dispone el Catastro, no solo propia, sino a través del cruce de datos con información de la renta, con transmisiones de propiedad que pasan por notaría y acceden al Registro de la Propiedad, facilitada por los medios telemáticos de que disponemos, y casi podemos decir “al instante”, es posible aplicando factores que relacionen todas ellas, y corrijan temporalmente el momento de la información, realizar una aproximación muy fiel a la realidad, que pueda ser mostrada y mantener actualizada periódicamente en el “mapa de valores” mencionado.

³⁶⁹ Impuesto de transmisiones, renta, incremento de valor de inmuebles urbanos, impuesto sobre bienes inmuebles, etc.

catastrales de la ponencia”, razón que las invalida como referente válido para las valoraciones urbanísticas.

El proyecto comentado es bastante desconocido hasta la fecha, y se encuentra en fase muy incipiente, pero supondría un gran logro del que se podrían aprovechar las valoraciones urbanísticas. **El “mapa de valores de referencia” coherente y actualizado para todo el territorio español, podría ser el nuevo referente de las valoraciones urbanísticas**, al que únicamente hiciera falta aplicar factores puntuales de corrección de valor para el inmueble concreto³⁷⁰.

4.6.5 Reflexión final

Es importante indicar que, el análisis anterior no tiene como pretensión entrar a cuestionar el acierto o no de cada una de las leyes urbanísticas que han marcado el camino a seguir o los criterios que los tribunales han aplicado, o la vigencia de las mismas (hemos trabajado con sentencias de diferentes fechas sujetas a diferente legislación), cuestiones respecto sobre las que existen numerosos estudios y bibliografía, y se apartaría de la línea directriz de nuestra investigación.

Nuestro objetivo inicial en este apartado ha sido poner de relieve **la cantidad de variables de gran calado sobre las que han gravitado los conflictos valorativos que las sentencias han tratado de esclarecer**, señalar las más importantes, muchas de las cuales todavía deben guiar o están guiando las valoraciones urbanísticas.

Y en **la confusión que ha generado la continua y variable legislación, la complejidad de la misma por los conceptos jurídicamente indeterminados que contiene, y la controvertida interpretación de los tribunales en su interpretación**, encontramos una de las razones de los imprevisibles y devastadores efectos que se han producido en los ayuntamientos.

Si municipios de cierta importancia como Godella, no han podido contrarrestar los envites jurídicos que dificultan la gestión (la anulación de su técnica asistemática en suelo urbano y la consecuente petición de expropiación de su parque público con un elevado justiprecio difícil de abordar), pensemos cómo puede enfrentar un municipio pequeño un alud de ese tipo.

Quedan todavía muchas dotaciones públicas, aparte de las “zonas verdes estructurales” que encontramos cuantificadas en nuestra investigación, **por obtener y en “situación de riesgo”**. La alarma, que hemos intentado ilustrar a través de las muestras de repercusión mediática y mención a su preocupación en foros de profesionales, entendemos que está totalmente justificada.

³⁷⁰ Recordemos que entre ellas, están las que tienen por objeto:

- Valorar un bien a efectos expropiatorios
- Valorar las diferencias de adjudicación de aprovechamiento en las reparcelaciones, y en consecuencia, las compensaciones monetarias sustitutivas de una cesión física de suelo dotacional en la reparcelación voluntaria y discontinua, en que basa la técnica conocida como “transferencias de aprovechamiento urbanístico”.

La problemática de aplicación de las técnicas anteriores, entre las que se evidencia de manera singular las derivadas de la falta de uniformidad en la valoración del suelo, han sido analizadas con detalle en sendos capítulos de este trabajo.

4.7 LA EXPROPIACIÓN Y LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LOS OBJETIVOS DEL PLANEAMIENTO

4.7.1 La confianza inicial en las “contribuciones especiales” como recurso impositivo para sufragar el coste de la expropiación

4.7.1.1 CONCEPTO DE “CONTRIBUCIÓN ESPECIAL”: EL VALOR DE LOS TERRENOS COMO HECHO IMPONIBLE

El Derecho Tributario ha establecido de forma tradicional tres grandes categorías de tributos, entre las cuales se encuentran las “contribuciones especiales”, junto con las tasas y los impuestos.

Entre ellos, interesa a la presente investigación, el de las “contribuciones especiales”, ya que en la mayoría de planes redactados con anterioridad a nuestra primera legislación autonómica (LRAU) aparece este tributo como un recurso impositivo vinculado a la técnica expropiatoria, con el que se cuenta para sufragar los gastos de obtención de los terrenos derivados de este sistema.

En efecto, las “contribuciones especiales” se definen en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (art. 2.2) como: *“Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.”*

Encontramos como hecho imponible sobre el que girar “contribuciones especiales” el de *“el valor de los terrenos que hubieren de ocupar permanentemente las obras o servicios”*³⁷¹. No obstante, hemos de tener en cuenta que la base imponible que puede ser repercutida como máximo a los beneficiarios de la obra o servicio no es la totalidad del valor del suelo necesario para la ejecución de una zona verde, sino un porcentaje máximo del 90 %³⁷².

³⁷¹ Art. 31.2.c) de texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004.

³⁷² Este porcentaje es del 90 % desde la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, pero era menor en legislaciones anteriores. El art. 9, apartado 5, punto c) de Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local (BOE nº 176, de 25 de julio de 1966) (actualmente no vigente), que regula el porcentaje máximo que se puede repercutir a las personas beneficiadas por la instalación de una obra o servicio municipal, a través de “contribuciones especiales”, limitaba al 30 % de su coste, si la obras consisten en la instalación de jardines, lo que contrasta con el resto de porcentajes establecidos para el resto de casos que superan desde al 50 % hasta el 100 %:

“Artículo noveno. Contribuciones especiales.

Uno. Las contribuciones especiales por obras y servicios municipales se regirán por las siguientes normas: (...)

Quinta. El conjunto de los beneficiados especialmente por la realización de las obras, instalaciones o servicios deberá satisfacer de su coste las partes siguientes:

a) El noventa por ciento si se trata de apertura y urbanización de nuevas calles y plazas, ensanchamiento de las mismas, primeras instalaciones del pavimento, instalación o renovación del alcantarillado y de redes de suministro domiciliario de agua, y primer establecimiento de alumbrado público o mejora del mismo.

b) El cincuenta por ciento cuando las obras consistan en renovación del pavimento. Para el establecimiento de contribuciones especiales para sucesivas renovaciones del pavimento será necesario el transcurso de quince años. También se aplicará este porcentaje en los supuestos de instalación, mejora y gastos de entretenimiento del servicio de extinción de incendios, que será distribuido entre las Compañías que cubran este riesgo por bienes sitos en el Municipio de la imposición.

*c) **El treinta por ciento si las obras consisten en la instalación de jardines.** [la negrita es nuestra]*

d) El coste íntegro si se trata de aceras y su anchura no excede de dos metros, aplicándose al resto, cuando rebasen dicha anchura, el mismo porcentaje aplicable al pavimento correspondiente.

e) El cincuenta por ciento en los demás casos no comprendidos en los anteriores.”

En cualquier caso las “contribuciones especiales”, aparecen, desde su marco teórico, como una fuente de ingresos apropiada para financiar la obtención de suelos dotacionales que van a beneficiar a la colectividad, pudiendo los ayuntamientos repercutir el coste de obtención de las “zonas verdes estructurales” (tanto si se adquieren por vía de compra voluntaria como a través de expropiación) al grupo de población que se considere directamente beneficiada por el establecimiento o ampliación de este servicio.

4.7.1.2 EL BINOMIO “EXPROPIACIÓN-CONTRIBUCIÓN ESPECIAL” REFLEJADO EN LA DOCUMENTACIÓN DEL PLANEAMIENTO

Nuestro trabajo de análisis de todos aquellos contenidos que giran alrededor de la gestión de las “zonas verdes estructurales” en los municipios de La Safor, se extiende no únicamente al planeamiento en vigor, sino al existente con anterioridad en cada municipio, cuando se dispuso de éste.

En esta búsqueda encontramos una extendida referencia a las “contribuciones especiales” como mecanismo a utilizar para sufragar la obtención y ejecución de los sistemas generales. Esta mención se encuentra igualmente en la memoria justificativa como en las normas urbanísticas de los planes. Es de destacar que aparece siempre ligada a la “expropiación” y, en la totalidad de los casos, con mención expresa a su utilidad para la obtención del “Parque Público” municipal³⁷³.

Municipio de Xeresa

Como ejemplo ilustrativo de lo anteriormente mencionado, podemos referirnos en primer lugar a las Normas Subsidiarias de Xeresa, anteriores al vigente PG de 1998, en cuya memoria justificativa se refleja expresamente la vinculación de las “contribuciones especiales” a la expropiación³⁷⁴:

“El Parque Público municipal, se obtendrá por expropiación con repercusión de contribuciones especiales a todo el suelo urbano y al suelo de posible urbanización residencial del término municipal, en proporción a sus respectivas densidades de población a razón de 5 m² por habitante”.[la negrita es nuestra]

Igualmente se reitera la confianza en las “contribuciones especiales” en las siguientes normas subsidiarias de Xeresa del año 1989, las aprobadas por la CTU el 31-10-1989, y que son el plan inmediatamente anterior al vigente³⁷⁵:

“Los Sistemas Generales se ejecutarán por la Administración municipal o en su caso, el departamento correspondiente de la Administración Central o Autonómica, mediante el sistema de expropiación con repercusión de contribuciones especiales, en su caso, a los propietarios de todo el ámbito a que afecten.

³⁷³ El Parque Público municipal corresponde a la zona verde de los sistemas generales donde se cumplimenta la exigencia de 5 m² por habitante que exigía la legislación urbanística, según su denominación en el TRLS 1976, a la que están adecuados la mayoría de planes anteriores a la LRAU de nuestro ámbito de estudio. Esta es la denominación por tanto equivalente a la “zona verde estructural” que hemos tomado como referente unitario, tanto en los planes anteriores como en los posteriores a la LRAU, donde corresponderían con la denominación de zonas verdes de la ordenación estructural. Para mayor detalle, nos remitimos a la explicación de la elección de este referente común en el epígrafe de “Metodología” del presente trabajo.

³⁷⁴ Memoria justificativa de las NS de Xeresa, aprobadas definitivamente por la CPU de 21-7-1981, pág. 36. Autor: Prodein Urbanismo. (Fuente: oficina de información urbanística del CTAV, signatura 8090064)

³⁷⁵ Normas Urbanísticas de las NS de Xeresa, aprobadas definitivamente por la CPU de 31-10-1989, art. 6 “Sistema de Actuación”. Autor: Rafael Durá Melis, arquitecto. (Fuente: oficina de información urbanística del CTAV, signatura 8590113)

El Parque Público será sufragado por todo el suelo residencial tanto urbano como de posible urbanización en proporción a sus correspondientes densidades. [la negrita es nuestra]

Según fuentes municipales consultadas, el ayuntamiento de Xeresa no ha iniciado ninguna actuación expropiatoria hacia los Parques Públicos previstos en su planeamiento desde 1981. Tal como se muestra en la ficha individualizada del municipio, contenida en el capítulo 2 del presente trabajo, salvo la gran extensión del parque de Monte Picayo que es municipal con anterioridad a la redacción del planeamiento vigente, y una pequeña zona verde en la salida norte de la población, las restantes “zonas verdes estructurales” permanecen en manos privadas.

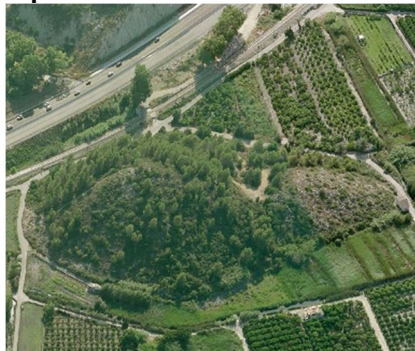
Es de notar, además, que el vigente PG de 1998, adaptado a la LRAU, mantiene el sistema de expropiación como técnica prevista para la obtención de las “zonas verdes estructurales” de Xeresa pendientes de pasar a manos públicas, ya que quedan todas fuera de ámbitos equidistributivos. Por este motivo Xeresa es uno de los municipios que, desde la aprobación de su vigente plan general, se encontraba en un nivel elevado de riesgo frente a la posibilidad de desencadenamiento de la petición de expropiación por los propietarios de estas zonas verdes.

No obstante, estando todas ellas clasificadas como suelo no urbanizable, desde la promulgación en el año 2012 de una modificación de la LUV³⁷⁶, escapan de la posibilidad de petición de “expropiación rogada” por sus propietarios al situarse en suelo no urbanizable, por lo que la activación de la gestión hacia ellas pasa a depender únicamente de la iniciativa de la Administración.

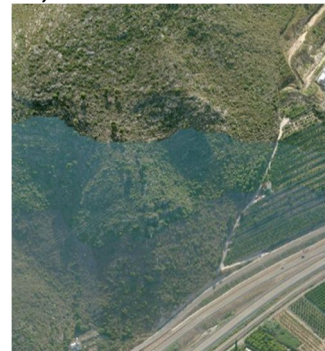
“Zonas verdes estructurales” pendientes de obtención en Xeresa, en SNU.



“Muntanyeta del Camí Llavador”
Fig. 4.19



“La muntanyeta de la Creueta”



ZV como carga urbanística
impuesta a un sector (SUP-3)

³⁷⁶ La Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, modifica la LUV, incluyendo un art. 187.bis “Expropiación de suelos dotacionales por incumplimiento de plazo”, mediante el que se añaden nuevos casos en que no cabe la petición de expropiación, entre los que destaca, cuando se trate de suelos clasificados como no urbanizable. Por tanto, esta modificación redujo en el año 2012 cuantitativamente en mucho la cantidad de casos en que se podía acudir a la “expropiación rogada”, respecto de la regulación inmediatamente anterior. Véase el epígrafe del presente capítulo titulado “Modificación de la LUV (2012): la reacción ante el temor a las consecuencias económicas de la “expropiación rogada”, para mayor detalle.

Municipio de Xeraco:

También el municipio de Xeraco confía al sistema de las “contribuciones especiales” la obtención del suelo destinado a sistemas generales. Al igual que en el caso anterior de Xeresa, se concreta la propuesta de conjunto de propietarios sobre los que deberían recaer las “contribuciones especiales” por obtención del Parque Público, que como es lógico, es todo el suelo residencial, por tratarse de una dotación de los sistemas generales al servicio de toda la población³⁷⁷:

*“Todas estas obras, y el régimen de suelo correspondiente a estos sistemas generales, se llevarán a efecto por la Corporación Municipal **mediante el sistema de expropiación, con repercusión de contribuciones especiales**. Siendo sufragadas a cargo de los propietarios de todo el ámbito del planeamiento a que afecten sin perjuicio de la inclusión de estas grandes obras de infraestructura en los Planes y Programas de Actuación estatal y provincial con financiación y créditos a medio y largo plazo de forma y manera que su financiación no sea soportada exclusivamente por los habitantes actuales del término sino que se logre una distribución sobre más de una generación.*

El parque Público Municipal será sufragado por todo el suelo residencial del término tanto urbano como de posible urbanización. [la negrita es nuestra]

De acuerdo con fuentes municipales consultadas, el ayuntamiento de Xeraco no ha iniciado ninguna actuación expropiatoria hacia los Parques Públicos previstos en su planeamiento, desde las NS 1985. Se dispone de dos grandes “zonas verdes estructurales” (Font de l’Ull y La Muntanyeta), en SNU, que responden a la tipología de “montículo” y “espacio natural”, conforme a la clasificación que hemos efectuado en el presente trabajo.

Únicamente se ha llegado a obtener la “zona verde estructural” (ZVe) del sector residencial Playa, que queda integrado en el mismo tanto en su ordenación como en su gestión, a través de cuya reparcelación pasó a manos públicas. Hemos de señalar que la calificación de esta ZVe vino exigida por la necesidad de completar la dotación de 5 m²/hab exigible por la legislación urbanística, que requería el incremento de habitantes del nuevo sector Playa que se clasificó con la vigente Homologación (2000). Sin embargo, no se aprovechó para incluir a través de dicha Homologación ninguna modificación o consideración hacia la gestión de los dos parques públicos precedentes, que permanecieron al margen de cualquier sistema equidistributivo.

Por este motivo Xeraco es también otro de los municipios que, desde la aprobación de su vigente plan general, se encontraba en un nivel medio de riesgo frente a la posibilidad de desencadenamiento de la petición de expropiación por los propietarios de estas zonas verdes³⁷⁸.

Sin embargo, al igual que el municipio anteriormente tratado de Xeraco, estando todas las ZVe pendientes de obtención clasificadas como suelo no urbanizable, desde la promulgación en el

³⁷⁷ Apartado “Dinámica de Actuación” de la memoria justificativa de las NS de Xeraco, aprobadas por la CTU el 30-12-1985. Autor: Fernández Baixauli, ICCP. (Fuente: oficina de información urbanística del CTAV, signatura 8490027)

³⁷⁸ Se puede consultar el epígrafe de este capítulo titulado “Evolución del “nivel de riesgo” desde el *asumido* por el planeamiento hasta el momento actual: estudio sobre los municipios de la comarca de La Safor a través de sus *zonas verdes estructurales*”.

año 2012 de la modificación de LUV por la Ley 1/2012³⁷⁹, escapan de la posibilidad de petición de “expropiación rogada” por sus propietarios. La activación de la gestión hacia ellas depende de la iniciativa de la Administración.

“Zonas verdes estructurales” pendientes de obtención en Xeraco, en SNU.



“Font de l'Ull”
Fig. 4.20



“La muntañeta”

Municipio de Miramar:

Las NS de Miramar de 1991 (actualmente no vigentes) también constituyen una muestra de ejemplo por la que encontramos el binomio “Expropiación- Contribuciones Especiales” de manera expresa en la propia documentación del plan³⁸⁰:

“La zona de parque público municipal se obtendrá por expropiación con repercusión de contribuciones especiales a repartir proporcionalmente entre todo el suelo urbano y de posible urbanización, sin perjuicio de que al aprobar la delimitación de cada Plan Parcial en el suelo de posible urbanización (urbanizable) se incluya en dicha delimitación la parte proporcional correspondiente de parque público, a los efectos de las cesiones obligatorias.” [la negrita es nuestra]

Durante los 11 años de vigencia de las NS de 1991, el ayuntamiento no inició ninguna actuación en orden a obtener los dos parques contemplados, utilizando la técnica expropiatoria ni su complemento con “contribuciones especiales”.

El devenir de los dos parques públicos que se confiaban a la expropiación ha sido distinto al aprobarse el vigente PG de 2002, en que se introducen modificaciones sustanciales en varios sentidos, muy acertadas y adecuadas, tanto para la gestión como para la adecuada calificación urbanística de los terrenos correspondientes.

En las imágenes siguientes se compara el tratamiento dado a cada uno de estos dos parques públicos que se calificaron en las NS de 1991, y su evolución, a través del desarrollo del PG de 2002³⁸¹. Uno de ellos, con clara concepción de jardín urbano, se integra en la gestión del

³⁷⁹ Véase nota de página correspondiente a este mismo aspecto en la explicación anterior del municipio de Xeresa.

³⁸⁰ Art. 9 de las normas urbanísticas de las NS de Miramar (no vigentes), aprobadas por la CTU 24-6-1991. Autor: Rafael Femenia de Sierra, ICCP. (Fuente: oficina de información urbanística del CTAV, signatura 8890100).

³⁸¹ Referencias de las imágenes: PG 2002: Plan general aprobado por la CTU de 2-10-02. Autor: Rafael Femenia de Sierra, ICCP. (Fuente: oficina de información urbanística del CTAV, signatura 190500). NS 1991: Normas subsidiarias

nuevo PG, adscribiéndose a varios sectores, gracias al desarrollo de los cuales se obtiene en el seno de procedimientos reparcelatorios. El otro parque, asentado sobre terrenos de alto valor natural, y por tanto inapropiados para su transformación como área de esparcimiento urbana, desaparece como tal zona verde en el PG de 2002 que le dota de una calificación de suelo no urbanizable protegido acorde con sus valores.

Zona verde de la zona "casco" de Miramar. Evolución en la gestión con el PG de 2002.



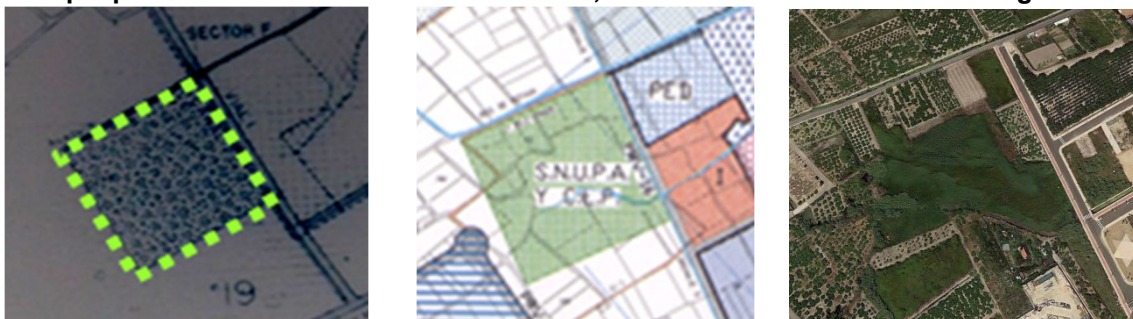
NS 1991 (no vigente). Situada en suelo urbano, en el perímetro de casco de población. Previsión de obtención por expropiación sufragadas por "contribuciones especiales".

PG 2002 (vigente). Adscrita a varios sectores, previendo su obtención en el seno de los procesos reparcelatorios derivados de sus desarrollos urbanísticos.

Estado actual: obtenida. Los sectores a los que se adscribió se desarrollaron, obteniéndose en las reparcelaciones correspondientes.

Fig. 4.21

Parque público de las NS de Miramar de 1991, en suelo no urbanizable en el vigente PG.



NS 1991 (no vigente). Situada en suelo no urbanizable, sobre un espacio de alto valor natural. Previsión de obtención por expropiación, sufragadas por "contribuciones especiales".

PG 2002 (vigente). Se descalifica como zona verde y pasa a suelo no urbanizable de "especial protección agrícola y conservación de estructura de paleocauce Bco. Sotaja".

Estado actual: Suelo en parte público y en parte privado. Se le devuelve por tanto una calificación acorde con su naturaleza de espacio natural.

Fig. 4.22

aprobadas por la CTU de 24-6-91. Autor: Rafael Femenia de Sierra, ICCP. (Fuente: oficina de información urbanística del CTAV, signatura 8890100). Fotografías aéreas de Google Earth.

4.7.1.3 CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos comprobado en el análisis de la aplicación y resultados de la técnica expropiatoria al principio del presente capítulo, los 14 municipios cuyo planeamiento está redactado al amparo del TRLS 1976 o TRLS 1992, optan por la expropiación como vía principal o exclusiva de obtención de las reservas establecidas de “zonas verdes estructurales”.

Al mismo tiempo, como acabamos de ilustrar con algunos ejemplos, **la decisión de optar por la expropiación no estaba vacía de previsión en cuanto a las fuentes económicas con que sufragar el gasto derivado**, tanto de obtención como de ejecución de las “zonas verdes estructurales”, ya que en todos los casos **la figura impositiva de las “contribuciones especiales” formaba parte de un binomio inseparable: sistema de gestión – mecanismo para sufragar el gasto.**

La aplicación de la expropiación iniciada de oficio por la Administración para la obtención de “zonas verdes estructurales”, también hemos comprobado que ha sido nula en la comarca de La Safor, de acuerdo con los datos de nivel de obtención y técnicas aplicadas, que se exponen al principio del capítulo.

Por lo tanto, **el recurso de las “contribuciones especiales” aplicada a la obtención del suelo dotacional, ha sufrido en mismo devenir que la técnica de gestión a la que complementaba, la expropiación, y dado que esta última ha resultado un fracaso por la inactividad municipal, no contamos con experiencias en nuestra muestra de estudio, sobre la aplicación de las “contribuciones especiales” a la obtención de suelo dotacional.**

Sin embargo, la figura impositiva de las “contribuciones especiales”, aplicada a otras situaciones, como la repercusión a los propietarios beneficiados de mejoras en obras públicas municipales, ha sido un recurso muy utilizado por los ayuntamientos en estas últimas décadas, y que sigue vigente hoy en día.

Otro problema añadido que entendemos influye en gran medida en desincentivar la aplicación de las “contribuciones especiales”, lo podemos enunciar con la siguiente pregunta: **¿Quién paga la “contribución especial” derivada de la obtención de una “zona verde estructural”?**

La gran dificultad en la aplicación de las “contribuciones especiales” radica en la determinación de quienes son los beneficiarios de la ampliación de un servicio público, como puede ser la obtención de una zona verde, más y cuando ésta es estructural (al servicio de la colectividad), que pueda producir un aumento de valor de sus bienes³⁸². Esta preocupación e interés por evitar la dicotomía enunciada, es quizás la que hizo que el ayuntamiento de Paterna introdujera en las normas urbanísticas de su plan general una regulación en este sentido³⁸³.

³⁸²Recordemos que de ello depende la selección del conjunto de obligados tributarios sobre los que va a recaer la contribución especial (art. 2.2. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

³⁸³ El art. 35.2 de la Sección 6ª de las normas urbanísticas de plan general de Paterna (aprobación por CTU 15-11-1990), titulada “Imposición de contribuciones especiales”, establece lo siguiente:

“ 2.- ..., se entenderá que son personas afectadas, por la ejecución de obras o por el establecimiento, ampliación o mejora de servicios municipales:

a) Todos los propietarios de bienes inmuebles en suelo urbano y urbanizable, cuando tales obras y servicios traigan causa en demandas de carácter urbano o se identifiquen como sistemas generales en el Plan General Municipal de Ordenación.

La selección del obligado tributario en este caso, requiere hacer una diferenciación entre colectivos, que en poblaciones pequeñas en que existe una gran cercanía entre gestores municipales (políticos) y ciudadanos, supone tomar decisiones que pueden resultar muy incómodas.

Si a esto añadimos que el elemento a sufragar con este impuesto es un sistema general destinado a parque público, su repercusión sobre un colectivo concreto puede ser muy discutida y llena de gran subjetividad. Por tanto, resulta que la conflictividad que se vislumbra anticipadamente, supone para la mente del político que rige un pequeño ayuntamiento un freno enorme para poner en marcha este sistema que ayude a sufragar la expropiación de una dotación.

Por tanto, **la indecisión sobre cómo configurar los parámetros de reparto en las “contribuciones especiales” a la hora de obtener una “zona verde estructural”, añade un factor más desincentivador para iniciar la expropiación**, especialmente en los municipios pequeños.

Finalmente, nos atrevemos a manifestar que, para el gestor municipal, puede incluso resultar más cómodo inhibirse en la decisión. Siempre habrá otras necesidades que se entiendan más adecuadas o urgentes, que la obtención y urbanización de un parque público en un pequeño o mediano municipio. Si al final la expropiación del parque se desencadena por petición de su propietario, igualmente la población al completo va a tener que asumir el pago del correspondiente justiprecio, como si de una “*contribución especial*” a la fuerza se tratara, que procederá del erario público a través de los presupuestos municipales.

4.7.2 El control de la viabilidad económica desde la documentación del planeamiento

Después de haber observado en las páginas precedentes el impacto negativo que puede tener en las arcas municipales la imprevisión de la gestión por expropiación de dotaciones públicas, en concreto de “zonas verdes estructurales”, es el momento de reflexionar sobre los medios que dispone la legislación urbanística para que, desde el propio planeamiento, este “atropello” al que se han visto sometidas muchas administraciones públicas, no les encuentre desprevenidas, por lo que a sus repercusiones económicas se refiere.

Desde luego esta previsión debe realizarse desde el plan general, como documento maestro de planeamiento municipal que aglutina y articula todas las previsiones que regirán el desarrollo urbanístico del municipio.

Con dicho objetivo, desde el TRLS 1976 (legislación urbanística bajo la que se redactó la mayoría del planeamiento objeto de estudio), se exigía la inclusión, dentro de la documentación de los “Planes Generales Municipales de Ordenación” de un “Estudio económico y financiero” (art. 13.3 TRLS 1976). En el mismo cuerpo legal, se indicaba que, a la hora de elegir el “sistema de actuación” por la Administración (entre compensación, cooperación o expropiación), se tendrían en cuenta las necesidades y “medios económico-financieros” con que se contara (art. 119.2). El reglamento de gestión de la norma anterior,

b) Los propietarios de bienes inmuebles en suelo urbano y urbanizable que se sitúen a una distancia inferior a 200 metros, del linde de los espacios que el plan general destina a zonas verdes y espacios libres y no tengan impedida la accesibilidad a estos, en virtud del mismo.” [la negrita es nuestra]

estableció que a la hora de modificar dicho sistema, se debería estudiar su repercusión en el “Estudio económico y financiero” (art. 115 RGU 1978)³⁸⁴.

De tal forma que la memoria justificativa de los planes de dicha época, contempla, con mayor o menor detalle, la estimación económica de los gastos a asumir por la Administración Pública, la procedencia de los ingresos correspondientes, y una básica estimación temporal del momento de afrontar las inversiones.

Creemos importante destacar, que dado que un porcentaje importante de dichos planeamientos adaptados al TRLS 1976 todavía está vigente, el “Estudio económico y financiero”, aunque desfasado en cuanto a valoraciones por el paso del tiempo, está disponible para su consulta en la documentación de los respectivos planes generales, circunstancia que no ocurre con los planes adaptados a la LRAU (de los que también disponemos de un porcentaje cercano a la mitad en nuestro ámbito de estudio), ya que esta Ley los eliminó, precisamente, porque se entendía que no eran documentos suficientemente útiles.

La Ley de Suelo 8/2007 y su Texto Refundido 2/2008 aprobado por RDL de 20 de junio, establecen en su artículo 15.4 la obligación que deben asumir los Planes de Ordenación de formular un “Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica”, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

El nuevo documento, es un estudio de mayor alcance que el “estudio económico y financiero”, ya que añade a este último, la evaluación del impacto económico del “mantenimiento y conservación” de las infraestructuras y dotaciones que la Administración recibe en el proceso de producción de ciudad. Está especialmente dirigido a considerar la repercusión en las Haciendas Locales de la incorporación de suelo de nuevo desarrollo, de forma que los gastos de mantenimiento que éste conlleve estén compensados con los ingresos que produzca, que estarán originados, en mayor medida, por la actividad edificatoria sobre los solares resultantes.

La obligatoriedad de redacción de la mencionada “memoria de sostenibilidad económica” se recoge en la vigente legislación urbanística de la Comunidad Valenciana, LOTUP, como documento que integrará el contenido justificativo del plan general estructural (art. 34.2.e LOTUP), y su inclusión es un traslado a nuestra legislación autonómica de su exigencia en la legislación estatal del suelo, anteriormente mencionada.

No obstante, la información sobre el coste de adquisición de dotaciones de interés general, tal como las “zonas verdes estructurales” que nos ocupan, debía estar perfectamente contemplada en el “estudio económico y financiero” exigido por el TRLS 1976, y aunque en el vigente “informe o memoria de sostenibilidad económica” se venga a complementar con otra información económica, como por ejemplo los gastos de mantenimiento, el efecto de “advertencia” que nos interesa evaluar, entendemos estaba igualmente conseguido.

En consecuencia, de nuevo nos encontramos con disposiciones legales recientes, que pueden hacernos pensar que son la solución a algunos de los problemas, en este caso de inactividad

³⁸⁴ El “Estudio económico financiero”, que se plantea con carácter general para todas las previsiones de planeamiento que abarcan el término municipal, no debe confundirse con la justificación de la viabilidad en función de necesidades y medios económico-financieros disponibles, que también se exigía estudiar para cada uno de los polígonos o unidades de actuación, a tenor de lo dispuesto en el art. 153 RGU 1978.

de los municipios hacia la iniciación de adquisición de dotaciones de interés general, como son las ZVe. Sin embargo, el efecto informativo o de advertencia, al que como mucho entendemos pueden llegar, estaba perfectamente conseguido con los “estudios económico financieros” que, en cumplimiento del TRLS 1976, todavía contienen la mayoría de planes vigentes. Sin embargo, tal como hemos visto, ha sido la iniciativa de los propietarios de las respectivas dotaciones, mediante la petición de expropiación de sus terrenos, la que ha movilizó el proceso hacia la obtención de éstas.

Por otro lado, a la vista de la gran incertidumbre en el justiprecio final que corresponderá a un suelo sujeto a expropiación, conforme hemos explicado anteriormente, se plantea otra importante dificultad: ¿qué valor se propone para las “zonas verdes estructurales” (u otra dotación de carácter general) cuya obtención se prevea a cargo de los recursos municipales de forma directa? ¿se podrá adelantar de forma acertada el justiprecio que finalmente correspondería a dicha dotación en un proceso expropiatorio? Si las causas que motivan las incertidumbres anteriores, no se resuelven, difícilmente se podrá calcular en impacto en las Haciendas Locales de los eventuales resultados de una expropiación.

La reincorporación, llevada a cabo a través de la legislación, de un estudio que evalúe el impacto económico en las Haciendas Locales en un documento tan complejo, como es el plan general de un municipio, merece una valoración ciertamente positiva.

No obstante, no se puede aseverar con la misma contundencia, que sus efectos superen el carácter meramente informativo y de advertencia que ya ejercía el “Estudio económico y financiero” exigido en el TRLS 1976, especialmente, en lo que respecta a la previsión de inversiones a asumir directamente por la corporación, por ser de interés para la colectividad.

4.8 CONCLUSIONES

4.8.1 La previsión en el planeamiento del sistema “expropiatorio” y sus resultados

Mediante el análisis realizado sobre la previsión en el planeamiento urbanístico de la técnica expropiatoria para la obtención de las “zonas verdes estructurales”, se pone de relieve diversos aspectos, que a modo de conclusiones resumimos a continuación.

LA PREVISIÓN EN EL PLANEAMIENTO

1. La técnica expropiatoria es el recurso en el que confían la práctica totalidad de los cuantiosos municipios que todavía disponen de un planeamiento anterior a la LRAU, para la obtención de las “zonas verdes estructurales”³⁸⁵.

2. La justificación de la postura anterior se encuentra en la conjunción de dos aspectos:

a) La mayoría de los pequeños municipios de nuestro ámbito de estudio, disponían de “normas subsidiarias”, donde los mecanismos de gestión necesarios para operar mediante la “reparcelación” estaban limitados³⁸⁶, y las reducidas o nulas previsiones de crecimiento no requerían clasificar en el planeamiento uno o varios sectores, a los que poder repercutir, o entre los que poder repartirse, la obtención de “zonas verdes estructurales”.

b) Tanto las primeras leyes urbanísticas, como sus correspondientes sentencias judiciales, reconducían hacia la expropiación de los “sistemas generales” (nivel de ordenación al que corresponden las ZVe)³⁸⁷.

3. Es también interesante reseñar que esta singularidad de los “sistemas generales”, se veía incluso reflejada en el hecho de la posibilidad de su desvinculación respecto de la “clasificación” del suelo (art. 26 RPU 1978, art. 9 TRLS 1992)³⁸⁸, excepción que más tarde, con nuestra primera legislación autonómica valenciana (LRAU) desapareció.

³⁸⁵ Todavía tienen vigente un planeamiento de ámbito municipal adecuado al TRLS 1976 ó TRLS 1992, 16 de los 31 municipios estudiados en la comarca de La Safor. De éstos, 14 municipios tienen ZVe sin obtener cuando aprueban su planeamiento respecto de las que resolver su gestión. Para ello todos optan por la expropiación como vía principal o exclusiva de obtención de las reservas establecidas de “zonas verdes estructurales”. En concreto únicamente en 3 municipios de los 14 anteriores encontramos una combinación con la técnica reparcelatoria para obtener dotaciones.

³⁸⁶ De acuerdo con las opciones que permitía la legislación urbanística para las “normas subsidiarias”, (se la ha venido a calificar a veces de figura de planeamiento “reducido” que sustituye a los planes generales en municipios de menos de 5.000 hab.), no era posible clasificar suelo urbanizable programado, donde opera la técnica del “aprovechamiento medio”. Pero aún así, difícilmente hubieran podido configurarlo adecuadamente, ya que se requieren varios sectores para obtener el suelo de los “sistemas generales” a cargo de los excesos en alguno o algunos de ellos, respecto de los demás, cuando en estos pequeños municipios, su reducido crecimiento no suele necesitar plantear más de un sector.

³⁸⁷ La expropiación era el sistema normal de obtención de dotaciones cuyo servicio se prestaba a la colectividad, y no debía recaer su coste en unos propietarios de suelo determinados. Los ayuntamientos que se apartaban de este principio, eran castigados con sentencias desfavorables, tal como hemos plasmado con más detalle en el contenido del presente capítulo.

³⁸⁸ El peso superficial que suponen en muchos casos estos “sistemas generales”, descuadra la suma de superficies de las clasificaciones de suelo hasta llegar a la total del término municipal, si no se tiene en cuenta la circunstancia anterior. Hemos ilustrado con alguna carátula de algún plano de la época la singularidad anterior, escogida por algún plan vigente, como el de Oliva, que se puede encontrar en el epígrafe correspondiente de este capítulo.

4. Explicado de una manera más sencilla: la mayoría de municipios **recurrieron en su planeamiento a la “expropiación” para obtener las “zonas verdes estructurales” pendientes, porque, al ser pequeños municipios, no tenían otra salida**; cuestión que entendemos importante recordar cuando apreciemos más adelante las nefastas consecuencias económicas que para algunos ayuntamientos ha conllevado la resolución de procedimientos expropiatorios iniciados por los propietarios de dichas ZVe.

LA EFECTIVIDAD HACIA LA OBTENCIÓN DE ZVe

5. El análisis efectuado, localizando y cuantificando las ZVe realmente obtenidas directamente por la Administración Local³⁸⁹, en su mayor parte por expropiación, ofrece un resultado uniforme para la totalidad de municipios, independientemente de la datación de su planeamiento vigente³⁹⁰, que se concreta en la reducida superficie obtenida a través del sistema estudiado. No habiendo conseguido unos mínimos resultados aparentes, **resulta evidente el fracaso del sistema expropiatorio por la inactividad de la Administración en su utilización, para obtener las “zonas verdes estructurales”**.

6. Desde el punto de vista cualitativo, es indicativo señalar que todas las ZVe obtenidas son limítrofes o están integradas en el casco urbano, con excepción del municipio de Gandía, cuyas particularidades se detallan en la ficha correspondiente al municipio. En consecuencia, las zonas verdes aisladas, entre las que abundan montículos y parajes naturales que hemos calificado como “espacios periurbanos con valores ambientales” en el presente trabajo, no han motivado en prácticamente ningún caso, que los ayuntamientos promuevan su adquisición.

La circunstancia anterior nos conduce a pensar que **el problema no está tanto en el sistema como en el interés que realmente suscita una determinada dotación para que los ayuntamientos tomen la iniciativa de gestionar su obtención**.

4.8.2 El preocupante escenario para la Administración Local a partir de las resoluciones expropiatorias y sus efectos

1. Los resultados del análisis de casos concretos sobre los que se ha resuelto en vía judicial la valoración de una ZVe sujeta a expropiación por ministerio de la Ley, y su contraste con los presupuestos de los municipios correspondientes, ponen en evidencia **la dramática situación que, desde el punto de vista económico, se plantea para algunas administraciones locales**³⁹¹.

³⁸⁹ Es importante indicar que no nos centramos únicamente en la “expropiación”, sino que también hemos considerado la compra mediante acuerdo voluntario de las ZVe, que aunque en menor número de casos, también se da en ocasiones, y que podríamos considerar como una fase incipiente de la expropiación iniciada de oficio por la administración, en la que, al haber llegado a un acuerdo sobre la valoración del bien entre las partes, resulta innecesario proseguir el procedimiento.

³⁹⁰ Como resumen de la magnitud del problema, se pueden aportar algunas cifras concretas:

a) En los municipios con planeamiento anterior a la LRAU, únicamente un 3% de las ZVe fuera de ámbitos equidistributivos, han pasado a titularidad municipal desde que se aprobaron los respectivos planeamientos.

b) De los 14 municipios con planeamiento anterior a la LRAU, en 9 de ellos no ha habido ningún avance en la obtención de las ZVe que habían previsto como reserva futura sus planes municipales, permaneciendo hoy en día la totalidad de ellas en manos privadas. Equivalente situación se muestra en los planes generales posteriores a la LRAU: 6 de 8 municipios no incrementan la superficie de ZVe que estaba fuera de ámbitos equidistributivos

³⁹¹ Hemos recogido en nuestro trabajo, justiprecios cuya cuantía asciende desde el 25% hasta incluso el 171 % del presupuesto ordinario municipal del correspondiente ayuntamiento, así como repercusiones por habitante de 211 €/hab a incluso 1.210 €/hab.

2. **La repercusión mediática que acompaña a estos casos**, muestra la perplejidad del ciudadano, impotente hacia la pésima gestión de la Administración. Pero, a nuestro entender, **también representa la falta de conciencia ciudadana, para asumir de forma coherente las obligaciones derivadas de la demanda social de dotaciones públicas**, como consecuencia de la carencia de suficiente información previa sobre sus consecuencias. En dicho sentido, los procesos de participación pública, que se han introducido recientemente en la tramitación del planeamiento, si se desarrollan adecuadamente, reportaran el doble beneficio de modular la capacidad decisoria de la Administración, y de facilitar información previa sobre cuestiones urbanísticas a los ciudadanos.

3. No obstante, **siempre existe la amenaza de situaciones imprevisibles, incluso para los planteamientos más responsables y previsores**. En este caso, la situación paradójica se presenta con el municipio que ha recibido el mayor “golpe” económico con una sentencia expropiatoria, de entre los estudiados en el presente trabajo: Godella. Nuestra sensible estructura de derechos sobre las arenas movedizas del suelo urbano consolidado, fue la causa de que la “técnica asistemática”, cuidadosamente instrumentada por el plan general para obtener dotaciones en suelo urbano, fuera anulada judicialmente³⁹², y en consecuencia, el ayuntamiento quedara desvalido y su mayor “zona verde estructural”, el “Parque de la Dehesa”, desprotegida ante el peligro de petición de expropiación por sus respectivos propietarios, que finalmente se resolvió a favor de estos últimos, en el año 2012³⁹³.

4. Los mismos aspectos en los que se basó la sentencia judicial anulatoria de la “técnica asistemática” (coeficiente de cesión) que disponía el planeamiento de Godella (fueron la aplicación “general a todo el suelo urbano” y su “obligatoriedad”), son equivalentes a las características que reúne la “carga general” y “obligatoria” que tienen que asumir ahora todos los habitantes de la población, mediante el pago del justiprecio recaído en el procedimiento expropiatorio del “Parque de la Dehesa” (principal “zona verde estructural” para cuya obtención se implantó la “técnica asistemática” mencionada). En consecuencia, se ha llegado finalmente al mismo destino, pero a través de otro procedimiento de gestión urbanística. De ahí que podamos concluir que **la carga terminológica y “formal” en nuestro sistema urbanístico, tiene más peso e importancia que la base conceptual**.

5. Con la selección de casos comentados, y a partir de otros que se contienen en nuestro trabajo, especialmente en el capítulo dedicado a la “gestión asistemática”, podemos deducir **el escenario ciertamente preocupante en que se encuentran muchos ayuntamientos, en el presente**. A pesar de las modificaciones legislativas introducidas para mitigar, en cierta medida, la llegada y los efectos de la expropiación, todavía están vigentes muchos planes generales de los años 80 y 90, con “zonas verdes estructurales” en suelo urbano y fuera de ámbitos equidistributivos, sobre las que, trascurridos los plazos legales, sus respectivos propietarios pueden solicitar que se ejercite su “derecho a ser expropiados”.

6. La elevada cuantía del justiprecio resuelto, en ocasiones imposible de absorber por el presupuesto municipal de algún ayuntamiento, **desencadena la introducción de modificaciones en el planeamiento, para tratar de compensar, total o parcialmente, en**

³⁹² STSJ de Valencia, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 6 de julio de 1994, por la que se anula el “coeficiente de cesion” en suelo urbano. Mayor detalle sobre esta cuestión se puede consultar en el capítulo dedicado a la “gestión asistemática” del presente trabajo.

³⁹³ La consecuente petición de expropiación se produjo, y la sentencia definitiva expropiatoria recayó en el 2012, condenando a un justiprecio que, incluidos intereses de demora, representa actualmente el 171 % del presupuesto ordinario anual municipal. La última sentencia corresponde a STS de 17 de septiembre de 2012, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª. Ponente: José María del Riego Valledor. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130062013100793.

“especie” al expropiado, lo que conlleva la introducción de modificación de aprovechamientos urbanísticos, que afectan necesariamente al soporte físico necesario para poderse materializar (suelo edificable, alturas, usos, etc.), con lo que se **altera la ordenación urbanística previa**.

Los problemas derivados de la ineficacia de nuestra Administración, conducen, en muchas ocasiones, a un sacrificio en el diseño de la ordenación urbanística. Esto se traduce en una inversión de la función de cada fase de la planificación, respecto del orden que sería lógico o deseable que tuvieran: El contenido “proyectual” del planeamiento urbanístico, se tiene que doblar ante el que debiera ser el instrumento a su servicio, la “gestión urbanística”, para resolver los problemas generados por el mal funcionamiento de ésta.

7. La situación anterior, demuestra de nuevo, **la relación directa que existe entre gestión y ordenación dibujada**, facetas que, lógicamente, interaccionan entre sí, y por ende, **la importancia de afrontar la elaboración de la “gestión urbanística” desde fases tempranas de “diseño” del planeamiento**³⁹⁴.

4.8.3 El Jurado Provincial de Expropiación como reflejo de la situación actual

1. El análisis realizado de expedientes en el Jurado Provincial de Expropiación de Valencia, nos permite comprobar dos aspectos:

- a) Por un lado, se pone en evidencia la gran **inactividad de los ayuntamientos hacia la iniciación de expedientes expropiatorios de zonas verdes, en relación con otras dotaciones públicas**³⁹⁵.
- b) Se ha producido una evidente inversión en el interesado que inicia la expropiación **a partir del año 2007**³⁹⁶: **se incrementa de forma apreciable el número de peticiones de expropiación por ministerio de la Ley** (“expropiación rogada”) frente a las iniciadas de oficio por la propia Administración Local.

2. La necesidad de liquidez de algunos propietarios de suelo en la época de crisis, la desaparición de expectativas de desarrollo urbanístico que les pudiera beneficiar, y la aparición de algunos especuladores que compran estos suelos para pedir después la expropiación, entendemos son factores que, sumados, justifican el progreso, a partir de la fecha indicada, del incremento del número de peticiones de expropiación por ministerio de la Ley.

4.8.4 Las modificaciones legislativas introducidas por la Administración ante los efectos de la expropiación y sus consecuencias

1. Ante el incremento de peticiones de expropiación, que hemos comprobado se desencadena a partir del año 2008, iniciada la reciente crisis urbanística, reaccionan las diferentes

³⁹⁴ Sobre este aspecto, nos extendemos en el capítulo dedicado al estudio de las “zonas verdes estructurales” a través de la “reparcelación”, en el que podremos cuantificar parte de los efectos de la puesta en práctica de la desviación de esta carga “heredada” que transmite la inactividad de la Administración, que en ocasiones y cuando es posible, se traslada a futuros crecimientos urbanísticos, mediante su adscripción a futuros sectores.

³⁹⁵ Únicamente un 13,25 % de la media de los expedientes que se tramitan en el Jurado Provincial de Expropiación, durante los últimos diez años y que tienen como administración beneficiaria la local, corresponden a zonas verdes.

³⁹⁶ Dicha fecha se sitúa cercana a los momentos de inicio de la reciente crisis inmobiliaria.

administraciones supramunicipales, tanto estatal³⁹⁷ como autonómica, introduciendo diferentes modificaciones legales, para “protegerse” a sí mismas y a los ayuntamientos de sus consecuencias.

2. Se ha realizado un pormenorizado análisis de la evolución, en la legislación urbanística, de los supuestos en que el propietario de un terreno dotacional podía solicitar su expropiación, a partir del cual, **se han definido unos “niveles de riesgo” frente al peligro del inicio del mencionado procedimiento, en que se sitúan los municipios en cada momento.** A través de esta clasificación podemos detectar cual era el grado de exposición asumida desde las propuestas de planeamiento por los ayuntamientos, y cómo ha ido evolucionando con las modificaciones legislativas que se han ido introduciendo.

3. Respecto del grado de exposición asumida desde el planeamiento frente al riesgo de expropiación, el análisis efectuado nos permite realizar la siguiente reflexión. Se aprecia el **gran desconocimiento e indiferencia en que han permanecido durante muchos años la mayoría de ayuntamientos cuyo planeamiento hemos estudiado, por situarse en una situación elevada de riesgo frente a la petición de expropiación.** Entendemos que no ha dado lugar al inicio de la misma en mayor número de casos, por la contribución de dos factores que coinciden en dicho periodo “pacífico”, que discurre entre los años 80-90:

a) En buena parte, por la inaccesibilidad a la información urbanística y falta de comprensión de sus consecuencias, de la que resulta la inactividad de los respectivos propietarios.

b) En segundo lugar, por el entorno rural en que se insertan muchas de las poblaciones, en un “clima” alejado de las presiones urbanísticas, especialmente en el periodo indicado.

4. El estudio realizado nos permite afirmar que la **reacción legislativa más efectiva, es la que se introduce con la modificación de la LUV en el año 2012³⁹⁸,** que es determinante, al reducir los supuestos en que se puede acudir por los propietarios a la “expropiación rogada”, lo que se refleja en la disminución generalizada de los, definidos en nuestro análisis, “niveles de riesgo” a que están sometidos los municipios.

5. Los remedios expuestos, articulados a través de varias modificaciones legislativas, son una muestra más que pone de manifiesto **la incapacidad de la Administración Local para hacer frente, en solitario, a sus responsabilidades urbanísticas.**

4.8.5 La inseguridad jurídica en la determinación del justiprecio y variables de las que depende

1. Mediante el análisis realizado de sentencias expropiatorias en nuestro ámbito de estudio, se pone de relieve **la cantidad de variables de gran calado sobre las que han gravitado los conflictos valorativos que las sentencias han tratado de esclarecer.** Prácticamente todas las variables seleccionadas han tenido una importancia crucial en la determinación del

³⁹⁷ La D.F. 2ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, modifica la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, introduciendo nuevos miembros en la composición del Jurado Provincial de Expropiación, elevando de dos a cuatro el plazo para retasar el bien en caso de retraso en el pago o consignación, y disminución de las situaciones a indemnizar en caso de nulidad del expediente expropiatorio.

³⁹⁸ Modificación de la LUV mediante la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

justiprecio³⁹⁹, pero por su actualidad, al derivar de dificultades en nuestra vigente legislación, o por su constante permanencia e influencia a la vez en la resolución del justiprecio, realizamos una especial mención a los siguientes factores:

- a) Apreciaciones confusas en casos límite, que pueden dan lugar a diferentes lecturas de una misma realidad:
 - Consideración del suelo sin o con urbanización consolidada
 - Consideración del suelo en situación básica de suelo rural o suelo urbanizado
- b) La determinación concreta del valor de repercusión del suelo, que influye sustancialmente en el precio final.

2. La **inseguridad jurídica que producen las oscilaciones del justiprecio** anteriormente estudiadas, tanto para propietarios, Corporaciones Locales, Ministerio de Hacienda, e incluso redactores de planeamiento a la hora de elaborar la "memoria de sostenibilidad económica" o los "informes de viabilidad" que se exigen en nuestra vigente LOTUP, reclaman que se mejore el corpus normativo de las valoraciones administrativas, con los siguientes objetivos:

- Mejorar la redacción de la legislación urbanística, para corregir algunas situaciones ambiguas, que como hemos visto al estudiar las variables que consisten en "apreciaciones confusas... de una misma realidad", todavía están latentes en nuestra legislación.
- Avanzar hacia la convergencia entre los "valores del suelo" que utilizan las diferentes administraciones públicas, independientemente de la técnica valorativa que apliquen o su finalidad. Potenciar una fuente común de información, y dotarle de la mayor fiabilidad y estabilidad posible. En nuestra opinión, disponemos de dicha fuente conformada, que habría que explotar, actualizar y mejorar: el Catastro Inmobiliario.

La particular problemática que gira alrededor de la valoración del suelo, y su incidencia en la gestión urbanística, se ha puesto en evidencia, especialmente a través de los efectos de la "expropiación". No obstante, este problema también incide en otros sistemas de gestión, diferentes, que se han tratado en nuestra investigación, por lo que con el objetivo de ofrecer un tratamiento conjunto del tema, más ampliado, se exponen y desarrollan las conclusiones relativas a este tema, en un epígrafe independiente a continuación.

³⁹⁹ De modo de esquemático, los aspectos sobre los que han gravitado las mayores oscilaciones en el justiprecio de las sentencias, son los siguientes:

1. Objeto de modificaciones constantes legislativas o como consecuencia de criterios seguidos por la jurisprudencia:
 - Clasificación del suelo aplicable a los "sistemas generales" a efectos valorativos
 - Aprovechamiento unitario urbanístico considerado
2. Error o dificultad técnica habitual:
 - Fecha de los valores utilizados para la realización de la tasación
 - Fuente de obtención del valor del suelo
3. Apreciaciones confusas en casos límite, que pueden dan lugar a diferentes lecturas de una misma realidad:
 - Consideración del suelo sin o con urbanización consolidada
 - Consideración del suelo en situación básica de suelo rural o suelo urbanizado
4. La determinación concreta del valor de repercusión del suelo, que influye sustancialmente en el precio final.

4.8.6 Propuestas sobre la valoración del suelo

SOBRE LA COORDINACIÓN DE VALORES: UN UNICO REFERENTE DE ORIGEN PARA VALORAR EL SUELO

Entendemos que el momento actual es propicio para **plantear propuestas que se dirijan a la coordinación de valoraciones entre las diferentes administraciones públicas**, tal como se está intentando llevar a cabo con las que tienen diferente finalidad tributaria, dependientes del Ministerio de Hacienda, conforme se ha explicado en páginas precedentes.

Por lo tanto, sería de gran utilidad que la iniciativa del Ministerio de Hacienda, explicada anteriormente, llegara a buen puerto, consiguiendo finalizar **la elaboración de los “mapas de valores de referencia”** actualizables periódicamente para todo el territorio nacional, de forma conjunta. De esta forma, para valorar el suelo al que se le reconoce una componente urbanística, tal como sucede en el suelo en situación básica de “urbanizado”, pensamos que debería tomarse como base de partida los valores de suelo (unitarios o de repercusión) que se establecieran en dicho “mapa”. Debería no obstante ser posible a partir de esta referencia, introducir factores de aproximación al inmueble concreto a valorar, con unos límites controlables, para adecuarlo a las situaciones particulares del mismo, función que desempeñarían los profesionales encargados de la valoración.

Entendemos que de esta manera, un margen importante de subjetividad y conflictividad quedaría bajo control, especialmente en las valoraciones expropiatorias, y por otro lado, se ofrecería un marco fácil de referencia a los ayuntamientos que tienen que, con mayor o menor constancia, valorar equivalentes en metálico de cesiones dotacionales o aprovechamientos urbanísticos⁴⁰⁰.

SOBRE LA SITUACIÓN INTERMEDIA ENTRE SUELO RURAL O URBANIZADO

Por otro lado, en las conclusiones precedentes se enunció, como medida para reducir la inseguridad jurídica que producen las oscilaciones del justiprecio, **la mejora de la redacción de la legislación urbanística, para corregir algunas situaciones ambiguas**, que como hemos visto al estudiar las variables que consisten en “apreciaciones confusas en casos límite, que pueden dar lugar a diferentes lecturas de una misma realidad”, todavía están latentes en nuestra legislación.

En tal sentido, y tal como hemos explicado, **uno de los puntos críticos detectados que originan las extremas oscilaciones en el justiprecio que se dirime en las sentencias, parte de la extrema dualidad que propone nuestra legislación estatal a la hora de enfocar la valoración de un suelo (rural o urbanizado), lo que deja situaciones intermedias, ambiguas, que posibilitan diferentes lecturas de una misma realidad**. Estos casos se presentan en buen número en terrenos en el ámbito rural, pero con existencia de infraestructuras deficientes, pero existentes, realizadas al margen de la legalidad, que

⁴⁰⁰ La referencia catastral es cómoda y bien considerada por la objetividad en su elaboración. Por ello se refieren a ella, siempre que pueden, los municipios cuando deben valorar un suelo, sobre todo los que aplican técnicas asistemáticas de gestión en suelo urbano. La pérdida de vigencia de los valores catastrales por el paso de tiempo respecto de la ponencia, deja una brecha abierta, ya que se pierde una referencia clara, situación que sirve de coartada a la ya referida actitud “benevolente” de muchos ayuntamientos, que como hemos visto empiezan a aceptar valoraciones muy por debajo del valor de mercado. La recuperación de un referente vivo y relativamente actualizado, elaborado por la administración tributaria, sería una fuente importante de ayuda, que impediría la relajación y abandono de nuestra, todavía débil, Administración Local.

completan la dotación mínima de éstas para, según ciertas lecturas de la Ley, poderse considerar, y valorar, como suelo urbanizado.

Por ello, entendemos que sería conveniente mejorar la redacción del art. 12.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en orden a la clarificar el significado del condicionamiento “de forma legal” de la integración de un suelo en la red de infraestructuras, ya que consideramos da lugar a situaciones, como se ha explicado en el epígrafe correspondiente de este capítulo, contradictorias, con lecturas muy diferentes, y con repercusiones de gran calado e inadmisibles, en las valoraciones urbanísticas⁴⁰¹.

No obstante, si el legislador pretendiera validar las infraestructuras disponibles, independientemente de su integración de “forma legal”, para considerar que un suelo ha despegado de su situación básica “rural”, se podría plantear dotar de una regulación específica para las situaciones intermedias, entre suelo en situación básica “rural” y “urbanizado”⁴⁰².

⁴⁰¹ Art. 12.3. de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, define el suelo urbanizado de la siguiente manera: “*Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado **de forma legal y efectiva** en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. **Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.**” [la negrita es nuestra]*

⁴⁰² El planteamiento anterior, se debe a que entendemos, como opinión personal, que no es coherente mantener la regulación actual. En nuestra opinión, pensamos que la raíz de la confusión parte sencillamente de un error de redacción, en cuanto a falta de precisión, aunque bien pudiera no ser así. Los suelos con carácter rural, pero con determinadas infraestructuras de urbanización, puede que incrementen su valor, pero no hasta el punto de poderse considerar como “suelo urbanizado”, dado que la dotación de estas infraestructuras no se ha realizado siguiendo procesos reglados y coordinados por la Administración.

5 LAS ZONAS VERDES ESTRUCTURALES DESDE LA “REPARCELACIÓN SISTEMÁTICA” EN LA COMARCA DE LA SAFOR

5.1 INTRODUCCIÓN

La exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956, se refiere al “reparcelación” como “pieza fundamental” de la ordenación. Si repasamos el preámbulo del Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, aprobado por Decreto 1006/1966, de 7 abril, en él podemos encontrar resumido el verdadero propósito de esta pieza clave en nuestro derecho urbanístico:

“En efecto: la reparcación se articula como un instrumento de justicia distributiva en cuanto permite regularizar las diversas fincas con el fin de facilitar su edificación, y sobre todo por contribuir a la adecuada distribución de los beneficios y cargas de la Ordenación entre los propietarios, que a tal efecto se encuentran sometidos a una gestión común. De este modo las superficies destinadas a viales, zonas verdes o espacios libres se aportan por los propietarios equitativamente, sin enriquecimiento torticero de algunos a costa de los demás. Y el beneficio del planeamiento llega también en proporción equilibrada a todos los interesados.”

Las siguientes legislaciones urbanísticas solo han venido a afinar técnicamente, reajustar o adaptar a las novedades introducidas por ellas, la concepción básica de la institución reparcatoria que se ideó por Ildelfonso Cerdá en 1861 y tuvo su intento frustrado de incorporación a un cuerpo legal a través del frustrado Proyecto de Ley de Posada Herrera, a los que nos hemos referido en el capítulo de antecedentes⁴⁰³.

En la actualidad la técnica reparcatoria es muy conocida dentro de nuestras fronteras, hemos aprendido a aplicarla con desenvoltura y respecto de ella existe una extensa bibliografía especializada, por lo que no es nuestro objetivo entrar en los detalles de su regulación o sistemática de aplicación. Nuestra finalidad es profundizar en el devenir de las zonas verdes de la ordenación estructural en aquellos planes de la comarca de La Safor (Valencia) que escogieron el sistema reparcatorio para su obtención, analizando sus resultados, con el objetivo de poner de relieve los problemas de gestión que envuelven la práctica de la gestión urbanística.

A este respecto hemos precisado en el título el término de “reparcelación sistemática” para diferenciarlo de la que opera en las técnicas de “gestión asistemática”, con la que tiene en común su raíz equidistributiva. Sin embargo, estas últimas se originaron a partir de la “reparcelación voluntaria y discontinua”, y se instrumentan mediante una cadena de actos individuales y aditivos, inherentes a la petición de licencia de obras, de donde viene su carácter de “reparcelación asistemática”, que trataremos en el capítulo siguiente.

⁴⁰³ GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.: “Excepcionalidad del urbanismo español: su anatomía comparada con el contexto europeo”, *OP*, 43, 1998, pág. 96:

“Esta técnica perecuativa fue ideada y diseñada ingeniosamente en 1861 por Cerdá (propuesta en el abortado Proyecto de Ley de Posada Herrera de 1861), al plantear la técnica de la “mancomunidad de reparto de gastos y beneficios” en proporción al área de cada propiedad involucrada; luego aplicada voluntariamente por el propio Cerdá en el Ensanche de Barcelona y recogida como “regulación y compensación de solares” en las Ordenanzas municipales de Barcelona de 1889... Su introducción legal, como técnica obligatoria de “redistribución justa de cargas y beneficios de la ordenación” entre los propietarios de cada “polígono o manzana”, tendría que esperar un siglo, hasta la Ley del Suelo de 1956”.

El tema que a continuación exponemos se centra en la “reparcelación” que transforma física y jurídicamente de manera integral un conjunto de parcelas, y completa en un mismo procedimiento el reparto de beneficios y cargas del ámbito equidistributivo que le da soporte. Dado que ésta es la vertiente más conocida y utilizada de la reparcelación, de aquí en adelante nos referiremos a ella con el término sencillo “reparcelación”, entendiéndolo que si no añadimos más calificativos, se trata de la “reparcelación sistemática”⁴⁰⁴.

5.2 APLICACIÓN DE LA “REPARCELACIÓN” EN LA OBTENCIÓN DE “ZONAS VERDES ESTRUCTURALES”

5.2.1 Cuantificación y caracterización de la muestra que opta por esta técnica. Los planes anteriores a la LRAU: un recurso al alcance poco utilizado

La “reparcelación” ha sido un recurso muy poco utilizado por los planes redactados al amparo de la legislación estatal preautonómica, para resolver la obtención de las “zonas verdes estructurales” proyectadas en sus respectivos términos municipales, sentido que cambia radicalmente en el planeamiento aprobado a partir de la LRAU, tal como analizaremos más adelante. A partir de la información extraída en nuestra investigación sobre la comarca de La Safor (Valencia), podemos precisar además los siguientes datos.

- Ningún planeamiento general anterior a la primera legislación autonómica valenciana (LRAU) confió exclusivamente en esta técnica como instrumento para la obtención de las ZVe. De hecho la mayoría (11 de un total de 14 con ZVe pendientes de obtención) recurrieron únicamente a la “expropiación”, con resultados totalmente deficientes, tal como hemos tratado en el capítulo precedente.
- Los pocos municipios con plan anterior a la LRAU que combinaron “reparcelación” y “expropiación” (Ador, Benirredrá y Oliva), han obtenido resultados muy diversos, y dado que son una excepción, analizaremos con detalle el funcionamiento y los resultados en ellos de su gestión.
- La previsión en los planes de la “reparcelación” como técnica para resolver la obtención de ZVe despegó a partir de los primeros planeamientos adaptados a LRAU, combinándose con la “expropiación”, de forma que, en muchos de ellos, aún se prevé de forma exclusiva la técnica expropiatoria para la obtención de las “zonas verdes estructurales”.

En las figuras siguientes se ilustra de manera gráfica lo indicado anteriormente.

⁴⁰⁴ Una explicación más ampliada del concepto de “reparcelación”, la podemos encontrar en el glosario que se anexa en el presente trabajo.

5. Las “zonas verdes estructurales” desde la “reparcelación sistemática”...

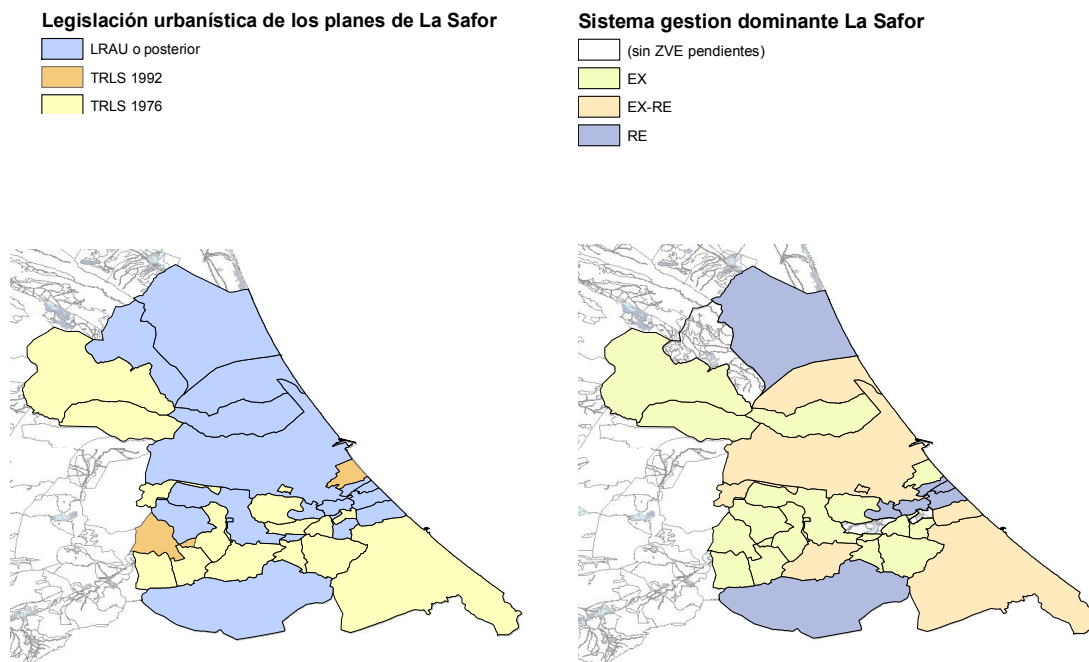


Fig. 5.1: Legislación urbanística al amparo de la cual se redactan los planes vigentes en la comarca de La Safor y sistema de gestión dominante escogido para resolver la obtención de sus zonas verdes estructurales (EX=expropiación, RE=reparcelación) (Elaboración propia)

Municipio	Tipo Plan	Sist. Gestión	Municipio	Tipo Plan	Sist. Gestión
Planes anteriores a la LRAU			Planes adecuados a la LRAU		
Ador	NS	EX-RE	Almoines	HO	RE
Alfauir	NS	EX	L'Alqueria de la Comtessa	PG	EX
Almiserà	NS	EX	Bellreguard	PG	RE
Barx	NS	EX	Benifairó de la Vallidigna	PG	
Beniarjó	NS		Beniflà	HO	EX
Benirredrà	NS	EX-RE	Gandia	HO	EX-RE
Castellonet de la Conquesta	NS	EX	Guardamar de la Safor	PG	RE
Daimús	NS	EX	Miramar	PG	RE
La Font d'En Carròs	NS	EX	Palma de Gandía	PG	EX
Llocnou de Sant Jeroni	NS	EX	Piles	HO	EX-RE
Oliva	PG	EX-RE	Ròtova	HO	EX
Palmera	NS		Tavernes de la Vallidigna	PG	RE
Potries	NS	EX	Vilallonga	HO	RE
Rafelcofer	NS	EX	Xeraco	HO	EX-RE
Real de Gandía	NS	EX	Xeresa	PG	EX
Simat de la Vallidigna	NS	EX			

Tabla. 5.1: Agrupación de planeamiento de La Safor en función de su redacción anterior o posterior a la LRAU, y figura de planeamiento de que disponen (NS=normas subsidiarias, PG=plan general, HO=homologación a la LRAU). Sistema de gestión dominante escogido para resolver la obtención de sus “zonas verdes estructurales”(EX=expropiación; RE=reparcelación; sin sistema cuando no tienen ZVe pendientes de obtención) (Elaboración propia)

Para entender la situación en que nos encontramos en la fase temporal previa a la LRAU, con la ausencia prácticamente total de la institución reparcelatoria como técnica para prever la obtención de las “zonas verdes estructurales”, en los planeamientos municipales, conviene hacer un breve resumen del panorama que, a nuestro entender, condicionó esta situación, del que podemos encontrar una explicación más detallada en el capítulo anterior. Las causas se debieron, a la conjunción de las circunstancias siguientes:

1. Las limitadas capacidades de gestión así como de crecimiento urbanístico, de la mayoría de ayuntamientos de nuestra muestra de estudio, que disponían como documento de planeamiento de “normas subsidiarias” (población menor de 5.000 habitantes). De acuerdo con las opciones que permitía la legislación urbanística para esta figura de planeamiento “reducido”, no era posible clasificar suelo urbanizable programado, donde opera la técnica del “aprovechamiento medio”. Pero aún así, difícilmente hubieran podido configurarlo adecuadamente, ya que se requieren varios sectores para obtener el suelo de los sistemas generales a cargo de los excesos en alguno o algunos de ellos, respecto de los demás, cuando, sin embargo, en estos pequeños municipios, su reducido crecimiento no suele dar lugar a plantear más de un sector.
2. La legislación urbanística a través de su propio literal normativo, desincentivaba la obtención de ZVe a través de la técnica reparcelatoria, al calificar expresamente a la expropiación como el “sistema normal” para la obtención de sistemas generales. Esta noción fue reafirmada por los tribunales, al reiterar en las sentencias de la época, que los “sistemas generales” debían ser obtenidos directamente por la Administración, por tratarse de suelos al servicio de la comunidad que no debían cargarse a unos pocos, castigando con sentencias desfavorables a los ayuntamientos que se apartaban de este principio.
3. Según nos recuerdan algunos autores, como GÓMEZ-FERRER MORANT⁴⁰⁵, la aplicación de la “reparcelación” encuentra una serie de dificultades en aquella época. El procedimiento para llevarla a cabo se apreciaba todavía bastante complicado, suponía una gran complejidad repartir la carga urbanística entre gran número de propietarios y las Corporaciones Locales no disponían normalmente de equipos especializados para llevar a la práctica la “reparcelación”.

⁴⁰⁵GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, 1971, pág. 128 y ss:

“Ante estas dificultades la reparcelación sólo resulta de fácil aplicación en aquellos supuestos en que existen en el sector afectado un número pequeño de propietarios con una mentalidad dinámica, dispuestos a formular incluso por propia iniciativa el plan parcial y a efectuar de común acuerdo la reparcelación. En los demás supuestos la Corporación local, ante la complejidad de la reparcelación, intentará normalmente aplicar la expropiación a los terrenos destinados a espacios libres públicos: la posibilidad de aplicar la expropiación forzosa no ofrece ninguna duda alguna puesto que, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley del Suelo, la aprobación de los planes de urbanismo implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos correspondientes a los fines de expropiación.

El problema que se va a plantear entonces es el justiprecio del los bienes; ...”

5.2.2 Los resultados en la obtención de ZVe mediante aplicación de la "reparcelación", comparativamente con la "expropiación"

A partir de la toma de datos realizada en los municipios de La Safor, se ha cuantificado la superficie de "zonas verdes estructurales" que se califica por los respectivos planeamientos municipales, se ha clasificado según tipos, entre ellos el sistema de gestión escogido por los planes para su obtención, y el nivel de obtención con que cuentan respecto de ellas.

Parte de los datos anteriores se procesan para comparar, en el presente apartado, los resultados sobre ellas, de la aplicación de la técnica reparcelatoria frente a la expropiatoria.

Debemos realizar las siguientes consideraciones sobre el tratamiento de datos realizado:

1. Hemos que indicar que los cálculos se realizan con las "futuras" ZVe que proyectó el vigente plan, es decir el suelo que "reserva" para futuras ZVe, dado que no tendría sentido analizar la gestión sobre las ya obtenidas.
2. También indicamos que ponemos el contador a cero en el momento de aprobación del planeamiento vigente en la actualidad, considerando todas las previsiones futuras que hizo este, para comprobar si se han cumplido. Los resultados finales corresponden al cierre y revisión de datos, que hemos realizado a principios del 2015.
3. Por lo tanto, el periodo temporal que ponemos a prueba tiene una media de unos 21 años, que corresponde con la antigüedad media del planeamiento de la comarca de La Safor. No obstante nos hemos remontado al pasado, y adelantado al futuro, revisando los antiguos planeamientos municipales y los que se encuentran en tramitación. Esto nos servirá para el análisis de diferentes cuestiones que tratamos en otros apartados del presente trabajo.
4. La detección, dentro de la documentación analizada, del sistema básico de gestión planteado para obtener las ZVe se explica en el apartado de metodología, en la introducción de este trabajo. No obstante, a modo de resumen, recordamos que, cuando las ZVe se integran en un ámbito equidistributivo para obtenerse a cargo de los propietarios del ámbito, se plantea como sistema la "reparcelación". Cuando se encuentran fuera de dichos ámbitos, el plan, de forma expresa o implícita, está previendo su obtención por "expropiación", en caso de falta de avenencia con los propietarios para su compra voluntaria.
5. Por otro lado, incluimos el desglose entre municipios mayores y menores de 5.000 habitantes, como consecuencia de la categorización realizada al final del capítulo 2 dedicado al análisis municipal, en función de su capacidad de gestión, con la intención de extraer conclusiones teniendo en cuenta este importante aspecto.

A partir de las anteriores premisas, los resultados de dicho análisis comparativo se muestran a continuación, como respuesta a diversas preguntas.

5.2.2.1 LA ELECCIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN EN EL PLANEAMIENTO

El plan vigente en el momento de su aprobación, refleja una previsión de sistema de gestión determinado para obtener las futuras reservas de “zonas verdes estructurales”: “reparcelación” o “expropiación” ¿Cuántas ZVe se prevé obtener para cada sistema de gestión, desde el planeamiento?

¿Cuántas ZVe, según técnica de gestión, hay calificadas en el planeamiento?

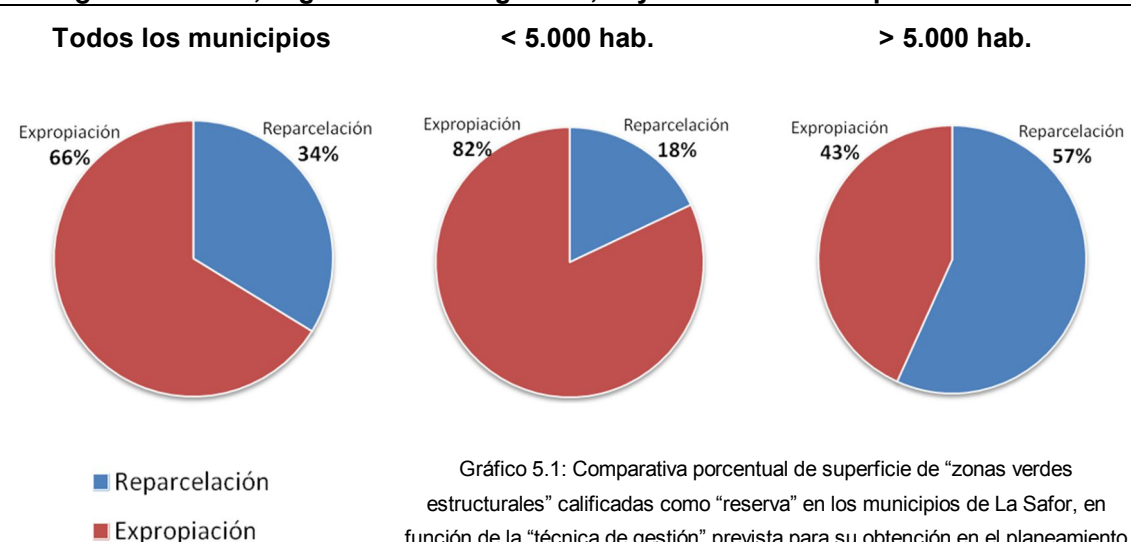


Gráfico 5.1: Comparativa porcentual de superficie de “zonas verdes estructurales” calificadas como “reserva” en los municipios de La Safor, en función de la “técnica de gestión” prevista para su obtención en el planeamiento
(Fuente: Elaboración propia)

5.2.2.2 LA EFECTIVIDAD DE CADA SISTEMA DE GESTIÓN EN LA OBTENCIÓN DE ZVE

La medida del éxito de cada sistema, o efectividad de la gestión, se evidencia como respuesta a la siguiente pregunta.

¿Cuántas ZVe, según técnica de gestión prevista, se han obtenido?

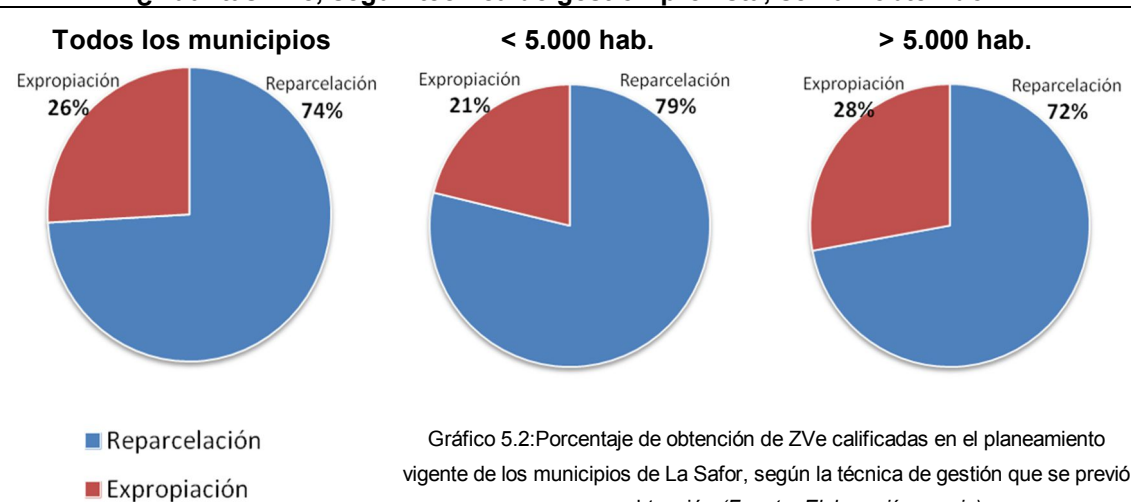
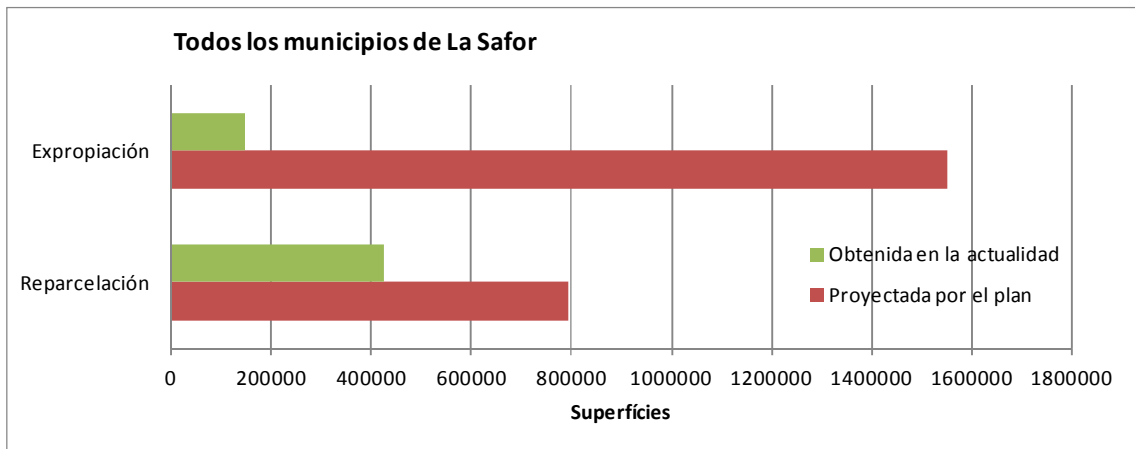


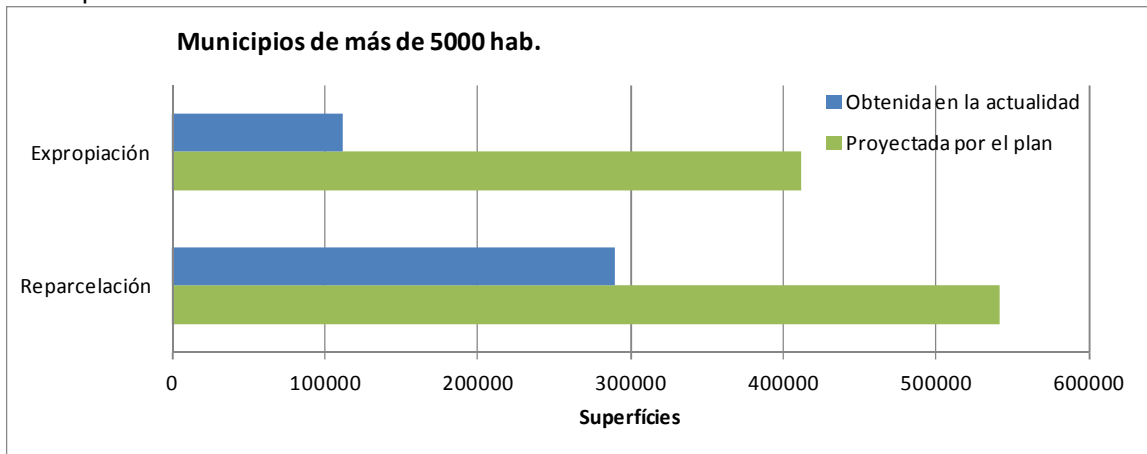
Gráfico 5.2: Porcentaje de obtención de ZVe calificadas en el planeamiento vigente de los municipios de La Safor, según la técnica de gestión que se previó para su obtención (Fuente: Elaboración propia)

¿Cómo ha evolucionado el ritmo de obtención de ZVe entre los diferentes municipios, según la técnica de gestión prevista en el plan?

Todos los municipios de la comarca de La Safor



Municipios con más de 5.000 habitantes



Municipios con menos de 5.000 habitantes

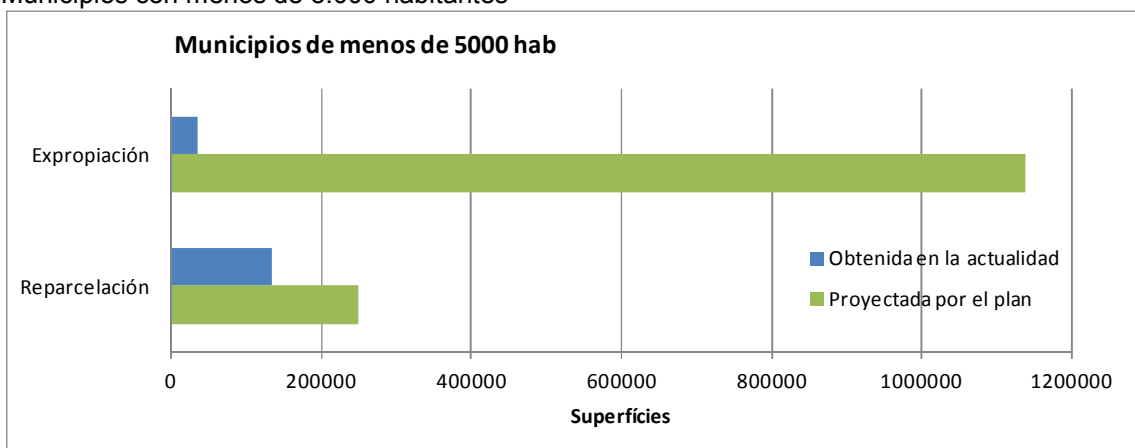


Gráfico 5.3: Ritmo o nivel de obtención de "zonas verdes estructurales", según la técnica de gestión prevista para su obtención en el plan. Comparativa de superficies entre las previstas por cada técnica en el momento de redacción del planeamiento y las realmente obtenidas en la actualidad. Aplicación comparativa entre todos los municipios de la comarca de La Safor, los de más de 5.000 hab. y los de menos de 5.000 hab.

(Fuente: Elaboración propia)

5.2.2.3 LOS DIFERENTES RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA “REPARCELACIÓN” EN LOS PLANES ANTERIORES A LA LRAU QUE CONTEMPLARON ESTA TÉCNICA

Únicamente tres municipios de la comarca de La Safor: Ador, Benirredrá y Oliva; tienen un planeamiento municipal no adaptado a la LRAU (se trata de planes redactados al amparo del TRLS 1976), que contempla el recurso de la “reparcelación” como técnica para la obtención de dotaciones públicas, en concreto zonas verdes de sus sistemas generales, combinada con la de la expropiación, en diferentes dotaciones.

Dado el diferente resultado obtenido en estos municipios en la obtención de sus zonas verdes aplicando el mecanismo de la “reparcelación”, nos detendremos a estudiar comparativamente estos tres casos para extraer posibles causas de este diferente funcionamiento.

La población actual de estos municipios es muy diferente: Oliva, 27.787 hab.; Ador, 1.416 hab. y Benirredrá, 1.679 hab; por lo que existe un salto importante de escala entre Oliva (más de 20.000 hab.) y los otros dos, inferiores a 2.000.

Para completar la información o visualizar gráficamente la misma, nos remitimos a las fichas correspondientes municipales contenidas en el capítulo 2.

OLIVA

El municipio de Oliva dispone como documento de ordenación municipal del plan general, aprobado el 30 de noviembre de 1982, adaptado al TRLS 1976.

Como aspecto sustancial del vigente PG de Oliva relacionado con la gestión, destaca el minucioso reparto de sistemas generales entre los diferentes sectores para su obtención a cargo de los desarrollos urbanísticos, lo que demuestra la capacitación técnica de los redactores de planeamiento de que se disponía en la época⁴⁰⁶. En sus Normas Urbanísticas se incluye una relación de fichas con cálculos de aprovechamientos por cada sector, en los que se especifica los derechos reconocidos en cada uno de ellos, y en concreto la “relación de Sistemas Generales a absorber” por cada sector.

El parque Playa-Puerto que se ilustra en la imagen, aparece adscrito a cuatro sectores dentro de los cuales se debe absorber una superficie diferente del parque⁴⁰⁷. De acuerdo con la información sobre el desarrollo urbanístico que se deduce de las fotografías aéreas recientes (ver ficha de Oliva en el capítulo correspondiente) así como de información facilitada por la oficina técnica municipal, los sectores Avda. La Mar y Basetes, que eran dos de los cuatro a cargo de los cuales se adscribía el parque mencionado, no se han desarrollado. Por tal motivo, la situación actual de obtención en su totalidad del parque **se debe a la aplicación flexible por parte del ayuntamiento de la técnica de adscripción**, al ir exigiendo a cada nuevo desarrollo urbanístico que se iba planteando, la integración de la superficie indicada en las normas, pero exigiendo según las prioridades municipales una adscripción a un sector concreto, y posiblemente diferente al indicado a modo de propuesta en las normas.

⁴⁰⁶ El Plan General de Oliva se aprobó definitivamente por la CTU en sesión de 30-11-1982, siendo la legislación urbanística al amparo de la cual se redacta el TRLS 1976, y sus autores son el arquitecto Rafael DURÁ MELIS y el ICCP Roberto SANTATECLA FERNÁNDEZ.

⁴⁰⁷ El parque Playa-Puerto, se adscribe a diferentes sectores: 882 m² al sector-2 Avda. La Mar, 8.038 m² al sector-5 Aigües Blanques, 7.055 m² al sector-6 Playa Norte y 3.605 m² al sector-7 Basetes.

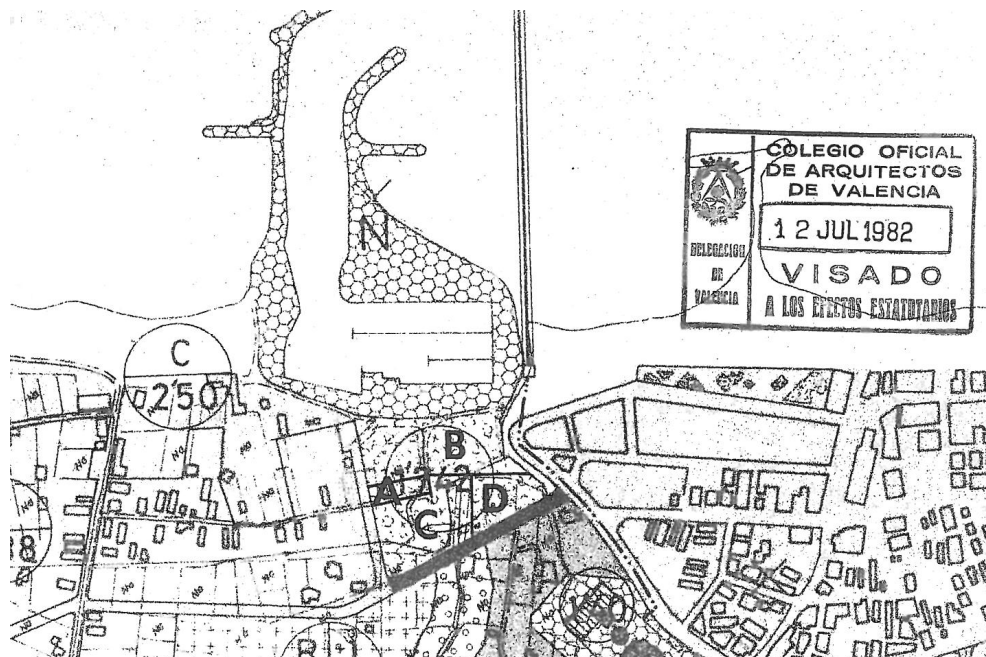


Fig. 5.2:Detalle de ficha adjunta a las normas urbanísticas del PG de Oliva (Ap.def. CPU 30-11-1982), donde se aprecia la simbología que indica la subdivisión en cuatro porciones (A. B. C y D) de los 17.420 m² de Zona Verde Playa-Puerto, que se adscriben a diferentes sectores para su obtención a cargo de la gestión de éstos.
(Fuente: Oficina técnica municipal del ayuntamiento de Oliva)

Un importante parque para Oliva, como el de Santa Ana, con 165.000 m² de superficie, ha seguido el mismo camino en su obtención. Según fuentes de la oficina técnica municipal, dicho parque, que era en 1975 totalmente privado, se encuentra en la actualidad obtenido prácticamente en su totalidad (aproximadamente un 88 %). El PG vigente de 1982, propone su adscripción a cinco sectores diferentes, de los cuales tres no se han desarrollado, habiéndose suplido la baja de éstos últimos con la vinculación de la superficie que a ellos correspondía en buena parte al PAU Oliva Nova, cuyo desarrollo comienza en 1988.

Adscripción a sectores del parque de Sta.Ana

SECTOR 9 TOSSAL GROS: No desarrollado
13.333 m² de Parque Sta. Ana (parcela A1)

SECTOR S.U.P 10 BELLA VISTA: No desarrollado
9.593 m² de Parque Sta. Ana (parcela A2)

SECTOR S.U.P 12 ST.PERE:
10.533 m² de Parque Sta. Ana (parcela C)

SECTOR S.U.P 13 PANORAMA II: No desarrollado
15.666 m² de Parque Sta. Ana (parcela D)

SECTOR S.U.P 19 PLAYA NORTE:
4.637 m² de Parque Sta. Ana (parcela E)

Total 53.762 m² de Parque adscritos a diferentes sectores



Fig. 5.3: Subdivisión del parque Sta. Ana de Oliva, en partes a efectos de su adscripción a diferentes sectores en el PG de 1982, y nivel de desarrollo de estos. Fotografía aérea del montículo de Sta. Ana que forma el parque.
(Fuente: Elaboración propia a partir de las NNUU del PG e información de la Oficina técnica municipal de Oliva)

El caso ilustrado de Oliva, municipio de 27.787 habitantes, es un ejemplo de capacitación técnica y responsabilidad municipal para orientar la gestión del plan, que sale al paso, adecuando las bases del plan general a las nuevas oportunidades urbanísticas que se van

planteando (nuevos desarrollos), orientando la adscripción de suelo concreto (ajustando la propuesta del plan general) y completando la obtención de dotaciones como el parque Santa Anna o el de Playa-Puerto.

ADOR

Ador cuenta con Normas Subsidiarias, aprobadas el 27 de mayo de 1992, adecuadas al TRLS 1976. Pese al instrumento de limitado alcance con el que cuenta (normas subsidiarias), se plantean dos sectores de nuevo desarrollo. Ambos se incluyen en una misma área de reparto que acoge, para obtención a su cargo, el gran parque de la “Loma del Cabeço” (60.000 m²).

Esta gran zona verde (“Loma del Cabeço”), no ha sido obtenida, ya que se vinculaba a dos sectores, como dotación pública adscrita, y como estos no se han desarrollado, permanecen todavía en manos privadas.

Por otro lado, el municipio dispone de otros suelos destinados a ZVe, de menor tamaño e integrados en el casco urbano, respecto de los que no se prevé ningún mecanismo equidistributivo de obtención desde el plan. Sin embargo, aproximadamente la mitad de estas superficies ha sido obtenida por propia iniciativa del ayuntamiento, es decir, mediante compra voluntaria, sin necesidad de acudir al procedimiento expropiatorio.

En consecuencia, tanto los planteamientos como los resultados de la gestión en este municipio se apartan de la tónica general. La pretensión de calificar varios sectores, no común en municipios de pequeño tamaño, que en el presente caso no se han desarrollado. Por otro lado, la nada habitual iniciativa en la obtención de zonas verdes con sus propios recursos por los ayuntamientos, se ve en este caso excepcionada, aunque fundamentada por la enorme integración de estas en la trama urbanística.

BENIRREDRÁ

Benirredrá dispone de unas Normas Subsidiarias aprobadas el 30 de diciembre de 1985, adaptadas al TRLS 1976, que incluyen mecanismos de gestión equidistributivos, a través de la delimitación de unidades de actuación en suelo urbano, en contraste con la ausencia de éstos generalizada en los planes de la época de municipios pequeños. La totalidad de superficie de ZVe que se dispuso obtener en dicho documento de planeamiento, a partir de la combinación entre “reparcelación” y “expropiación”, según casos, se encuentra totalmente obtenida en la actualidad.

La adquisición fuera de ámbitos equidistributivos, se ha llevado a cabo por compra voluntaria a sus propietarios, sin necesidad de entrar en un procedimiento expropiatorio. La obtención dentro de dichos ámbitos se ha llevado a cabo delimitando “unidades de actuación”, donde se adscribía una porción de ZVe. Se ha contabilizado hasta 11 unidades de actuación en este municipio de 1.679 habitantes.

El diagnóstico de este resultado hemos de buscarlo en el hecho de la dinámica inmobiliaria que ha estado presente en este municipio, lindante con el término municipal de Gandía, que como sabemos es capital de la comarca, ciudad respecto de la que Benirredrá mantiene una relación funcional de “barrio”. De hecho, en sus orígenes, Benirredrá perteneció a Gandía, de la que se independizó poco antes de la redacción de su primer “Plano General de reforma interior y alineaciones de ensanche” de 1955.

Las conclusiones del análisis comparativo de estos municipios se exponen en el siguiente apartado.

5.2.2.4 CONCLUSIONES PARCIALES

Los resultados derivados del análisis conjunto para la comarca, plasmados en los gráficos de los apartados precedentes, evidencian los siguientes aspectos:

1. La gran mayoría de municipios pequeños (menos de 5000 habitantes), con planes anteriores a la LRAU, no plantearon en el planeamiento la obtención de las reservas de ZVe mediante “reparcelación”. Las razones concretas las hemos apuntado en el epígrafe anterior, de forma que, entendemos, no podemos reputar falta de diligencia en sus responsabilidades por no proponer algún mecanismo equidistributivo, en la fase de redacción de su planeamiento, sino dificultades de otro orden. En este sentido se muestra una gran diferencia con los municipios de más de 5000 habitantes, en los que se encuentran combinados de forma bastante equilibrada ambos sistemas: “reparcelación” y “expropiación”.
2. Sin embargo, los resultados se invierten cuando observamos los datos obtenidos en la fase de gestión. En todos los casos, es la “reparcelación” la técnica con la que los ayuntamientos han conseguido gestionar más de un 70 % de la superficie de ZVe ya obtenida durante la vigencia de su planeamiento. En este caso la efectividad en la gestión se aproxima entre todos los tamaños de municipios.
3. Si los gráficos de sectores, permiten una comparativa entre ambos sistemas, los diagramas de barras basados en cifras absolutas nos permiten medir la magnitud del problema. De esta manera podemos apreciar en estos últimos, y respecto de los municipios menores de 5000 habitantes, el largo camino que les falta recorrer para obtener las ZVe que previeron por “expropiación”, y la mínima actividad que en dicha técnica, se ha operado para obtenerlas. Su menor capacidad económica para afrontar la compra directa de dotaciones (voluntariamente o por “expropiación”) y las metas inalcanzables que se trazan⁴⁰⁸, paraliza su iniciativa.

El análisis comparativo de los resultados en tres municipios (Ador, Benirredrá y Oliva) que integraron la técnica reparcelatoria como herramienta para obtener sus “zonas verdes estructurales” con planes anteriores a la LRAU, nos permite completar las ideas anteriores con las siguientes:

4. El estudio comparativo de los tres municipios anteriores en relación a la aplicación del sistema reparcelatorio en la obtención de sus ZVe, nos permite extraer como conclusión que, **un factor esencial para que la gestión dispuesta por el plan ofrezca resultados a partir de la “reparcelación”, es la existencia de dinámica o desarrollo urbanístico.** Como hemos visto, el tamaño del municipio, del que podrían reputarse una mayor o menor capacidad de gestión, no ha sido la razón de la efectividad de la “reparcelación” en la obtención de ZVe, ya que Benirredrá, un municipio de 1.679 hab. ha conseguido sus objetivos, en mayor medida porcentual que Oliva con 27.787 habitantes.

⁴⁰⁸ En este sentido, nos remitimos a las conclusiones del capítulo 2, dedicado al estudio de las “zonas verdes estructurales como dotación”, donde podremos apreciar la desmesura, tanto en superficie como en carácter real, de muchas ZVe que se califican.

5.3 LOS EFECTOS DE LA RECONDUCCIÓN A UN NUEVO SISTEMA DE GESTIÓN, EN EL MARCO DE UN NUEVO PLANEAMIENTO MUNICIPAL

5.3.1 Contenido y objetivo

El análisis minucioso realizado municipio a municipio, ha considerado también el estudio de calificación de las “zonas verdes estructurales” en la ordenación del planeamiento anterior al vigente, cuando se dispone de él; así como las previsiones hacia el futuro que puedan estar trazando las Corporaciones Locales a través de nuevos planeamientos en tramitación.

Así pues, respecto de futuros documentos de ordenación general, se ha encontrado que 15 municipios de un total de 31 que componen la comarca de La Safor (un 48%), han iniciado la revisión de su planeamiento⁴⁰⁹.

El estado de tramitación es diverso, sobre todo si tenemos en cuenta los importantes cambios legislativos que se han operado estos últimos años⁴¹⁰. Por esta razón, también el detalle de la información disponible es muy variado, y limitado en lo que respecta a los planteamientos relacionados con la “gestión urbanística”. Además, hemos de considerar que un porcentaje significativo de los 15 planes anteriores en revisión, es posible que no alcancen la aprobación definitiva, o modifiquen sustancialmente sus aspiraciones, ya que se iniciaron en la época del *boom urbanístico*, con unas expectativas y enfoques muy diferentes a la moderación que rige en la actualidad, pero como información nos es útil para apreciar las actitudes de los ayuntamientos, en la materia que nos ocupa.

También, en nuestra mirada atrás, se ha examinado el planeamiento anterior al vigente, que tienen en la mayoría de casos, una gran carencia de disposiciones en materia de gestión, pero con “zonas verdes estructurales”, que se mantienen, se suprimen, o se modifica su situación, en diferente grado, entre planes consecutivos.

Por tanto, hemos aprovechado la información disponible, para examinar, ante los déficits de “zonas verdes estructurales” que se arrastran de planes anteriores, cuales son las soluciones que se proponen. Nos ha preocupado, en especial, el análisis de los efectos de los nuevos enfoques, hacia las dos orientaciones siguientes:

1. Gestión: Cómo afecta al principio de equidistribución de beneficios y cargas.
2. Ordenación: Cómo afecta a la permanencia de las “zonas verdes estructurales” previamente calificadas, y cómo se condicionan mutuamente “ordenación” y “gestión”.

5.3.2 La absorción del déficit heredado de “zonas verdes estructurales”

Tal como hemos podido comprobar en el capítulo dedicado al estudio de las “zonas verdes estructurales como dotación”, uno de los problemas que tienen muchos los municipios, es un nivel de ZVe obtenidas muy inferior al que propone su planeamiento (ver gráfico 5.3), e incluso

⁴⁰⁹ La mayoría partían de planes adaptados a las leyes estatales preautonómicas, pero también hay tres municipios con plan adaptado a la LRAU que han llevado algún trámite de inicio de la renovación de su planeamiento. Para mayor detalle se puede consultar las conclusiones del capítulo 2.

⁴¹⁰ Encontramos desde planes que han sometido a información pública la propuesta inicial, hasta los que disponen de documento de referencia emitido por el órgano ambiental de la administración autonómica, y en menor caso, con memoria ambiental emitida por dicha Administración.

en muchos casos, inferior al mínimo que establece la legislación urbanística (ratio de 5 m²/hab.). En definitiva, adolecen de un *déficit* de “zonas verdes estructurales”⁴¹¹.

También hemos apreciado en el capítulo dedicado a la “expropiación”, que la mayor parte de los municipios con planes adaptados a la legislación preautonómica dispusieron como técnica para obtener las ZVe la “expropiación”, especialmente los de menor tamaño, y que los resultados obtenidos han sido totalmente deficientes, dado que los ayuntamientos no inician procedimientos para su adquisición, vía compra voluntaria o “expropiación”, salvo casos muy concretos. Por tanto el déficit de ZVe que tienen la mayoría de poblaciones, y que concretaremos en epígrafes siguientes, es bastante elevado.

La observación conjunta de las técnicas que disponen los planes adaptados a la LRAU⁴¹² con los planes anteriores no adaptados (ver tabla 5.1), así como de los adaptados a la LRAU con su inmediato precedente (ver fichas en el capítulo 2), pone en evidencia un redireccionamiento en sentido totalmente contrario.

La situación se resume en el abandono de la técnica expropiatoria, en los nuevos planes, que queda reducida al menor número de casos posibles, y la “migración” de suelos dotacionales a la técnica reparcelatoria, como paraguas bajo el que cobijarse ante el peligro del desencadenamiento de la “expropiación rogada”⁴¹³, y como garantía, más pronto o más tarde, de obtención a cargo de un nuevo desarrollo urbanístico, al que queda “adscrita”⁴¹⁴.

La postura anterior, es una de las mejores pruebas de la persistente debilidad e inactividad de nuestra Administración Local, que requiere desplazar la carga urbanística de obtención de un elemento de interés para la colectividad, hacia un sector concreto de población futura. Sobre este aspecto y sus repercusiones nos extenderemos en epígrafes siguientes.

Explicado qué entendemos por *déficit*, a partir de qué se genera, y cómo responden ante él los nuevos planes, buscando en la “reparcelación” una vía para desviarlo o absorberlo, analizaremos a continuación los resultados de esta operación, y sus efectos.

5.3.2.1 LA CUANTIFICACIÓN DEL DÉFICIT

Dado que uno de nuestros objetivos es analizar los efectos del “traspaso” de los déficits dotacionales de ZVe a nuevos planeamientos, debemos de considerar para calcularlo, no las ZVe existentes totales, sino aquellas que cumplen con las condiciones legales para computar como zonas verdes urbanas, que por tanto, conforme a la legislación urbanística vigente, se

⁴¹¹ Gran parte de las causas han salido a relucir al tratar el tema de las “zonas verdes estructurales como dotación”, a las conclusiones de cuyo capítulo nos remitimos.

⁴¹² Hemos de tener en cuenta, que indicamos LRAU, porque no hay en nuestra muestra de estudio ningún plan aprobado adaptado a legislaciones autonómicas valencianas posteriores, tal como la LUV o la LOTUP.

⁴¹³ Tal como explicamos en el capítulo dedicado a la expropiación, conforme a la vigente legislación, los propietarios de suelo dotacional incluidos en ámbitos donde se pueda hacer efectiva la distribución de beneficios y cargas, tal como es un área de reparto en cualquier clase de suelo, no pueden solicitar la expropiación rogada. También dedicamos parte del análisis al peligro y consecuencias para la Administración de la petición de expropiación por los propietarios.

⁴¹⁴ El art. 62 de la LRAU, referido a la delimitación de áreas de reparto en suelo urbanizable, estableció que “1. Las áreas de reparto en suelo urbanizable deben comprender: A) Uno o varios sectores completos; y B) Suelos dotacionales de destino público -propios de la red primaria o estructural de reservas de suelo dotacional-, no incluidos en ningún sector, cuya superficie se adscribirá a las distintas Áreas de Reparto en la proporción adecuada -y debidamente calculada- para que todo el suelo urbanizable tenga un aprovechamiento tipo similar o un valor urbanístico semejante.” Idéntica redacción a la anterior encontramos en el art. 55 de la LUV, y similar planteamiento implícito en el art. 75 de la LOTUP.

podrían mantener calificadas como tales, en un supuesto nuevo planeamiento y a la vez contabilizarse para cumplir con el ratio de 5 m²/hab.

Población actual	MUNICIPIO	Ratio actual de ZVe "obtenida" <i>óptima</i> (m ² /hab.actual)	Inferior 5m ² /hab (déficit)	Déficit actual de ZVe <i>óptima</i> (m ² /hab.actual)
152	Castellonet de la Conquesta	17,55		
309	Almiserà	6,47		
431	Alfauir	9,28		
464	Beniflà	0,00	X	5,00
483	Guardamar de la Safor	31,55		
555	Llocnou de Sant Jeroni	0,00	X	5,00
1.002	Potries	0,00	X	5,00
1.003	Palmera	10,12		
1.275	Ròtova	0,00	X	5,00
1.333	Barx	2,63	X	2,37
1.416	Ador	9,93		
1.450	Rafelcofer	0,00	X	5,00
1.541	L'Alqueria de la Comtessa	0,00	X	5,00
1.655	Benifairó de la Valldigna	0,00	X	5,00
1.679	Benirredrà	1,92	X	3,08
1.807	Palma de Gandía	0,00	X	5,00
1.846	Beniarjó	1,70	X	3,30
2.268	Xeresa	1,18	X	3,82
2.277	Real de Gandía	0,00	X	5,00
2.305	Almoines	7,37		
2.597	Miramar	12,64		
2.801	Piles	16,74		
2.830	Daimús	0,57	X	4,43
3.672	Simat de la Valldigna	0,66	X	4,34
4.055	La Font d'En Carròs	0,00	X	5,00
4.563	Vilallonga	0,00	X	5,00
4.765	Bellreguard	9,44		
6.251	Xeraco	1,76	X	3,24
17.916	Tavernes de la Valldigna	3,63	X	1,37
27.787	Oliva	1,24	X	3,76
78.543	Gandia	3,93	X	1,07
181.031	TOTAL COMARCA	3,46	X	1,54

Tabla.5.2: Cuantificación ratio de "zonas verdes estructurales" que cumplen con condiciones óptimas para su disfrute obtenidas en la actualidad, y del déficit respecto al estandar legal mínimo de 5 m²/hab. en los municipios de la comarca de La Safor. (m²ZVe/hab.actual). (se señalan los municipios con dotación de ZVe óptimas, inferior al mínimo legal en la C.V., y que por tanto presentan un déficit). (Elaboración propia)

Siguiendo lo indicado anteriormente, en el capítulo correspondiente al estudio de las “zonas verdes estructurales como dotación”, se ha extraído la cifra del ratio de ZVe actualmente obtenida por el municipio, que cumple condiciones adecuadas para su destino, según los requisitos marcados por la legislación urbanística, a partir de la cual se puede deducir la que queda pendiente hasta alcanzar el ratio mínimo legal fijado en 5 m²/hab. Dichas cifras se plasman en la tabla anterior.

Por ejemplo, si observamos el municipio de Benirredrá, de los 12.205 m² que tiene calificados como ZVe, la totalidad están obtenidos, pero solo 3.229 m² cumplen con las condiciones de cualitativas para garantizar su utilización como zona verde urbana (ver ficha individual del municipio en el capítulo 2). Por lo tanto, siendo la población actual de 1.679 hab., se dispone de 10,21 m²/hab, pero solo 1,92 m²/hab. son óptimos, y por tanto tiene un déficit de 3,08 m² de zona verde adecuada para su disfrute por habitante, con el que, respondiendo a los ratios mínimos legales, habría que complementar la dotación de la población.

Podemos apreciar que existe un número considerable de municipios que no han alcanzado todavía el estándar legal de “zonas verdes estructurales”, con las óptimas o adecuadas para su destino, derivado de la aplicación de la legislación urbanística vigente, que tal como detallamos en el capítulo 3, se encuentra en la actualidad fijado para todas las poblaciones en 5 m²/hab. A la diferencia que resta para llegar al estándar legal anterior, llamaremos “déficit” actual de ZVe óptima⁴¹⁵.

El ratio deficitario es variable entre poblaciones, y se muestra en la tabla anterior. Dado que existen algunos municipios, en posición contraria, con exceso, se compensan unos con otros en el cómputo total, lo que nos permite concluir que **la totalidad de la comarca presenta un déficit “medio” de 1,54 m²/hab., lo que supone un 30% respecto del mínimo legal (5 m²/hab.)**,

En el mayor número de casos, este déficit corresponde con superficies no obtenidas, para las que el planeamiento vigente no previó un mecanismo de obtención equidistributivo, sobre cuya justificación ya hemos tratado en capítulos precedentes.

⁴¹⁵ Es importante indicar, que dentro de los ratios que hemos llamado “óptimos” no consideramos las superficies calificadas, que no cumplen con los requisitos de calidad para considerarse zonas verdes urbanas por la legislación urbanística. De esta manera, si se redactara un nuevo planeamiento municipal, el ratio “óptimo” ya obtenido sería el que computaría a efectos del cumplimiento de la Ley. Los criterios para la determinación de estos ratios, se han plasmado con detalle en el capítulo 3 del presente trabajo.

5.3.2.2 RESULTADOS FAVORABLES DE LA REORIENTACIÓN HACIA LA “REPARCELACIÓN” EN LA GESTIÓN DE LAS ZVE

En la siguiente tabla se muestran los municipios donde ha habido un cambio apreciable en la obtención real de la globalidad, o de elementos importantes de “zonas verdes estructurales” calificadas en sus respectivos planeamientos⁴¹⁶, partiendo de un plan previo que deja un déficit de ZVe pendiente de obtener, y reorientando la gestión en el nuevo plan hacia su inclusión en ámbitos equidistributivos vinculados a nuevos desarrollos.

Planeamiento VIGENTE (ANTERIOR)	Municipio	Resultados a partir de nuevos planes que introducen un “giro” hacia la “reparcelación” para la obtención de sus ZVe
HO NS99 (NS 1990)	Almoines	La totalidad del jardín de ribera del Serpis se ha podido obtener. Giro total a la gestión de las NS originarias. Se adscribe la ZVe a las áreas de reparto de los nuevos crecimientos urbanísticos. Estos han sido objeto de un desarrollo urbanístico en estos últimos años.
PG 1999 (NS 1981)	Bellreguard	La práctica totalidad de las ZVe se obtienen. Destaca la experiencia en gestión previa mediante delimitación de unidades de actuación, modificando las anteriores NS 1981.
NS 1985 (PGRI 1955)	Benirredrá	La totalidad de las ZVe se han obtenido. Se ha combinado la inclusión en unidades de actuación con la adquisición voluntaria de ellas, sin tener que recurrir a expropiación.
PG 2005 (NS 1983)	Guardamar de la Safor	Se obtiene la ZVe de la zona “Casco”, completando así la obtención de todas.
PG 2002 (NS 1991)	Miramar	Se obtiene la ZVe de la zona “Casco”, completando la obtención de todas.
PG 1982 (PG 1965)	Oliva	El éxito se plasma en la obtención de un montículo emblemático para la población: el parque Santa Ana. Pese a su gran superficie, se despieza en fracciones para adscribirlo a las recientes actuaciones urbanísticas, siguiendo las directrices del PG.
NS 1988 (HOMO 2000)	Piles	El éxito se produce en la obtención del Parque de la Torreta, amplia extensión que se adscribe al sector “Playa Piles”, simultáneamente a cuyo desarrollo se obtiene.

Remitimos al análisis municipal que se contiene en el capítulo 2, para visualizar de manera gráfica, los municipios en cuestión. Es importante indicar que los resultados anteriores se han producido, como consecuencia de desarrollos urbanísticos recientes, la mayoría entre 1994 y 2007. Las ZVe se han obtenido al compás de las actuaciones integradas, en el seno de cuyas reparcelaciones han sido cedidas, junto con el resto de obligaciones que debían asumir los propietarios. Podemos decir que estos siete municipios tuvieron la oportunidad de reaccionar adecuadamente y a tiempo, aprovechando los años de desarrollo urbanístico, para obtener sus “zonas verdes estructurales” pendientes.

⁴¹⁶ Es posible que haya otros municipios, como Gandía, que también tienen resultados positivos con la adscripción de ZVe a ámbitos equidistributivos, pero lo combinan con otro sistema, como la expropiación, o ya tenían una dinámica anterior, que continúan, por lo que no se destacan en la lista siguiente. Otros como Tavernes de la Valldigna o Villalonga, también reorientan los déficits de ZVe a la adscripción a nuevas áreas de reparto, pero no habiéndose desarrollado éstas (como en el caso de Villalonga), no se dispone de resultados prácticos en la actualidad.

5.3.2.3 LA QUIEBRA DEL PRINCIPIO DE EQUIDISTRIBUCIÓN DESDE EL PROPIO PLANEAMIENTO MUNICIPAL

Hemos indicado anteriormente, que conforme a los antecedentes doctrinales que se habían ido fraguando, el mecanismo arbitrado por la LS 1956 para compensar la distribución de los beneficios y cargas de planeamiento es la “reparcelación”.

Por lo que respecta a las dotaciones que prestan un servicio más allá de un ámbito de ordenación concreto (polígonos según la LS 1956), el mencionado cuerpo legal, en su art. 104.3 indicaba que el polígono debía ampliarse hasta abarcar todos los terrenos beneficiados por ésta, a efectos de hacer más efectiva la *“la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planteamiento y urbanización”*⁴¹⁷.

Es decir, el principio de equidistribución, no solo se recoge expresamente en esta Ley, sino que se obliga y se orienta a definir áreas más amplias, que se denominarán “unidad reparcelable” en el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana que se aprobará 10 años después (Decreto 1006/1966), planteando el reparto más allá de los límites del ámbito de ordenación, recordándonos al sistema actual de adscripción de red primaria a diferentes sectores de planeamiento.

La amplitud de las áreas de reparto, y los sistemas generales que se podrían incluir en ellas para su obtención, también ha sido un aspecto objeto de evolución. El TRLS 1992, permitía la adscripción de sistemas generales a ámbitos concretos, y aunque el art. 94 del mismo preveía que todos los terrenos del suelo urbano pudieran estar incluidos en una sola área de reparto, excluyendo los sistemas generales, en suelo urbanizable programado solamente se delimitaban dos áreas de reparto, coincidentes con los suelos delimitados como urbanizables para el primer y segundo cuatrienio del planeamiento, donde se incluían o adscribían todos los sistemas generales del suelo urbanizable programado. Es decir, se trataba de áreas amplias, donde el legislador estatal perseguía diluir la carga de los sistemas generales al mayor número de propietarios, con finalidad lo más equidistributiva posible.

Posteriormente las legislaciones autonómicas han ido adoptando fórmulas distintas, en que se permite que cada sector componga su propia área de reparto con sus dotaciones adscritas de los sistemas generales o de la red primaria. La función equidistributiva, aunque persiste, se va debilitando, en aras de flexibilidad y facilidad de gestión.

Pero, la cuestión que se suscita es hasta qué punto dichas dotaciones que prestan su servicio más allá de un ámbito concreto deben ser costeadas por los propietarios en un proceso equidistributivo (reparcelación) y no únicamente por la Administración Pública. Un conjunto de estas dotaciones, que claramente prestaban su servicio a la colectividad, se definían en la legislación urbanística como “sistemas generales”, acepción equivalente a la “red primaria” que se utiliza en nuestra legislación autonómica valenciana⁴¹⁸.

La cuestión sobre si los sistemas generales (dentro de los que se incluyen las “zonas verdes estructurales”) pueden ser costeados, en su cesión o incluso urbanización, por propietarios de

⁴¹⁷ El literal del art. 104.3 LS 1956 es el siguiente: “No obstante, si en un polígono se emplazare algún elemento urbano, como parque u otro de coste elevado, para el servicio de una mayor extensión territorial, se entenderá constitutiva toda ella como un polígono, a los fines de la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planteamiento y urbanización.”

⁴¹⁸ El significado de estos términos y su relación con los sistemas locales y red secundaria de dotaciones, se encuentra detallado en el anexo de terminología del presente trabajo.

uno o varios ámbitos concretos, o si por el contrario, dicha carga debe ser asumida únicamente por la Administración, ha sido un tema controvertido y cambiante en su determinación por la legislación, y en la interpretación que los tribunales han realizado de las disposiciones legales⁴¹⁹.

Además los vaivenes anteriores han venido acompañados por las correspondientes oscilaciones en los criterios para valorar el suelo que se les aplicaba en los expedientes expropiatorios, cuestión que ya ha sido tratada en el capítulo 4 dedicado a la técnica expropiatoria.

A modo ilustrativo, citamos parte de los fundamentos contenidos en una sentencia recaída en la población de L'Alqueria de la Condessa, municipio de nuestro ámbito de estudio en la comarca de La Safor, en base a los principios que regían antes de la LRAU:

*“como han declarado, entre otras, las sentencias de esta Sala (Sección Quinta), de fecha 12 de febrero de 1991 y 11 de marzo de 1991, **los terrenos para las dotaciones que están al servicio de la generalidad de los ciudadanos han de obtenerse por expropiación, es decir con cargo a un presupuesto al que contribuyan todos, sin perjuicio de las posibilidades que permite el artículo 46.3 del Reglamento de Gestión en el suelo urbanizable a través del aprovechamiento medio, todo ello pese a que en el Plan General se le clasifique como no urbanizable,...**”⁴²⁰ [la negrita es nuestra]*

Sin embargo, frente a los variables postulados que pervivían con nuestra legislación estatal, nuestra primera Ley urbanística en la comunidad valenciana, LRAU, impulsa claramente desde su redacción hacia la adscripción de los suelos dotacionales de la red primaria (sistemas generales en la nomenclatura de la legislación preautonómica). De esta forma, aquellos elementos de la red primaria no incluidos en ningún sector, podrán ser adscritos a cada área de reparto, de forma que todo el suelo urbanizable tenga un aprovechamiento tipo similar o valor urbanístico semejante⁴²¹.

Teniendo en cuenta las posibilidades de gestión que se ofrecen en esta nueva y primera legislación urbanística valenciana, y la seguridad de venir impulsadas por una Ley propia comunitaria, **la redacción de un nuevo documento de planeamiento es visto como una oportunidad, también, de resolver problemas de gestión relacionados con dotaciones estructurales, entre ellas ZVe, pendientes de obtención.**

La técnica de adscripción se extiende en los nuevos planes (reconducción a la “reparcelación”), aprovechando los nuevos crecimientos urbanísticos que plantean. De esta manera los “déficits” dotacionales “migran” hacia las nuevas áreas de reparto, donde se alojan como carga a asumir por los propietarios de los terrenos.

⁴¹⁹ Para una mayor extensión de este aspecto, nos remitimos al detallado análisis que realizan ROMERO ALOY, M^a J. y ROMERO SAURA, F. en su obra *La zonificación urbanística*, El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2013, pág. 325 y ss.

⁴²⁰ Corresponde a un expediente expropiatorio que se inicia el 1991, por tanto, antes de la aprobación de nuestra primera legislación urbanística autonómica valenciana, LRAU. Se trata de la sentencia recaída en expediente expropiatorio de la Alquería de la Condessa: STSJ de la Comunidad Valenciana, de 2 de abril de 2002, Sala de lo Contencioso, Sección 2. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 46250330022002100104.

⁴²¹ El literal del art. 61.2 de la LRAU, que se ha recogido en las siguientes legislaciones sin cambios sustanciales, era el siguiente: *“Delimitación de áreas de reparto en suelo urbanizable.-1. Las áreas de reparto en suelo urbanizable deben comprender: A) Uno o varios sectores completos; y B) Suelos dotacionales de destino público -propios de la red primaria o estructural de reservas de suelo dotacional-, no incluidos en ningún sector, cuya superficie se adscribirá a las distintas Áreas de Reparto en la proporción adecuada -y debidamente calculada- para que todo el suelo urbanizable tenga un aprovechamiento tipo similar o un valor urbanístico semejante.”*

Está claro que **la absorción de un “déficit”, por el solo hecho de serlo, rompe totalmente con el principio de equidistribución de beneficios y cargas.** Si se trata, como en el caso estudiado, de superficie de “zonas verdes estructurales” pendientes de obtener, porque corresponden a los 5 m² por habitante de los habitantes actuales, lo justo sería que se costearan únicamente a su cargo, y no al de los nuevos habitantes potenciales que vengan a incrementar la población.

Existen sistemas para reconducir esta carga a los verdaderamente generadores de la misma. Podemos recordar el de las “contribuciones especiales”, que se encuentra todavía vigente, aunque no es muy utilizado en la actualidad, que permite la repercusión también de un porcentaje considerable (90 %) del valor del suelo de una dotación a la colectividad a la que mejore. Nos remitimos a su explicación en el capítulo 4 dedicado a la técnica de la “expropiación”.

Sin embargo la potestad del plan para asignar derechos en nuestro sistema urbanístico español⁴²², abre la puerta a una posición cómoda de la Administración, sin tener que incrementar impuestos o imponer contribuciones especiales a los pobladores actuales. Nos referimos a la posibilidad de desplazar el reparto de dotaciones (en este caso de déficits dotacionales de ZVe) hacia los terrenos que aún no tenían aprovechamiento urbanístico asignado en el planeamiento precedente, es decir, los nuevos suelos urbanizables que se incorporan. En este sentido, el papel de los planes urbanísticos municipales, es descrito por SANTOS DíEZ, como “auténticos planes urbanísticos, planes ejecutivos”, de forma que a partir de su aprobación, *“la estructura del derecho de propiedad existente sobre aquellos se ve profunda y sustancialmente afectada por las determinaciones y limitaciones, por los beneficios, deberes y cargas que en el plan se contienen”*⁴²³.

En consecuencia, **la quiebra del principio de equidistribución se produce desde el propio planeamiento municipal**, amparada por los principios en que se sustenta nuestro sistema urbanístico español. BAÑO LEÓN, expresa acertadamente que *“sería insensato no reconocer que la igualdad y el urbanismo, incluso en la Ley de 1956, es una igualdad procedimental y no sustantiva. Desde el momento que el contenido de la propiedad se difiere a los planes urbanísticos son éstos, y no la ley los que garantizan su contenido. O lo que es lo mismo: puede llegarse a una cierta equiparación de procedimientos y formas y a una igualdad relativa de cargas”*.⁴²⁴

⁴²² Respecto a esta potestad de planeamiento, nos explica GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., en “La distribución equitativa de beneficios y cargas: examen particular del suelo urbano no consolidado”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 6, Mayo 2005, pág.126:

“El ejercicio de la potestad de planeamiento, o su modificación, a través del llamado *ius variandi* es discrecional, en el sentido de que la Administración puede elegir libremente entre diferentes opciones posibles, con tal que guarde coherencia lógica con la realidad que integra su presupuesto y no implique una desviación injustificada de los criterios del planeamiento general...” [las cursivas son del autor de la cita]

⁴²³ SANTOS DíEZ, R.: *El aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística*, Tratado de Derecho Urbanístico, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1978, pág.17:

“Dejando al margen los planes de rango superior, que afectan fundamentalmente a la ordenación del territorio, y centrándonos en los auténticos planes urbanísticos, planes ejecutivos, es evidente que desde el momento en que el planificador diseña, da forma y condiciona mediante las correspondientes normas urbanísticas la posible utilización de los terrenos, y más exactamente desde el momento de la aprobación del correspondiente plan, la estructura del derecho de propiedad existente sobre aquellos se ve profunda y sustancialmente afectada por las determinaciones y limitaciones, por los beneficios, deberes y cargas que en el plan se contienen.”

⁴²⁴ BAÑO LEÓN, J.M., *Las bases de la reforma urbanística: La Ley 6/1998, de 13 de abril*, Anuario de Régimen Local, 1998, pág. 120.

5.3.2.4 REPERCUSIÓN DEL DÉFICIT DE ZVE, EN LOS FUTUROS HABITANTES GENERADOS POR EL NUEVO PLANEAMIENTO

Teniendo en cuenta la potestad del planeamiento municipal para restablecer las nuevas reglas de distribución de cargas a nivel global, consideramos interesante acercarnos a la magnitud de las consecuencias que puede conllevar la configuración de nuevos repartos.

Para ello trataremos de valorar la entidad de la carga de ZVe que se heredaría del planeamiento anterior (déficit de ZVe) por un nuevo planeamiento, en caso de traslado de la misma a futuros crecimientos, y por ello, a futuros habitantes.

Se utilizarán los datos obtenidos en apartados precedentes: déficit actual de ZVe óptima; así como las cifras conocidas de habitantes actuales. Deduciremos cual sería el exceso de ZVe a asumir por los nuevos habitantes, respecto de la "propia" que ellos requieren en aplicación del ratio mínimo legal (5 m²/hab), caso de que se trasladara a ellos todo el déficit que tienen las poblaciones. Este exceso es el que, en algún caso, hemos denominado, para una mejor comprensión, ratio "heredado" del planeamiento anterior.

El análisis se realiza a dos niveles:

1. Una estimación general para toda la comarca
2. Verificación a través del estudio de dos casos reales en la práctica urbanística de los municipios.

1) ESTIMACIÓN GENERAL EN LA COMARCA, DE LOS EFECTOS DE LA ABSORCIÓN DE LOS DÉFICITS DE ZVE EN LOS NUEVOS ÁMBITOS EQUIDISTRIBUTIVOS

Basándonos en las cifras obtenidas de nuestro estudio en la comarca de La Safor, podemos plantear un supuesto, a fin de visualizar mejor el efecto del traslado del déficit "heredado" del planeamiento vigente a un hipotético planeamiento futuro. El ámbito a que nos referimos es toda la comarca de La Safor, por lo que los datos que extraeremos son estimativos y medios.

Es decir, trataremos de deducir la media de "zona verde estructural" deficitaria, heredada del planeamiento anterior, que tendrían que asumir los futuros habitantes potenciales que tuvieran cabida en los nuevos desarrollos urbanísticos previstos, en caso de que, como es tónica general, se recurriera a la técnica de adscripción de toda esta superficie a las nuevas áreas de reparto.

Para ello, hemos planteado el ejemplo, con un crecimiento medio porcentual del 25 % de habitantes, respecto de los existentes.

Cálculo del déficit medio de ZVe por habitante, en las poblaciones que adolecen del mismo, de la comarca de La Safor:

Total población de municipios con déficit de ZVe	164.769	hab
Total superficie de ZVe óptima ya obtenida	435.791	m ²
Total ZVe requerida para cumplir con los 5m ² /hab	823.845	m ²
Total superficie deficitaria de ZVe	388.054	m ²
Ratio medio ZVe óptima y obtenida que se dispone	2,64	m ² /hab
Déficit medio hasta ratio 5 m ² /hab en las poblaciones	2,36	m ² /hab

Consecuencias en la gestión, planteando absorber todo el déficit de ZVe adscribiendo su superficie a las nuevas actuaciones urbanísticas:

Incremento de habitantes (supuesto + 25 %)	41.192	hab
ZVe a asumir "propia" (5m ² /hab. por incremento poblacional)	205.961	m ²
ZVe a asumir deficitaria del planeamiento anterior	388.054	m ²
Total ZVe a asumir en la gestión del nuevo planeamiento	594.015	m ²
Ratio total ZVe/hab. a asumir por futuros habitantes	14,42	m ² /hab
Exceso de ZVe/hab. a asumir derivado del déficit anterior	9,42	m ² /hab

En este supuesto **se obtiene un ratio total de ZVe a asumir por habitante potencial de 14,42 m²/hab, de los que 5 m²/hab son “propios”** (los que requieren por aplicación del estándar legal), **y 9,42 m²/hab son “heredados”** (los que provienen del déficit que presenta la población en general).

2A) CASO DE PILES: TRASLACIÓN DEL DÉFICIT DE ZVE MEDIANTE HOMOLOGACIÓN GLOBAL DE PLANEAMIENTO, A UN NUEVO Y ÚNICO SECTOR

El planeamiento de Piles anterior al actualmente vigente (Normas Subsidiarias aprobadas en 1988), planteó dos “zonas verdes estructurales”, cada una situada en los dos núcleos en que se divide su población: una en el núcleo de población interior, y otra en la zona de playa. El devenir de cada una de ellas ha sido muy diferente, en relación con su gestión:

1. A través del vigente planeamiento (Homologación de normas subsidiarias a LRAU, del año 2000), la zona verde ubicada junto a la playa, llamada parque público de “La Torreta”, se adscribió al sector colindante (denominado Playa de Piles), para su obtención mediante la gestión del mismo. El sector se ha desarrollado, y el parque de La Torreta se encuentra totalmente obtenido y urbanizado.
2. La zona verde en el casco urbano, permanece en la homologación fuera de ámbitos equidistributivos, en un entorno con alto nivel de consolidación urbana. En la actualidad no se encuentra obtenida. Pero es muy indicativo, que sobre la parcela colindante destinada a equipamiento deportivo, en la misma situación urbanística, ha recaído recientemente una sentencia que obliga a su expropiación por el ayuntamiento, poniendo en serio aprieto los recursos económicos del ayuntamiento⁴²⁵.

⁴²⁵ El caso mencionado es tratado con detalle en el capítulo dedicado a la técnica de la expropiación. También se muestra información del mismo en la ficha del municipio correspondiente, en el capítulo 2. Los datos proceden del documento de homologación, que son oportunamente recogidos en el anexo de bibliografía y fuentes documentales consultadas.

En el presente capítulo vamos a examinar el efecto que supuso el traslado de parte del déficit de ZVe de las NS de 1988, a través de la Homologación del año 2000, al sector "Playa de Piles", adscribiendo el parque de "La Torreta", que tiene 46.882 m² de superficie.

Datos del sector "Playa de Piles" establecidos en la homologación⁴²⁶:

(Ss) Superficie del sector: 272.241 m²s

(RP) Superficie red primaria adscrita (ZVe): 46.882 m²s (parque de La Torreta)

(AR) Superficie total del área de reparto (AR): 319.123 m²s

(IEB) Índice de edificabilidad bruto del sector: 0,70 m²t/m²s.

Número máximo de viviendas (y habitantes potenciales): 816 viv. (3,2 hab/viv = 2.611 habitantes)

(A) Aprovechamiento urbanístico del AR⁴²⁷: 190.568,70 m²t*

(AT) Aprovechamiento tipo (A/(Ss+RP)): **0,5971 m²t*/m²s**

Ratio "propio" y ratio "heredado" de ZVe cuya obtención asumió la nueva actuación urbanística (sector Playa de Piles):

(ZVp) Sup. de parque "propia" que requieren los nuevos habitantes (5 m²/hab)⁴²⁸: 13.056 m²s.

(RP) Sup. de parque total cuya cesión asumió a cargo la actuación: 46.882 m²s.

Ratio total de ZVe cuya obtención se asumió por nuevo habitante: 17,95 m²s/hab.

Exceso sobre la "propia", cuya obtención se asume (RP-ZVp): 33.826 m²s.

Ratio en "exceso" (heredado del planeamiento anterior): **12,95 m²s/hab.**

2B) CASO DE DAIMÚS: TRASLACIÓN DE DÉFICIT DE ZVE MEDIANTE NUEVO PLAN GENERAL A LOS NUEVOS SECTORES

El municipio de Daimús, muestra un ejemplo de traslado de la totalidad de la carga heredada de sus Normas Subsidiarias vigentes (1993), al conjunto de nuevos crecimientos urbanísticos propuestos en el nuevo plan general en tramitación (emitido documento de referencia por el órgano ambiental en el 2014).

La carga urbanística a que nos referimos, deriva del déficit total de superficie de "zona verde estructural", consistente en el parque Playa Sur, ubicado en SNU en las vigentes NS, fuera de ámbitos equidistributivos, con 68.130 m² de superficie. En el nuevo PG se adscribe todo el parque a los tres nuevos sectores residenciales, asignando un porcentaje similar de aprovechamiento a los terrenos incluidos en las nuevas áreas de reparto, donde lógicamente, están comprendidos los terrenos que conforman el parque.

Por su buena situación, próximo a futuros crecimientos urbanísticos del litoral y colindante con el municipio de Guardamar de la Safor, en nuevo PG mantiene la situación del parque Playa

⁴²⁶ Homologación global de normas subsidiarias, aprobadas el 1-2-2000. Autor: Monserrat Lafuente, B. (ICCP). (Fuente: oficina de información urbanística del CTAV, signatura 9990036).

⁴²⁷ No se incluyen coeficientes de ponderación de uso y tipología, por lo que el aprovechamiento urbanístico coincide en cifra con la edificabilidad del sector.

⁴²⁸ Recordemos que el ratio legal de parque público de la red primaria ("zona verde estructural"), conforme a nuestra legislación urbanística vigente, es de 5 m² por habitante, conforme se ha explicado con detalle en la introducción del capítulo dedicado a "las zonas verdes estructurales como dotación".

Sur, aunque amolda sensiblemente su forma para adaptarse a los contornos de los nuevos sectores que lo rodean, y a los que se adscribe.

Cuantificamos a continuación, el peso del traslado del déficit de ZVe previo, por cada nuevo habitante que genera el PG.

Ratio “propio” y ratio “heredado” de ZVe cuya obtención asumen los nuevos sectores del nuevo PG⁴²⁹:

Déficit total de parque público, heredado de las vigentes NS: 68.130 m² (Parque Playa Sur)

Población total potencial planteada en el nuevo PG en trámite: 6.940 hab.

Población actual del municipio: 2.830 hab.

Incremento poblacional: 4.110 hab.

(ZVp) Sup. de parque “propia” que requieren los nuevos habitantes (5 m²/hab)⁴³⁰: 20.550 m²s.

(RP) Sup. de parque total cuya cesión se adscribe a los nuevos sectores residenciales: 68.130 m²s.

Ratio total de ZVe cuya obtención asumen por nuevo habitante: 16,57 m²s/hab.

Exceso sobre la “propia”, cuya obtención asumen (RP-ZVp): 47.580 m²s.

Ratio en “exceso” (heredado del planeamiento anterior): **11,57 m²s/hab.**

5.3.2.5 EL CONTROL SOBRE LOS EFECTOS EN LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LAS ACTUACIONES

Hemos podido comprobar que la redacción de nuevos planeamientos está siendo aprovechada por muchos municipios para tratar de resolver la obtención, no solo de las nuevas infraestructuras y dotaciones que demandan los nuevos crecimientos urbanísticos, sino también de las dotaciones, entre ellas ZVe, que quedaron pendientes del planeamiento anterior, y que, aún prestando su servicio a la colectividad, las siempre menguadas arcas municipales encuentran problemas para asumir el gasto de afrontar la adquisición de dichos suelos por sí mismas.

En dicho caso, se recurre a la técnica de adscripción de dichos suelos dotacionales, de la red primaria según la acepción de nuestra legislación comunitaria, a los nuevos sectores, integrándolos en las áreas de reparto que conformarán conjuntamente con terrenos interiores de dichos sectores. Con esta operación los propietarios de esta red primaria externa, tendrán el mismo derecho de aprovechamiento urbanístico unitario (aprovechamiento tipo), que los integrados en los sectores. Dicho de otra manera, los propietarios del interior del sector tendrán que repartir los beneficios del desarrollo de la actuación, con otros externos: los del suelo dotacional adscrito. En consecuencia el aprovechamiento tipo al que tendrán derecho disminuirá respecto del que hubieran tenido si no se les hubiera adscrito la ZVe u otra dotación correspondiente⁴³¹.

⁴²⁹ Nuevo Plan General en tramitación con documento de referencia emitido el 26-6-14. Autor: Femeniade Sierra, R.,(ICCP). (Fuente: <http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/> y oficina de información urbanística del CTAV, signatura 9990036).

⁴³⁰ Recordemos que el ratio legal de parque público de la red primaria (“zona verde estructural”), conforme a nuestra legislación urbanística vigente, es de 5 m² por habitante, conforme se ha explicado con detalle en la introducción del capítulo dedicado a “las zonas verdes estructurales como dotación”.

⁴³¹ Podemos recordar cómo, en el caso expuesto de Piles, el aprovechamiento unitario de los propietarios interiores del sector hubiera sido sin red primaria adscrita de 0,70 m²t/m²s (igual que el índice de edificabilidad bruto, IEB), mientras que habiendo adscrito una superficie de parque público, este disminuye a 0,5971 m²t*/m²s, lo que supone un 15% menos de aprovechamiento urbanístico por cada metro de suelo aportado para los propietarios del interior del sector.

En este punto es donde surge la contrapartida o posibles efectos negativos de la “traslación” de los suelos dotacionales pendientes (déficits heredados del planeamiento anterior) a las nuevas áreas de reparto: la “viabilidad económica” de las actuaciones urbanísticas correspondientes.

A mayor suelo dotacional externo adscrito, más propietarios (en realidad, más superficie de suelo) con los que repartir los beneficios que reporte la actuación urbanística. Puede llegar un hipotético caso, en que si el área de reparto contiene un porcentaje elevado de suelo externo con el que también repartir beneficios, la repercusión de estos por superficie de terreno fuera tan baja, que no fuera rentable la actuación.

En tal sentido, en la redacción originaria del reglamento de la LUV en Valencia, el ROGTU⁴³², se establecía un límite a la adscripción de red primaria, de manera que no se redujera el aprovechamiento tipo de área de reparto respecto del índice de edificabilidad bruto, en más de un 20 %, aunque posteriormente esta disposición se eliminó.

La comprobación de la viabilidad económica de la actuación se realiza verificando que el valor residual unitario del suelo aportado sea superior al umbral de rentabilidad establecido⁴³³.

En consecuencia, es coherente y necesario que, con la tendencia descrita de traslación de déficits dotacionales a futuros planeamientos por adscripción, así como por la existencia de otras cargas urbanísticas, se exija la realización de “estudios de viabilidad económica” de las actuaciones urbanísticas, que valoren la capacidad de éstas para ejecutar sus previsiones urbanísticas.

Estos estudios de viabilidad económica, cuya elaboración devenía necesaria para preparar las proposiciones jurídico-económicas de los agentes “urbanizadores”, introducidos por nuestra primera legislación autonómica, LRAU, son ahora de obligatoria realización desde el propio plan general estructural de la LOTUP⁴³⁴.

⁴³² El art. 112.1.del ROGTU, estableció lo siguiente:

“Las áreas de reparto en suelo urbanizable deben comprender:

a) Uno o varios sectores completos.

b) Los suelos dotacionales de destino público, de la red primaria o estructural, clasificados como suelo urbanizable, no incluidos en ningún sector. La superficie de estos suelos se adscribirá a las distintas áreas de reparto en la proporción adecuada, de modo que se garantice su obtención, sin que de esta adscripción pueda resultar un aprovechamiento tipo inferior al 80 por ciento del índice de edificabilidad bruta del sector con menor aprovechamiento objetivo del área de reparto, o del único sector incluido, en el caso de áreas de reparto así conformadas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 70.3 de este Reglamento.”

⁴³³ Para mayor detalle sobre el estudio de la viabilidad económica de las actuaciones urbanísticas nos remitimos a la obra de FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., MARÍN FERREIRO, B. y FERNÁNDEZ MONEDERO, F.: *Guía básica para el análisis de viabilidad económica de las actuaciones urbanísticas*, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Valencia, 2003, pág. 48. En el ejemplo expuesto en esta referencia se considera que la actuación se rentable cuando: Valor residual (unitario) del suelo aportado > 1,4 x Valor inicial (unitario) del suelo.

⁴³⁴ Nuestro vigente marco urbanístico valenciano (LOTUP), exige entre los contenidos económicos a considerar y documentar en el plan general estructural, el establecimiento de los criterios de equidistribución que hayan de regir su desarrollo, “ponderando la viabilidad económica que permita garantizar la ejecución de sus previsiones de gestión urbanística” (art. 30.1), lo que se traduce en la obligatoriedad de incluir entre su documentación un “informe de viabilidad económica”.

También, dentro de la documentación exigible para los programas de actuación aislada, se incorpora un “estudio de viabilidad económica y estudio de sostenibilidad económica de la actuación” (art. 167.4 LOTUP). Igualmente se exige dicho estudio en la documentación dirigida a tramitar otro tipo de expedientes, como los de actuaciones territoriales estratégicas (art. 17.3.b) actuaciones de minimización del impacto territorial (art. 211.1.e).

En los casos descritos, va a resultar por tanto un documento clave para poder aceptar los planteamientos de adscripción mencionados.

5.3.2.6 CONSIDERACIONES FINALES

A través de los ejemplos reales analizados en los municipios de Piles y Daimús, podemos apreciar que los resultados generales obtenidos, como media para toda la comarca de La Safor, en base a una estimación (se ha obtenido un ratio en exceso a heredar por déficits de 9,42 m²s/hab.), no distan mucho de la situación práctica existente en los casos reales estudiados (traslado de un déficit de ZVe a los nuevos planeamientos de 12,95 m²s/hab y 11,57 m²s/hab, en Piles y Daimús, respectivamente).

La aplicación realizada de las áreas de reparto en los nuevos planeamientos, delimitadas de manera estratégica, no para conseguir la justa distribución de beneficios y cargas entre la colectividad, sino para garantizar la obtención de déficits dotacionales pendientes, a cargo de determinadas actuaciones urbanísticas, viene a concordar con la afirmación de BAÑO LEON, cuando expresa que las áreas de reparto han quedado reducidas, en bastantes ocasiones, a un *“simple artificio legal con el que la Administración se asegura la obtención de terrenos en suelo urbano y urbanizable”*⁴³⁵.

A su vez, podríamos hacer una equiparación entre dos tipos de ámbitos equidistributivos:

- Las áreas de reparto en suelo urbanizable que se plantean en un nuevo planeamiento municipal, a las que se adscriben los déficits de zonas verdes de la red primaria (ZVe) provenientes del planeamiento anterior para conseguir su obtención
- Las unidades de ejecución en suelo urbano no consolidado, en las que se incluyen los déficits dotacionales del suelo urbano consolidado, con igual finalidad que el caso anterior.

La delimitación de áreas de reparto ha sufrido un claro retroceso en la intención distributiva, en aras de flexibilizar y facilitar la gestión. Esta involución, por lo que respecta al suelo urbanizable, la podemos resumir en las siguientes fases:

- El TRLS 1992, plantea la delimitación de amplias áreas de reparto que abarcaban todo un cuatrienio y todos los sistemas generales, con lo que extiende la unidad de aprovechamiento tipo a grandes extensiones de terrenos.
- Le legislación autonómica (LRAU y siguientes) permite la posibilidad de delimitar áreas de reparto más pequeñas, ajustadas a sectores concretos y su concreta red primaria adscrita.
- Actualmente, a través de la redacción de nuevos planes generales, aprovechando la potestad del planeamiento de traspasar la frontera de ciertas “reglas” y equilibrios preestablecidos, se delimitan áreas de reparto con nuevos sectores a las que se adscriben terrenos dotacionales externos, pendientes de la gestión del planeamiento anterior, que suponen un déficit dotacional correspondiente a la población del plan precedente, y que por tanto, heredarán los nuevos habitantes.

Llegados a este punto, podemos recordar las directrices que se apuntaban en la legislación preautonómica, así como en las sentencias judiciales emitidas, como la anteriormente referida (municipio de l’Alqueria de la Contessa), en que se propugnaba que *“los terrenos para las*

⁴³⁵ BAÑO LEÓN, J. M.; *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 249.

*dotaciones que están al servicio de la generalidad de los ciudadanos han de obtenerse por expropiación, es decir con cargo a un presupuesto al que contribuyan todos*⁴³⁶.

Si tenemos en cuenta, que la posibilidad de trasladar la carga general, a unos pocos, mediante nuestros instrumentos de planeamiento, está amparada por la propia legislación urbanística, y tiene por objetivo liberar de una responsabilidad no asumida por la Administración, encontramos acertado al caso, la similitud que de los instrumentos clásicos de planificación y diseño, realiza (MIRALLES I GARCIA⁴³⁷), refiriéndose a ellos como, simplemente, “instrumentos administrativos, de la Administración”.

5.3.3 La modificación de “zonas verdes estructurales” relacionadas con la “gestión”

5.3.3.1 MODIFICACIONES OPERADAS ENTRE PLANEAMIENTOS SUCESIVOS

A través del análisis minucioso del planeamiento municipal, no únicamente del vigente, sino también del anterior, así como del posible futuro en redacción, se ha realizado un estudio dinámico de las posibles alteraciones que a través de planeamientos sucesivos puedan estar alterando la situación de las “zonas verdes estructurales”.

La información gráfica se muestra en el capítulo 2, a través de las fichas correspondientes a cada municipio, donde se puede visualizar en la parte de análisis de planeamiento, los diferentes instrumentos de planificación estudiados.

En las tablas siguientes, mostramos las modificaciones operadas entre planeamientos sucesivos que afectan a “zonas verdes estructurales”, agrupadas en dos conjuntos: el de modificaciones introducidas en el planeamiento vigente respecto del anterior, o las que se han planteado en un nuevo planeamiento en redacción respecto del vigente.

⁴³⁶ Respecto a la contradicción de la realidad actual con estas antiguas quejas doctrinales, encontramos acertadas las palabras de BAÑO LEÓN, J. M. (2009), op.cit. pág. 248: *“Las áreas de reparto pueden comprender uno o varios sectores completos y lo que es más importante, incluyen los suelos dotacionales de la red primaria (sistemas generales en la terminología del TRLS 1976), no incluidos en ningún sector, cuya superficie se adscribirá a cada área de reparto de forma que todo el suelo urbanizable tenga un aprovechamiento tipo similar. Como se ve **la apelación a la igualdad encubre aquí el legítimo propósito de que todos los sistemas generales se financien con cargo a los propietarios del suelo urbanizable. La nueva urbanización financiará la adquisición de terrenos para las infraestructuras públicas. La antigua queja doctrinal sobre la desigualdad que produce esta carga sobre los propietarios del suelo urbanizable, respecto de los propietarios del suelo urbano, que también se benefician de los sistemas generales, queda arrinconada en el cajón de las querellas jurídicas inútiles.**”* [la negrita es nuestra]

⁴³⁷ MIRALLES I GARCIA, J.L.: “El patrimonio rural periurbano: el caso de L’Horta de València”, *Ingeniería y territorio*, Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, nº 75,2006, pág. 81. <<http://www.ciccp.es/revistaT/textos/pdf/10-Jos%C3%A9%20Luis%20Miralles.pdf>>

Planeamiento VIGENTE (ANTERIOR)	Municipio	Modificaciones en la ubicación de ZVe entre planeamientos sucesivos. Introducidas en el vigente PG, respecto del anterior
NS 1997 (NS 1982)	Almiserà	El parque público lineal junto al Río Vernisa, se descalifica y se sustituye por zona edificable residencial, mientras se traslada a zona opuesta del casco, ocupada por instalaciones deportivas al aire libre. - Se trata de desplazamiento y ajuste de dimensiones o forma. - Relación con la gestión de esta modificación: falta de obtención previa de la ZVe
PG 1999 (NS 1981)	Bellreguard	Se suprimen el "parque Este" de la población y el "playa Norte" de las NS, por falta de obtención, sustituyéndose por otros. - Se trata de desplazamiento y ajuste de dimensiones o forma. - Relación con la gestión de esta modificación: falta de obtención previa de las ZVe
NS 1987 (NS 1982 PG 1969)	Beniarjó	Respecto del PG 1969, se suprime la ZV al Este junto al Río Serpis, por estar en un área de alta productividad agrícola. Se reduce la dotación a una única ZV ocupada por instalaciones deportivas al aire libre. - Se trata de desplazamiento y ajuste de dimensiones o forma. - Relación con la gestión de esta modificación: falta de obtención previa de la ZVe
NS 1985 (PGRI 1955)	Benirredrà	Se suprime la ZVe a modo de "cinturón verde" que rodeaba en casco urbano. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - No tiene relación única con la gestión. Deriva de un cambio total de modelo urbano.
NS 1994 (NS 1989)	Castellonet de la Conquesta	La ZVe prevista en las NS 1989, pasa a calificarse como dotacional deportivo, situándose el nuevo parque, en su mayor parte, en las estribaciones del un montículo adyacente a la población. - Se trata de desplazamiento y ajuste de dimensiones o forma. - Relación con la gestión de esta modificación: falta de obtención previa de la ZVe
PG 1982 (PG 1967)	La Font d'en Carròs	Se suprime el gran parque Sur del casco urbano, sin gestión, pasando a ser ocupado por suelo edificable. Se crean otras ZVe en emplazamientos muy diferentes. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - Relación con la gestión de esta modificación: falta de obtención previa de la ZVe
PG 2002 (NS 1991)	Miramar	Se suprime un gran parque periurbano con valores ambientales, que pasa a SNU protegido. Se sustituye la dotación por otro existente en la zona residencial de playa. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - No tiene relación con la gestión. Surge de una adaptación de la ordenación (suelo calificado como ZVe) en coherencia con los valores del suelo.
NS 1992 (NS 1982 PL 1954)	Real de Gandía	Se suprime en las NS 1982, la ZVe a modo de "cinturón verde" que rodeaba en casco urbano del plan de 1954. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - No tiene relación única con la gestión. Deriva de un cambio total de modelo urbano.
HO NS2000 (NS 1985 PL 1954)	Xeraco	Se suprime en las NS 1985, la ZVe a modo de "cinturón verde" que rodeaba en casco urbano del plan de 1954. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - No tiene relación única con la gestión. Deriva de un cambio total de modelo urbano.

5. Las “zonas verdes estructurales” desde la “reparcelación sistemática”...

Planeamiento VIGENTE	Municipio	Modificaciones en la ubicación de ZVe entre planeamientos sucesivos. Planteadas en el nuevo PG en trámite, respecto del vigente
HONS 1999	Ador	Se plantea la descalificación del gran parque no obtenido “Loma del Cabeço” (espacio periurbano con valores naturales), pasando a SNU protegido, y se sustituye por dos nuevos parques integrados en ordenación y gestión a nuevos sectores. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - La modificación se vincula con la nueva gestión planteada.
NS 1997	Almiserà	La parte de ZVe de la zona casco, ocupada por instalaciones deportivas se descalifica. Se mantiene la pendiente de obtener y se amplía con otras adscritas a nuevos sectores. La mayor en tamaño, ZVe de la zona Monte Vernissa, que procede de las NS 1982, pasa a PNL (cesión 1 m ² /m ² art. 13.6 LOTPP). - Se trata de desplazamiento y ajuste de dimensiones o forma. - Ambas modificaciones se vinculan con la nueva gestión planteada.
PG 1982	La Font d'en Carròs	Se suprime el gran parque periurbano en el montículo del castillo de El Rebollet, sustituyéndose por otro integrado en una zona residencial de nuevo crecimiento, a cuya área de reparto se adscribe. - Se trata de desplazamiento y ajuste de dimensiones o forma. - La modificación se vincula con la nueva gestión planteada.
PG 1981	LLoc nou de Sant Jeroni	Se suprime el parque de ribera del Rio Vernisa, y se desplaza hacia extremo opuesto de la población, con mayor tamaño y adscrito a las nuevas áreas de reparto que se delimitan. El modelo urbano se altera, por falta de obtención y nuevos requerimientos dimensionales exigidos por la legislación que no cumple el parque previo. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - La modificación se vincula con la nueva gestión planteada.
PG 1999	Palma de Gandía	Se plantea la descalificación de la zona verde al sur del casco urbano, no obtenida, por falta de gestión. Se sustituye por un parque en extremo opuesto de la población, de mayor tamaño y adscrito a las nuevas áreas de reparto que se delimitan. El modelo urbano se altera, por falta de obtención y nuevos requerimientos dimensionales exigidos por la legislación que no cumple el jardín previo. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - La modificación se vincula con la nueva gestión planteada.
PG 1982	Oliva	Se suprimen ZVe con clara vocación de SNU, no obtenidas (cerro de Almoixic), u obtenidas (ribera del Rio Vedat), por otras vinculadas funcionalmente a los crecimientos urbanísticos, en cuyo caso, se adscriben a las futuras áreas de reparto. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - Las modificaciones surgen de una adaptación de la ordenación, en coherencia con los valores del suelo. Las nuevas propuestas se vinculan con la nueva gestión planteada.
NS 1988	Rafelcofer	Se plantea la descalificación de las zonas verdes limítrofes al casco urbano, no obtenidas, por falta de gestión. Se sustituye por un parque deportivo municipal en otro extremo de la población. - Se trata de desplazamiento y ajuste de dimensiones o forma. - La modificación elimina el problema de obtención del nuevo suelo, por ser ya público.
NS 1992	Real de Gandía	Se plantea la descalificación de la ZVe no obtenida (montículo en SNU), pasando a SNU, y se sustituye por otras ZVe integradas en la ordenación y gestión de los nuevos sectores. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - La modificación se vincula con la nueva gestión planteada.

NS 1988	Simat de Valldigna	Se suprime el jardín lineal que forma el límite sur de la población, junto a una vía pecuaria, y se desplaza hacia extremo opuesto de la población, con mayor tamaño y adscrito a las nuevas áreas de reparto que se delimitan. El modelo urbano se altera, por falta de obtención y nuevos requerimientos dimensionales exigidos por la legislación que no cumple el parque previo. - Se trata de una supresión definitiva en el modelo urbano de la ZVe. - La modificación se vincula con la nueva gestión planteada.
---------	--------------------	---

PL: Proyecto de alineaciones; NS: Normas Subsidiarias; PG: Plan General; HO: Homologación

5.3.3.2 DIFERENTE ALCANCE DE LOS EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN DE LA ZVE

Los efectos del traslado de posición de una “zona verde estructural” de un planeamiento respecto a su precedente, pueden tener diverso alcance, por lo que los hemos agrupado en dos tipos:

- 1) **Desplazamiento:** en casos de menor entidad de la ZVe, se produce un cambio de posición de ésta que no conlleva cambios drásticos en el modelo de ordenación.

Esta **situación suele derivarse de un déficit de gestión injustificable**, ya que situaciones previas favorables para la ZVe, se sustituyen posteriormente por suelos edificables residenciales.

Como ejemplo se puede consultar en las fichas de municipios, los parques del planeamiento previo siguientes: el parque junto al río Vernissa en Almiserà y el parque “playa Norte” en Bellreguard.

- 2) En otros casos, la modificación se trata más bien de una **supresión definitiva de dicho elemento en el modelo urbano**, por lo que se altera éste, en mayor o menor medida. Podemos clasificarlos en función de la consecuencia de que derivan:

- **Reconducción de planteamientos idealistas** (como los “cinturones verdes” de los planes de los años 50, en los municipios de Benirredrà, Real de Gandía, Xeraco), hacia los planes vigentes.
- **Corrección de calificaciones no concordantes con el valor natural** de los terrenos que se reconducen a su reconocimiento como SNU protegido. (vigente planeamiento de Miramar, o nuevos en trámite de Ador, Real de Gandía, Oliva)
- También se debe a **ausencias o déficits de gestión** (de manera similar a los casos de desplazamientos anteriormente mencionados, pero en este caso, por la entidad del parque, se produce un cambio más patente en el modelo urbano), ya que situaciones previas favorables para la ZVe, en algunos casos se sustituyen posteriormente por suelos edificables residenciales.

Como ejemplo se puede consultar en las fichas de municipios, los casos siguientes: el “parque Sur” del planeamiento previo de La Font d’en Carròs, el nuevo plan en trámite de Lloc nou de Sant Jeroni y Simat de Valldigna.

5.3.3.3 LA MOTIVACIÓN DE LA MODIFICACIÓN, COMO NEXO ENTRE "ORDENACIÓN" Y "GESTIÓN"

En función de la motivación que ha llevado a efectuar la modificación de las zonas verdes, podemos encontrar diversas situaciones que condicionan sus resultados, tanto en aspectos relacionados con la ordenación urbanística como en su gestión. Las podemos clasificar en las siguientes:

1. Existe un número de casos en que suele coincidir **ausencias de gestión en el plan anterior con recalificación del emplazamiento originario de la zona verde como edificable**. En este caso, **el nuevo emplazamiento a ocupar no suele reportar una mejora en la situación de la ZVe respecto de la anterior** (Almiserà, Bellreguard, La Font d'en Carròs).
2. En algunos casos, **siguen la oportunidad que les ofrece una ubicación más sencilla de gestionar**:
 - a) Hacia un suelo ya ocupado por instalaciones deportivas, y por tanto ya público (Almiserà, Beniarjó, nuevo plan en trámite de Rafelcofer).
 - b) Otras veces, la oportunidad consiste en poderse adscribir a nuevos sectores para su obtención (Lloc nou de Sant Jeroni).
3. En los que provienen de planes antiguos (anteriores a LS 1956), que contemplaban "cinturones verdes" alrededor de la población, la supresión de éstos conlleva a un **cambio global de modelo urbano, de uno idealista a otro realizable**.
4. Cuando **provienen de calificaciones no concordantes con el valor natural** de los terrenos, que se reconducen a su reconocimiento como SNU protegido, **los nuevos emplazamientos que ocupan las zonas verdes suelen ser adecuados a su uso y destino**. (Miramar, y nuevos planes municipales de Ador, Real de Gandía, Oliva). Al operarse estas modificaciones normalmente en planes recientes, la gestión en este caso, adscribiendo a los nuevos sectores los posibles déficits de ZVe, es la práctica habitual.

5.4 CONCLUSIONES

5.4.1 La aplicación de la “reparcelación” y sus resultados

El análisis efectuado sobre la inclusión de la técnica reparcelatoria para la obtención de las “zonas verdes estructurales” en nuestro planeamiento urbanístico, pone en evidencia una serie de aspectos, que a modo de conclusiones exponemos a continuación.

1. Pese a que la singladura de nuestra primera legislación urbanística valenciana (LRAU, 1994) supera las dos décadas, únicamente **algo menos de la mitad de los municipios** de una comarca con significativa dinámica urbanística, como La Safor, **han “conseguido” renovar su planeamiento y adaptarlo a nuestra legislación urbanística autonómica. La mayor parte por tanto, (16 de 31 municipios) disponen todavía de un plan adaptado a la legislación estatal preautonómica, con el que resuelven, sin demasiados problemas “aparentes”, las cuestiones urbanísticas, del día a día, de su población.**
2. Este conjunto de municipios adaptados a la LRAU plantea, en su mayoría, una **traslación del sistema de gestión asignado a las ZVe para su obtención, que pasa de la “expropiación” a la “reparcelación”,** mediante su adscripción a los nuevos sectores clasificados.

Se produce un claro despegue en el ritmo de obtención de ZVe⁴³⁸ a partir de los planes adaptados a la legislación valenciana, que articulan oportunamente la técnica reparcelatoria, consiguiendo en estos últimos años trasladar a manos públicas una media comarcal de 13,17 m²/hab, aunque como hemos visto en el capítulo dedicado a las ZVe como “dotación” los valores absolutos totales son todavía muy bajos, y más si se consideran únicamente las que reúnen características adecuadas para su utilización (lo que se traduce en un ratio de ZVe óptima por habitante de 3,46 m²/hab.).

3. Este ritmo concentrado es debido claramente, no a la “reparcelación” como técnica, sino a las circunstancias temporales de su momento, que les permitió ser impulsados por la corriente del desarrollo urbanístico, generado durante los años posteriores a la aprobación de la LRAU.

Por tanto, el motor real que ha conseguido gran parte de las cesiones de dotaciones de interés general (en nuestro caso, las “zonas verdes estructurales”) ha sido el desarrollo urbanístico, donde la herramienta básica puesta a su servicio para gestionar el suelo ha sido la “reparcelación”.

⁴³⁸ Recordemos que como una de las conclusiones que extrajimos del capítulo dedicado al estudio de las ZVe como dotación, era que el mayor empuje en la obtención de estas dotaciones se había producido en la época del desarrollo urbanístico de estos últimos años, antes del estallido de la “burbuja inmobiliaria”:

“La media de obtención de las ZVe previstas por el plan en los municipios es inferior a la mitad de lo que en ellos se encuentra previsto o calificado (48 %).

Si dividimos las cifras absolutas de nuevas ZVe obtenidas, entre el crecimiento poblacional, desde que se aprobó el plan vigente hasta la actualidad, el ritmo de obtención de ZVe en relación con el crecimiento poblacional, es superior al ratio mínimo legal (5 m²/hab) por situarse como media en 13,17 m²/hab, en el conjunto de la comarca. La media de antigüedad de los planes de La Safor es de 21 años, por lo que este ritmo de gestión se sitúa en la franja temporal de empuje en el desarrollo urbanístico de estos últimos años, antes del estallido de la burbuja inmobiliaria.”

4. La migración generalizada de las dotaciones estructurales, desde la “expropiación” a la “reparcelación”, representa en definitiva, un **desplazamiento de la carga de las manos de la Administración pública, a la de los propietarios particulares**⁴³⁹.

Esta reacción es una muestra de la **falta de capacidad económica de nuestra Administración Local, que deriva en inactividad para tomar la iniciativa necesaria** en otras técnicas como la expropiatoria, así como de la omisión de ciertas responsabilidades urbanísticas hacia elementos que no se consideran prioritarios, como las zonas verdes⁴⁴⁰.

5. Si el impulso en la obtención de dotaciones, como hemos dicho, debe gran parte de sus resultados a la eclosión urbanística estos últimos años, panorama que como sabemos, ha cambiado radicalmente en el presente, cabe preguntarse qué va a ocurrir con las ZVe pendientes de obtención a partir de ahora.

Ante el futuro pausado que probablemente nos depara en los años venideros, en lo que al desarrollo urbanístico se refiere, y a la contención de gasto a que está obligada la Administración, creemos no resulta muy aventurado manifestar, **como posibilidad, que las “zonas verdes estructurales” permanezcan sin obtener, durante un importante periodo de tiempo.**

5.4.2 Los efectos de la traslación de los déficits de ZVe a nuevos planeamientos: la quiebra del principio de “equidistribución general”

1. La situación más común que resume la actitud de los ayuntamientos, ante el déficit dotacional de ZVe que pueden llegar a tener, es el abandono de la técnica de la “expropiación”, en los nuevos planes, que queda reducida al menor número de casos posibles, y la “migración” de suelos dotacionales a la técnica reparcelatoria, como paraguas bajo el que cobijarse ante el peligro del desencadenamiento de la “expropiación rogada”, y como garantía, más pronto o más tarde, de su obtención a cargo de un nuevo desarrollo urbanístico, al que queda “adscrita”.
2. A efectos de cuantificar el efecto en cifras de la extensión de la traslación comentada, hemos podido estimar cual es ese déficit medio, y qué efectos cuantitativos produciría en los nuevos planeamientos, si se quisiera absorber en su globalidad adscribiéndolos a un hipotético nuevo crecimiento⁴⁴¹:

⁴³⁹ Refiriéndose a la reparcelación y el papel que desempeña en nuestro sistema urbanístico español (SUE), en el que destaca el de los propietarios, por la necesidad de encontrar solvencia económica para la producción de la ciudad, indica FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R. (2011), op. cit., pág.34:

“Con ella, el viejo SUE alcanza su madurez epistemológica y permite ya dar respuestas, al menos instrumentalmente correctas, para poder garantizar los nuevos desarrollos urbanos con cierta solvencia técnica y consolidando el papel del propietario de suelo como genuino operador-urbanizador del proceso inmobiliario.”

⁴⁴⁰ Las graves consecuencias que se pueden derivar de la inactividad de la Administración, se pueden apreciar claramente en el caso expuesto de Piles, comparando el diferente devenir de sus dos “zonas verdes estructurales”. Una de ellas, tras la adscripción a un sector de reciente desarrollo urbanístico ya está obtenida (parque de la Torreta), mientras que sobre la zona verde del “Casco”, fuera de ámbitos equidistributivos, planea un serio peligro de petición de expropiación por sus propietarios. Nos remitimos a la explicación de este caso en el presente capítulo, en el dedicado a la expropiación, y a la ficha municipal correspondiente.

⁴⁴¹ En las páginas precedentes se detallan los cálculos, pero a modo de resumen indicamos que hemos realizado el supuesto con un crecimiento poblacional del 25% del actualmente existente, apreciando que las cifras de resultado han sido conservadoras, ya que están por debajo de las obtenidas en casos reales estudiados, que también se desarrollan en nuestro análisis.

- a) La totalidad de la comarca presenta un **déficit “medio” de ZVe “óptima” de 1,54 m²/hab., lo que supone un 30% respecto del mínimo legal (5 m²/hab.)**⁴⁴².
- b) Por otro lado, **se obtiene un ratio total de ZVe a asumir por habitante potencial de 14,42 m²/hab, de los que 5 m²/hab son “propios”** (los que requieren por aplicación del estándar legal), **y 9,42 m²/hab son “heredados”** (los que provienen del déficit que presenta la población en general). Estas cifras son conservadoras, si se comparan con datos reales de casos estudiados.
3. **La absorción de un “déficit”, por el solo hecho de serlo, y trasladarlo a futuros habitantes que no lo han generado, rompe totalmente con el principio de “justa distribución de beneficios y cargas” a nivel de la ordenación general municipal.**
 4. Esta quiebra del principio de equidistribución “general”, se produce, respetando en todo caso las opciones que permite la legislación vigente, a través del propio planeamiento municipal, y de la propia técnica que lo abandera: la “reparcelación”.
 5. Existen maneras de repercutir el coste de obtención de dotaciones “propias” del suelo urbanizado existente a sus demandantes auténticos (la población actual), como incrementar impuestos o imponer contribuciones especiales, pero **la permanente debilidad de nuestra Administración Local se pone de nuevo en evidencia a través de esta salida cómoda**, que supone la adscripción de los déficits a nuevos desarrollos, trasladando injustamente las necesarias dotaciones a los futuros habitantes.
 6. Esto ha sido posible porque paulatinamente la legislación ha ido flexibilizándose, y como resultado, sus correspondientes pronunciamientos judiciales asumiendo el nuevo escenario que plantean las leyes. Los “sistemas generales” que en la legislación preautonómica se abogaba tenían que ser costeados por la colectividad, son la “red primaria” actual que se adscribe a los nuevos sectores. La utilización de las herramientas en que se basa la equidistribución de beneficios y cargas, ha ido sufriendo un retroceso en la intención distributiva en aras de facilitar la gestión, y la obtención de suelos dotacionales por los ayuntamientos.
 7. Realizando una comparativa con el suelo urbano, encontramos que según manifiesta QUESADA POLO⁴⁴³, las unidades de ejecución en suelo urbano no consolidado se convierten en las “grandes perdedoras”, como consecuencia de ser utilizadas para absorber los déficits del suelo urbano consolidado. Extrapolando la conclusión anterior a los casos analizados a través de nuestro referente de estudio (las “zonas verdes estructurales”), podemos decir que, en nuestro caso, **las grandes perdedoras serían las nuevas áreas de reparto en suelo urbanizable, donde se “penalizan” los déficits de red primaria correspondientes a todo el municipio o a la población en general.**

⁴⁴² En apartados precedentes, y con mayor detalle en el capítulo dedicado al estudio de las “zonas verdes estructurales” como dotación, se ha explicado los criterios para seleccionar las ZVe “óptimas”, basándonos fundamentalmente en el cumplimiento de los requisitos de calidad que exige la legislación urbanística vigente, para que sean consideradas aptas para su destino.

⁴⁴³ QUESADA POLO, J.: El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento, tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2007, pág.226: “En el suelo urbano no consolidado, **las unidades de ejecución son los ámbitos para equidistribución** y “penalizan” los déficits del suelo urbano consolidado. Estas unidades de ejecución no tienen fijados estándares dotacionales, pueden estas convertirse en las grandes perdedoras.” [la negrita es del autor].

8. Considerando la problemática anteriormente expuesta, los “estudios de viabilidad de las actuaciones” urbanísticas, que se exigen en la vigente legislación urbanística, serán un buen examen de control, para advertir de desviaciones excesivas en la balanza. No obstante, el valor del suelo probablemente será el que de forma apreciable sufra las consecuencias. Sobre este aspecto, podemos apuntar una posible **LÍNEA DE INVESTIGACIÓN** futura, adentrada en la temática de las valoraciones, y relacionada con los efectos que las operaciones en gestión urbanística tales como las descritas, generan en este campo, cuantificando y valorando sus efectos.

5.4.3 La íntima relación entre el diseño de la ordenación urbanística y su gestión

La experiencia práctica mostrada en las páginas precedentes, nos ayudan a relativizar algunas afirmaciones, como la de GÓNZALEZ-BERENGUER URRUTIA, cuando manifiesta: “*Estamos hablando de gestión, y en gestión se puede hacer todo –o casi todo- menos alterar el diseño. El gestor siempre ha de respetar el plan*”⁴⁴⁴. No obstante, podemos preguntarnos ¿qué ocurre cuando se modifica o se redacta un nuevo plan? Hemos recordado anteriormente la potestad que tiene el planeamiento, conforme la legislación urbanística española, bajo el principio del *ius variandi*, para conferir derechos a través de nuevas ordenaciones y nuevas técnicas de gestión.

El análisis efectuado sobre la práctica de la “reparcelación” en las “zonas verdes estructurales” de la comarca de La Safor, nos ha conducido a demostrar que **los planteamientos en el diseño de la ordenación urbanística y la gestión, están íntimamente relacionados**. Esto se pone de manifiesto en tres situaciones características:

1. Una inactividad en la gestión, puede llevar a que “zonas verdes estructurales” correctamente dimensionadas y ubicadas en un casco urbano, tengan que modificar su posición, porque los intereses particulares “despierten”, y se percaten de la conveniencia de utilizar dicho emplazamiento para otros usos más “rentables”⁴⁴⁵ o porque el ayuntamiento se vea incapaz de obtenerla por sus propios medios (expropiación) y aproveche un nuevo planeamiento para “trasladarla” a un nuevo sector (adscribiéndola para gestionarla por “reparcelación”).
2. Por el contrario, un enfoque idealista o discordante de la ordenación (por ejemplo, por la posición de zonas verdes formando cinturones verdes o en grandes espacios naturales periurbanos), conlleva en futuros planeamientos a posturas correctivas, siguiendo la lógica y la racionalidad, que suelen venir acompañadas de los mecanismos de gestión adecuados para llevarlas a cabo. En el presente, como hemos visto, es la “reparcelación” el recurso más utilizado (adscripción de suelos dotacionales pendientes a futuros sectores de desarrollo urbanístico).

⁴⁴⁴ GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.: “Dictamen sobre sistemas generales”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 127, marzo-abril 1992, pág. 66.

⁴⁴⁵ En relación a las consecuencias de la inactividad en la “gestión urbanística”, estas pueden venir acompañadas, de un “calculado” cambio en la planificación (modificando sutilmente la redacción de la normativa urbanística para hacer permisible lo que inicialmente no era), cuando hay importantes intereses económicos por medio, tal como ocurrió en el caso del Plan de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid, que describe GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1971) op.cit., pág. 92:

“En definitiva, como vemos, los problemas económicos subyacen en todo el tema de los espacios libres hasta el punto de explicar por qué una zona que se define como aquella que “comprende los terrenos destinados a la explotación o a la repoblación forestal”... puede utilizarse luego para uso residencial; el cinturón verde no será ya una malla verde que sirva para delimitar el perímetro de la ciudad y limitar su crecimiento, sino que pasará a formar parte de la propia ciudad”

3. También el propio reconocimiento por parte de algunos ayuntamientos de su incapacidad de gestión, tiene que ver con la situación de algunas “zonas verdes estructurales”, que encuentran, en suelos que ya son de titularidad pública, tales como espacios con instalaciones deportivas al aire libre, el cobijo para no tener que asumir el coste de su adquisición.

La íntima relación entre gestión y ordenación es indiscutible, como lo es el cálculo de estructura o de instalaciones a una buena concepción del diseño de una edificación. Si uno falla, el otro no funciona.

En definitiva en gestión, el gestor (que suele coincidir con el planificador) realiza múltiples interacciones entre ambas: cambia la ordenación para facilitar la gestión, una ordenación inadecuada o sin lógica tampoco es posible de gestionar, y la gestión sale al paso instrumentando mecanismos para adsorber déficits, tanto de una “ordenación” como de una “gestión urbanística”, derivados de inadecuados planeamientos precedentes.

6 LAS ZONAS VERDES A TRAVÉS DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” EN SUELO URBANO: SU ESTUDIO EN LA PROVINCIA DE VALENCIA

6.1 INTRODUCCIÓN

En los capítulos precedentes se ha llevado a cabo el análisis sobre el devenir de las “zonas verdes estructurales”, en función de que la previsión para su obtención en el planeamiento haya sido la técnica de la “expropiación” o la “reparcelación sistemática”, aplicada en los municipios de la comarca de La Safor.

Como anunciamos en la introducción, era previsible encontrar muy pocos municipios, o incluso ninguno, en que se hubiera previsto desde el plan alguna técnica de “gestión asistemática” en la comarca de La Safor (Valencia). Efectivamente, tal como habíamos predicho, no se localizó ningún municipio en dicha comarca que hubiera dispuesto alguna de estas técnicas en su planeamiento municipal.

Teniendo en cuenta el interés que suscita hoy en día la atención sobre los problemas de la ciudad consolidada, y siendo el objetivo principal de las técnicas de “gestión asistemática” la obtención de dotaciones en el suelo urbano consolidado, entendemos que debemos profundizar sobre el resultado de su aplicación, localizando en qué municipios se optó por ellas, lo que al mismo tiempo puede encerrar una reflexión singular. En consecuencia se amplía la búsqueda de dichos municipios a un ámbito geográfico superior al de la comarca de La Safor, en concreto a la totalidad de la provincia de Valencia, y sobre los localizados, se analiza los resultados de la aplicación del sistema de gestión que nos ocupa.

Este tipo de gestión, constituye un recurso para resolver la obtención de dotaciones en suelo urbano, singular y poco conocido en profundidad, del que su máximo y más conocido exponente son las denominadas “transferencias de aprovechamiento urbanístico”. Éstas son, en realidad, la herramienta a través de la cual se instrumentó la *reparcelación voluntaria y discontinua*, y como veremos, a partir de este germen inicial para gestionar el suelo urbano consolidado, se desarrollaron diversas variantes, que reúnen similitudes pero también grandes diferencias.

6.1.1 Precisiones sobre el objeto de estudio

La presente investigación tiene, como uno de sus objetivos, el análisis comparado de la aplicación práctica de las técnicas de gestión *diseñadas e implementadas desde el planeamiento, como sistema previsto y escogido por éste*, para la obtención de dotaciones públicas, valorando su efectividad a través de los resultados en la obtención de las “zonas verdes estructurales” calificadas en la ordenación urbanística.

En el presente capítulo nos centraremos en las técnicas que han surgido con la finalidad de resolver el problema de obtención de esa gran bolsa de dotaciones en suelo urbano, que queda fuera de las actuaciones sistemáticas (unidades de ejecución y áreas de reparto pluriparcelarias), partiendo del reconocimiento en la legislación urbanística (TRLR 1976 y su

RGU) de la reparcelación voluntaria y discontinua en suelo urbano⁴⁴⁶, que se institucionalizó con las denominadas *transferencias de aprovechamiento urbanístico* (TAU), y se ha llevado a la práctica por diferentes mecanismos.

Aunque esta es la figura con la que se inicia nuestro análisis, la reparcelación voluntaria y discontinua, instrumentada a través del establecimiento de coeficientes unitarios de derecho de aprovechamiento en zonas del suelo urbano⁴⁴⁷, también hemos encontrado en nuestro estudio municipios que están aplicando otras técnicas asistemáticas de obtención de dotaciones en suelo urbano en la provincia de Valencia, que guardan sustanciales diferencias de base con la inicial. Nos referimos al establecimiento de un “coeficiente de cesión”, que se aplica en algunos planes anteriores a la LRAU, y que desde la promulgación de esta primera legislación urbanística autonómica en Valencia, se introdujo, como variación con algunos matices, bajo la denominación de “coeficiente reductor” de aprovechamiento.

Creemos conveniente aclarar, por lo que a las TAU se refiere (operación básica de equidistribución con la que opera la reparcelación voluntaria y discontinua), dada la progresiva generalización de esa acepción hacia otras situaciones diferentes de las que le dieron origen, y para evitar confusión en nuestro objeto de estudio, que al presente trabajo interesa esta técnica como “*sistema*” de gestión con finalidad equidistributiva y de obtención de dotaciones, *instrumentadas desde el planeamiento*.

Por tanto, debemos diferenciar el “*sistema*” de una *simple* transferencia de aprovechamiento urbanístico que puede darse entre parcelas, como acto individual y aislado, sin formar parte de una mecánica elaborada desde el propio planeamiento, pudiéndose acordar voluntariamente entre propietarios, abierto a múltiples posibilidades, no estrictamente a la obtención de dotaciones públicas ni vinculado a un acto de edificación, que por tanto, en algunos casos no tienen ninguna trascendencia económica-patrimonial para la Administración Local⁴⁴⁸. Dado que esta operación individual no responde a una sistemática ni a una *planificación de gestión* dotacional elaborada desde el planeamiento, que permita la medida de sus resultados y funcionamiento, se aparta de los objetivos de la presente investigación, por lo que no será objeto de análisis específico.

Por la misma razón se desvía de nuestros objetivos el análisis de la gestión de las “zonas verdes estructurales”, a través de la recientemente creada figura de las *actuaciones de dotación*⁴⁴⁹. Aunque actúan en suelo urbano consolidado, por su reciente datación, no

⁴⁴⁶ El art. 78.3 del RGU establecía: “*En suelo urbano, y en los casos de reparcelación voluntaria, la unidad reparcelable podrá ser discontinua, e incluso referirse a parcelas aisladas, siempre que quede asegurado el cumplimiento del plan y no se irroque perjuicio a terceros propietarios*”.

⁴⁴⁷ Coeficientes que reciben diferentes denominaciones: aprovechamiento normal, tipo, unitario, de referencia; tal como veremos en los casos concretos estudiados.

⁴⁴⁸ También en este sentido aclara CHOLBI CACHÁ, F.A. en *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (Aspectos jurídicos y económicos)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, pág. 445: “*Ahora bien, no debemos confundir la existencia de unos excesos y defectos de aprovechamientos, y la forma de operar en estos casos, con la aplicación de la técnica de transferencias de aprovechamiento como tal ..., aunque estemos en presencia de un mecanismo que permita resolver esta situación o la obtención de suelo por parte de la Administración actuante para adquirir suelo para dotaciones, etc.*” En la misma obra, pág. 456, el mencionado autor aclara “*En este caso estaremos en presencia, en puridad, de la compraventa de aprovechamientos entre propietarios afectados por encontrarse en situaciones opuestas, con arreglo a la normativa de aplicación ya estudiada [...], y con la preceptiva autorización municipal, sin que ello tenga ninguna trascendencia económico-patrimonial para la Entidad Local.*”

⁴⁴⁹ Las actuaciones de dotación son un tipo de “actuaciones de transformación urbanística”, que tiene por finalidad “*incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y*

disponemos de suficientes muestras en nuestro ámbito de estudio que permita el examen de sus “resultados prácticos” sobre las “zonas verde estructurales”, y aún menos, con propuestas que vengan articuladas desde el planeamiento de ámbito municipal (plan general), que es el soporte documental del que parte nuestra de información. No obstante, sí realizaremos una mención a ellas en el plano teórico y comparativo, con el resto de técnicas analizadas en el ámbito práctico.

Tampoco son objeto de análisis particularizado las *reservas de aprovechamiento* en sí mismas, ya que éstas son, en realidad, una primera fase de una transferencia completa⁴⁵⁰, instrumento que sí entramos a analizar, cuando se configuran como un sistema integral concebido desde el propio planeamiento municipal.

También encontramos algunos autores que califican a la técnica de “expropiación” como una técnica asistemática⁴⁵¹, pero hemos de aclarar que no será objeto del presente capítulo, dado que no requiere una instrumentación compleja y elaborada como el resto para su aplicación, y no se ciñe exclusivamente al suelo urbano, condiciones ambas que son las que centran ahora nuestra atención, además de que los resultados obtenidos con ella han sido analizados con detalle en capítulos anteriores.

De igual manera, entendemos que no podemos entrar a analizar los “resultados prácticos” de sistemas de gestión, en aquellos municipios cuya aplicación haya sido interrumpida como consecuencia de fallos judiciales anulatorios, que han puesto en cuestionamiento la legalidad del sistema, y por tanto, al no estarse aplicando en la actualidad, se ha quebrado la secuencia de obtención de dotaciones planificada por sus respectivos planes, imposibilitando valorar correctamente su efectividad. No obstante, sí referenciaremos los municipios en donde se ha dado el caso, analizaremos cual fue su instrumentación desde el planeamiento, y los motivos que han dado lugar a la anulación del sistema, cuestiones que, evidentemente, son de nuestro interés.

En el caso anterior encontramos el *coeficiente reductor de aprovechamiento*, inicialmente recogido en nuestra primera ley urbanística autonómica (art 64.4 LRAU), así como el establecimiento de un *coeficiente unitario de cesión* dotacional para todo el suelo urbano. Los

no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste” (art. 14.1.b del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo).

⁴⁵⁰ A efectos de clarificar cualquier duda sobre la no correspondencia de una reserva de aprovechamiento con una técnica de gestión completa, como son las TAU, nos referimos a la explicación que efectúa QUESADA POLO, J. en “Transferencias y reservas de aprovechamiento” (Cap.27), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, El Consultor de los ayuntamientos-La Ley, Madrid, 2006, pág. 1207: “*Las Reservas de Aprovechamiento son la culminación del concepto de que aprovechamiento y suelo son dos elementos diferentes y diferenciados, pero que están íntimamente relacionados, pero no ya con la singularidad que tienen el suelo en su posición única universal, sino que el aprovechamiento inherente al suelo es perfectamente móvil, esa movilidad es la que permite tanto en el espacio como en el tiempo crear un estado temporal sin ubicación concreta del aprovechamiento para su posterior colocación el momento oportuno: a esa idea la llamamos Reserva de Aprovechamiento. Esta técnica consiste en la cesión de suelo por parte de su propietario reservándose su aprovechamiento subjetivo para materializarlo posteriormente en una transferencia de Aprovechamiento Urbanístico, lo que viene a resultar el primer paso de la TAU, pero que en caso que se realiza la TAU directamente no procederá la Reserva*”

Podemos encontrar la regulación de las “reservas de aprovechamiento” en los siguientes artículos de las consecutivas legislaciones urbanísticas valencianas: art. 77 LRAU, 186 LUV y 79 LOTUP.

⁴⁵¹ CHOLBI CACHÁ, F.A., op.cit. pág. 445: “*No es la única técnica existente para llevar a cabo la ejecución asistemática del planeamiento, pudiendo acudir a la figura de la expropiación urbanística concreta, no entendida como sistema de actuación sistemática.*”

municipios, donde su aplicación inicial fue interrumpida por pronunciamientos judiciales, han sido, Valencia y Godella, respectivamente. Como la explicación desde un ejemplo práctico, es siempre más entendible que desde los simples relatos teóricos, nos remitimos a los epígrafes donde se analizan los municipios correspondientes, para el conocimiento del funcionamiento de estos sistemas y las razones de su cuestionamiento jurídico.

6.1.2 El origen de la “gestión asistemática”

6.1.2.1 CONCEPTO Y FUNCIONAMIENTO

El origen más conocido de la “gestión asistemática” lo constituyen las “transferencias de aprovechamiento urbanístico” (TAU), instrumento de gestión urbanística que surge a partir de su inserción práctica por primera vez en las Normas Subsidiarias de Petrer de 1977, por su creador y percusor, el arquitecto Javier GARCÍA-BELLIDO, con el objetivo de dar solución al grave problema que suponía la carencia de equipamientos en la ciudad consolidada y las serias dificultades de gestión que tenía la Administración para la obtención de las dotaciones públicas en suelo urbano.

Recordemos que ni en la LS 1956 ni en el TRLS 1976, anteriores ambas a las Normas Subsidiarias de Petrer, se preveían mecanismos de gestión específicos en suelo urbano. Y no solo eso, sino que se podían clasificar como suelo urbano áreas que no estuvieran consolidadas por la edificación en un buen porcentaje de su superficie (1/3 ó 50%, según art.78 y 81 TRLS 1976⁴⁵²), dejando vacíos intersticiales importantes fuera de cualquier ámbito de gestión sistemática.

La cuestión había quedado resuelta en suelo urbanizable a partir del TRLS 1976 mediante la fijación del “aprovechamiento medio” en los nuevos sectores, lo que permitía operar en él mediante la reparcelación, pero de nuevo, el suelo urbano era el gran olvidado. Esta omisión no lo era únicamente en materia de gestión, sino también a nivel de exigencia de dotaciones públicas.

El equipo técnico de este planeamiento municipal de Petrer, así como de otros sucesivos (Ibi, Elda, Campello) que siguen la nueva técnica *experimental*, consiguen hacer despegar a las TAU como nueva alternativa de gestión en el suelo urbano, apoyándose estrictamente en dos pilares: el reconocimiento por la ley del suelo de poder actuar los propietarios “en la forma que libremente convengan mediante compensaciones o reparcelaciones” (art.124.1 TRLS 1976) y la posibilidad de ser discontinuo el ámbito donde se efectúe el reparto de cargas y beneficios (art.78.3 RGU).

⁴⁵² El art. 78 TRLS 1976 especifica, para el caso general, lo siguiente: “Constituirán el suelo urbano: a) Los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine”.

Por otra parte, el art. art. 81 TRLS 1976, eleva el porcentaje de no consolidación para que pueda clasificarse un suelo como urbano al 50 %, para los municipios que carezcan de la clasificación de suelo urbanizable (municipios con normas subsidiarias), conforme a la siguiente redacción:

“1. En los municipios que carecieren de Plan General Municipal de Ordenación, el territorio se clasificará en suelo urbano y suelo no urbanizable.

2. Constituirán el suelo urbano los terrenos que por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en la mitad de su superficie se incluyan en un Proyecto de delimitación, que, tramitado por el Ayuntamiento con arreglo al artículo 41, será aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo, previo informe de la Diputación Provincial.”

Por tanto y en esencia, tal como las define su propio creador, las TAU son una "técnica basada en la *reparcelación voluntaria y discontinua*, en unidades de actuación en el suelo urbano, por la cual se instrumenta y pone a punto la obtención gratuita para el Ayuntamiento de los equipamientos públicos, supletoria o complementaria a los habituales recursos a la expropiación"⁴⁵³[las cursivas son del autor de la cita].

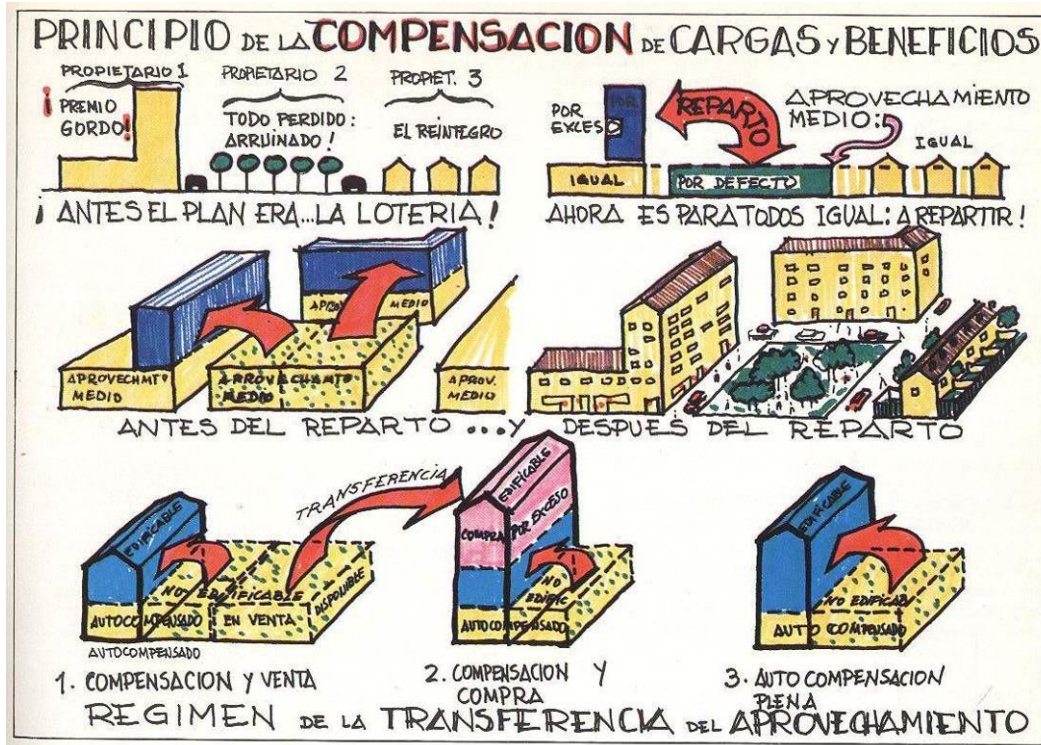


Fig.6.1: Boceto expresivo del concepto de transferencia de aprovechamiento utilizado para su difusión.

Autor: GARCÍA-BELLIDO, J., ENRÍQUEZ, L., RUSSINES, X. (Fuente: *Ciudad y Territorio*, 3/79, IEAL, Madrid, 1979, pág.35)

Para poner en práctica la técnica y de la mano de la misma, se introduce al mismo tiempo el concepto de "aprovechamiento tipo", que es similar (pero no igual) al de "aprovechamiento medio" del suelo para ser urbanizado en un futuro, concepto este último que ya estaba insertado en la legislación urbanística. Con el objeto de dotar de iguales derechos de edificación en cada zona de suelo urbano donde se aplicarán las TAU, se definen unas "zonas homogéneas" desde el punto de vista tipológico, donde a partir de la "moda" o el "tipo" de edificación histórica que ha confirmado su tejido y estructura, se aplica un mismo coeficiente unitario, que llevará este nombre: "aprovechamiento tipo". Esto dará lugar a parcelas que dispongan de unas posibilidades edificatorias según aplicación de la ordenanza o normas de edificación con carácter excepcional, y que estarán por encima de este aprovechamiento normal, generándose un "exceso", y al contrario, parcelas con menores posibilidades edificatorias que el derecho que le confiere el aprovechamiento tipo a su propietario, incluso parcelas dotacionales no edificables, y por tanto en situación de "defecto" respecto de este aprovechamiento unitario.

⁴⁵³ GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.: "Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Su recapitulación ante la Sentencia favorable del Tribunal Supremo", *CEUMT*, 44, Barcelona, nov. 1981, pág.42.

La operativa y funcionamiento de las TAU así concebidas, es descrita por sus propios autores:

“Como técnica de planeamiento consiste en establecer para la totalidad o sólo para cada zona homogénea diferenciada del Suelo Urbano un aprovechamiento tipo o coeficiente de edificabilidad (en m^2/m^2), sea cual sea el uso, intensidad, localización, destino o propiedad de los solares incluidos, que expresará el «contenido normal de la propiedad» según su calificación urbanística, y delimitará la facultad para el ejercicio del derecho de edificación, otorgados ambos por el Plan.

Como el planeamiento individualizado particulariza el espacio y es necesariamente desigual en la asignación de usos y volúmenes, en aquellos solares o áreas en los que por sus condiciones estructurantes de localización, alturas y usos, el plan autorice una mayor edificabilidad (aprovechamiento excepcional o por exceso) que la concedida con carácter general por el aprovechamiento tipo, la condición previa para poder edificar en estos últimos con arreglo al Plan será la de que deberán (o podrán) obtener la superficie o volumen edificable que les falta, haciéndola proceder de aquellos otros solares que el Plan haya calificado como zonas de equipamiento, espacios libres (con aprovechamiento por defecto) o edificios catalogados a conservar; haciéndose cesión gratuita y obligatoria al Ayuntamiento de estas zonas, espacios o edificios, libres de cargas y en pleno dominio, y siendo previa la aceptación de la misma por el Ayuntamiento⁴⁵⁴.

46

FIG.: 1

Esquema expresivo de las alternativas para la determinación del Aprovechamiento tipo por razones del Suelo Urbano. El valor, orientativo, de K_t , puede oscilar entre 0,3 y 1 m^2/m^2 (salvo razones excepcionales). La igualdad $Re_i - Kd_i$ no debe producirse como objetivo del cálculo, por ser imposible éste y no conveniente.

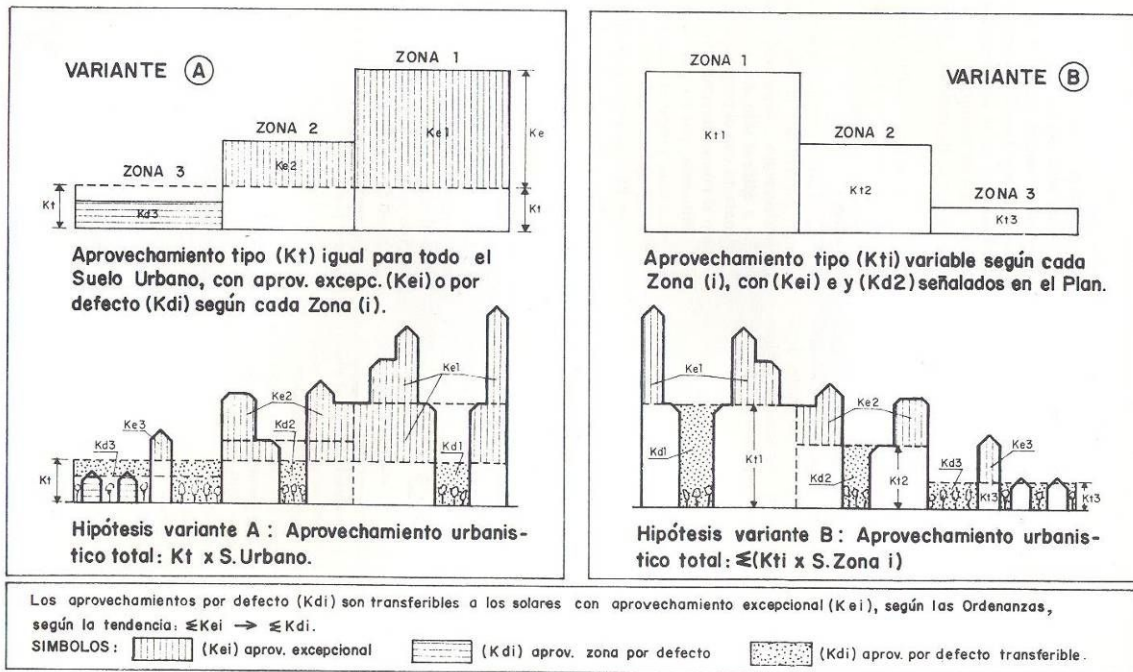


Fig.6.2: Boceto expresivo de la configuración de zonas y aprovechamientos para la aplicación de las transferencias de aprovechamiento, utilizado para la difusión de la técnica.

Autor: GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J (Fuente: Revista CEUMT, 44, Barcelona, 1981, pág.46)

⁴⁵⁴GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA NAVARRO, Luis M.: "Transferencia del aprovechamiento urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión", Revista de Derecho Urbanístico, 65: Madrid, 1979, pág.44.

No será hasta la llegada de la LRUV 1990 y su TRLS 1992, cuando se recoja la experiencia de las TAU expresamente como técnica reconocida desde la propia legislación urbanística, encuadradas en el texto del TRLS 1992 dentro de las “actuaciones asistemáticas en suelo urbano”, a la que dedica una extensa regulación en su capítulo III, y que hay que diferenciar de las actuaciones sistemáticas, que operan cuando hay una unidad de ejecución delimitada y que son objeto de la reparcelación continua, comúnmente conocida.

Con un enfoque más reciente, y a raíz de la aprobación de nuestra primera ley autonómica, la LRAU, que también reconoce esta técnica en nuestra legislación urbanística, PAREJO y BLANC, resumen la operativa y utilidad de las TAU del siguiente modo:

“La transferencia de aprovechamiento es una técnica para la obtención gratuita de suelo para la Administración, a la vez que permite a los propietarios de terrenos sin aprovechamiento objetivo (por estar destinado a dotación pública: parques, viales) participar en el proceso de gestión urbanística, en términos de libertad de mercado. El propietario de suelo de cesión cede éste a la Administración y obtiene aprovechamiento objetivo edificable en otra parcela distinta, ubicada en cualquier otro lugar, cerca o lejos. Para ello tiene que alcanzar un acuerdo con el propietario de la parcela edificable. Este segundo propietario no puede edificar su parcela hasta que compense su «excedente de aprovechamiento». El derecho al aprovechamiento que el Plan confiere al propietario de la parcela edificable (aprovechamiento subjetivo) es menor que la edificabilidad real (aprovechamiento objetivo) de su terreno. Para poderlo edificar ha de saldar esa diferencia compensando el «excedente» con una cesión de terrenos a la Administración. Para ello alcanza un acuerdo voluntario con otro propietario (el del suelo de cesión). El acuerdo puede consistir en repartirse el aprovechamiento edificable en la parcela cediendo el terreno de cesión; puede ser una auténtica reparcelación o basarse en un acuerdo indemnizatorio entre los afectados»⁴⁵⁵.

Sin embargo, la dificultad y obstáculos que siempre supone la actuación en suelo urbano, y más con una técnica que venía a poner algunas condiciones y límites a la edificación permisible con máximo rendimiento del planeamiento, salpicó también a las TAU, que no encontraron un camino fácil para abrirse camino, llegando a ser discutida su validez jurídica ante los tribunales.

No obstante, el Tribunal Supremo, a través de sucesivas sentencias favorables, -la primera de las cuales se pronunció sobre las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Urbanístico de Ibi de 1977-, así como a través de otras posteriores, vino a zanjar la polémica sobre las discutidas y controvertidas TAU en sus inicios⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ PAREJO ALFONSO, L.; BLANC CLAVERO, F.: *Derecho Urbanístico Valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 461. Hemos de advertir, en orden a clarificar conceptos, que el “excedente” al que se refieren los autores, es el “exceso” de aprovechamiento según la denominación que, como hemos visto, utilizaba el creador originario de las TAU (diferencia entre el aprovechamiento objetivo de la parcela y el resultado del derecho unitario que imprime el plan al propietario, véase cita en páginas precedentes). No obstante, en caso de tener que asumir también cesiones legales a la administración, el orden a la recuperación de las plusvalías urbanísticas por la colectividad, el aprovechamiento “subjetivo” que tendría derecho a patrimonializar el propietario, sería inferior al que le imprime el “tipo”, con lo que la diferencia no se la podrían repartir dos propietarios, ya que pertenece a la administración. Entendemos por lo tanto, que la utilización del término “excedente” para abarcar ambas, puede sembrar confusión, si no se introducen las aclaraciones pertinentes, y las repercusiones que esta fusión puede producir, tienen un mayor alcance, tal como veremos más adelante.

⁴⁵⁶ La lucha jurídica que acompañó al nacimiento de las TAU, se puede entrever en las afectadas palabras de Javier García-Bellido, una vez conocida la primera sentencia favorable a las mismas: “Pues bien, esto es, estrictamente, lo que con la máxima pulcritud jurídica, y de acuerdo con la Ley vigente, efectúan las llamadas, en mala hora, “Transferencias de aprovechamiento Urbanístico” (TAU). Y digo en mala hora porque para muchos glosistas de la letra de las leyes lo que no está en ellas escrito, literalmente, no es legal, desconfiando por principio de los legítimos desarrollos por ellas amparados y

Por tanto, podemos decir que más bien ha sido gracias a la preocupación por la problemática de la gestión del suelo urbano y al ingenio de su creador, el arquitecto Javier GARCÍA-BELLIDO, así como al acierto y empeño, tanto del equipo jurídico que llevó su defensa ante los tribunales⁴⁵⁷, como del equipo técnico que colaboró en su implantación y aplicación práctica en los municipios que las acogieron, así como del esfuerzo en su difusión que han realizado diferentes profesionales del urbanismo explicando su funcionamiento en bibliografía especializada, o implantándola en los planes, que las TAU han podido nacer, salir adelante, e incluso evolucionar.

6.1.2.2 EVOLUCIÓN DE LAS TAU

En el doble sentido, tanto de aplicación práctica como de difusión, es de destacar la labor del arquitecto QUESADA POLO que tanto en su condición de arquitecto municipal del ayuntamiento de Petrer como a través de su tesis doctoral *El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento*⁴⁵⁸, explica con precisión los detalles de la aparición de esta técnica, sus resultados prácticos y evolución hasta nuestros días, por lo que para una mayor profundización en el conocimiento del sistema, nos remitimos al referido trabajo.

El mencionado autor, lleva a cabo una clasificación evolutiva de las TAU, que es de interés a nuestra investigación, a efectos de situar temporalmente los municipios que han optado por la inserción de dicha técnica en su planeamiento, clasificándose en las siguientes etapas⁴⁵⁹:

- Primera generación: 1977 - 1984, desde sus inicios hasta las primeras STS a su favor.
- Segunda generación⁴⁶⁰: 1985- 1990, desde las STS hasta la ley estatal del suelo de 1990 que las recoge, convirtiéndose en técnica para todo el Estado español.
- Tercera generación: 1990- 1994, desde ley del suelo de 1990, hasta primeras legislaciones autonómicas (LRAU en la Comunidad Valenciana)
- Cuarta generación: periodo actual.

De los municipios de nuestra muestra de estudio que aplican alguna técnica de “gestión asistemática” en suelo urbano, solo un grupo de ellos dispone de un sistema que parte de la reparcelación voluntaria y discontinua, estableciendo derechos de aprovechamiento por zonas, donde operan las TAU, y por tanto son encuadrables en la clasificación anterior. Existe otro

exigidos. Por esto, si los dogmáticos exégetas en lugar de enfrentarse con una técnica de gestión que creían “nueva”, se hubiesen hallado con la “Reparcelación Voluntaria y Discontinua”, que sí está en la Ley, no se hubiesen extrañado del “desarrollo” –o del “descubierto”, más apropiadamente- que representa una lectura atenta y rigurosa de la letra y del espíritu de la Ley que cualquiera hubiera podido hacer (...). Y ese reconocimiento y pulcritud jurídica es lo que ha destacado la extrema Sentencia del Tribunal Supremo que la consagra como “técnica enteramente legal”, que “no vulnera precepto legal alguno”. En GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J., 1981, op. cit., pág.44.

⁴⁵⁷ Ibidem, pag.43: “El letrado defensor del Ayuntamiento de Ibi, en el recurso contencioso que ha fallado el Supremo a su favor, ha sido D. Eduardo García de Enterría”.

⁴⁵⁸ QUESADA POLO, J.: *El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento*, tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2007.

⁴⁵⁹ Ibidem, pág.100.

⁴⁶⁰ Entre estas etapas el cambio más sutil conceptualmente lo representa la segunda, conforme a la cual explica QUESADA POLO, J., en “Javier García-Bellido en Petrer: las Normas Subsidiarias de 1985”, *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana, ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno*, nº 3, febrero de 2007, págs. 25: “De esta concepción del aprovechamiento tipo, las transferencias de aprovechamiento urbanístico de segunda generación, se plantearon dado un cambio conceptual al inicialmente establecido en el periodo anterior; se pasa de las “alturas excepcionales” al concepto de aprovechamiento tipo por zona homogeneizado por calle o subzona en función de determinados valores asignados...”

grupo de municipios que aplica otros sistemas diferentes (coeficiente de cesión dotacional o coeficiente reductor de aprovechamiento), que difieren en su concepción, y por tanto entendemos no debemos asimilar a los anteriores⁴⁶¹.

Los del primer grupo, corresponden con municipios que definen un aprovechamiento unitario (al que se le asigna diferentes nombres) por zonas o para la totalidad del suelo urbano, y son: Alfafar, Burjassot, Foios, Massamagrell, Paterna, Picanya, Silla, Xirivella y el primer PG de Xàtiva.

La mayoría de ellos (excepto Xirivella, vigente PG de Picanya y Silla), recogieron la técnica al amparo del TRLS 1976, por lo que temporalmente quedan encuadrados en el periodo de segunda generación anteriormente citado.

Xirivella dispone de un PG que no difiere en cuanto a sus planteamientos respecto del resto, aunque se encuentra adaptado al TRLS 1992, por lo que temporalmente se encuadra en la tercera generación.

Los vigentes PG de Picanya y Silla, son planes adaptados a la LRAU, conforme a la cual modelan la regulación de sus TAU adecuándolas a la terminología de esta legislación urbanística, aunque la concepción y forma de ponerlas en práctica es la misma que la del resto de municipios con planeamiento adaptado al TRLS 1976.

6.1.2.3 REQUISITOS: UNA TÉCNICA COMPLEJA

La legislación urbanística ha ido estableciendo unos requisitos previos para que se puedan llevar a cabo las TAU, que surgen de los establecidos con detalle en la legislación que los plasmó por vez primera (TRLS 1992), de los que se derivan los trámites administrativos necesarios para que puedan formalizarse. Resaltamos a continuación los más significativos para dar idea de la complejidad de la operación:

- Como base de partida, es condición necesaria, **que haya exceso de aprovechamiento en la parcela**, para lo cual debe el planeamiento haber fijado un aprovechamiento normal o tipo en cada zona donde opere el sistema, a partir del cual se genera una diferencia entre el objetivo materializable como máximo en la parcela y el derivado de la aplicación del coeficiente unitario (tipo, normal,...) a que tendrá derecho el propietario o propietarios implicados.
- **Ofrecimiento voluntario y aprobación por la Administración de la TAU:** La transferencia debe ser voluntaria⁴⁶², y por tanto debe venir suscrita por los propietarios que entren en juego, y a su vez debe ser aceptada por la Administración, mediante su aprobación, de manera que puede denegarse cuando sea inadecuada para el desarrollo del planeamiento.
- Es necesario que se produzca **paridad de valor entre el aprovechamiento transferido y el excedente compensado**. La comprobación de esta condición conlleva realizar la

⁴⁶¹ No obstante, una vez independizada su información, podemos indicar que la sistemática de fijación de un “coeficiente de cesión”, corresponde con planes adaptados al TRLS 1976, aprobados entre 1989 y 1991 (son Alboraya, Moncada y Godella). Y el “coeficiente reductor” introducido por la LRAU, corresponde con planes adaptados a ésta, aprobados entre los años 1998 y 2000 (se trata de Xàtiva, Valencia y Picassent).

⁴⁶² Respecto al carácter voluntario de las TAU, existen opiniones contrarias, como la de BAÑO LEÓN, J.M, al expresar que este carácter es únicamente “aparente” ya que “*En la práctica, sin embargo, no es así ya que al distinguirse entre aprovechamiento de parcela y aprovechamiento tipo si no se acepta la transferencia, el propietario no podrá construir la totalidad de la edificabilidad que cabe en la parcela*”, en su obra: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pág.245.

correspondiente valoración, teniendo en cuenta que, según la transferencia, puede haber una gran variedad de situaciones en relación con uso, tipología, localización, incluso clasificación diferentes, por lo que se deberán tener en cuenta los coeficientes correctores que procedan y las normas de valoración del suelo en cada momento. A tal fin, y para facilitar su practicidad, los ayuntamientos que las aplican elaboran cuadros de valoración del suelo, que deberían estar actualizados periódicamente.

- **Otorgamiento en escritura pública:** Se exige que el acuerdo entre el propietario de origen y el de la parcela de destino se formalice en escritura pública, y que se protocolicen los planos en los que quede reflejada la localización y las dimensiones de las fincas implicadas.
- **Inscripción registral:** La transferencia, así como la incorporación de terrenos al dominio público o patrimonio municipal de suelo que conlleve, debe hacerse constar en el registro de la propiedad.

Pensemos que los requisitos y trámites anteriores acompañan a cada acto administrativo de petición de licencia urbanística de obras que plantee construir el excedente de aprovechamiento que radica en su parcela, sin la cumplimentación de los cuales, no se puede conceder dicha licencia⁴⁶³.

No se puede negar que la gestión de las TAU, o cualquier otro sistema de “gestión asistemática” en suelo urbano, requiere de una preparación, al menos de nivel medio, de todos los técnicos que participan en su formalización, y lo que es más importante, coordinada, ya que no es suficiente con la del técnico del promotor, y la del técnico municipal, sino también del jurídico que emitirá su correspondiente informe (caso de que disponga de este trabajador el ayuntamiento), y en su caso y siempre del Secretario del ayuntamiento que ha formalizar y dar curso al expediente, así como de Intervención que deberá controlar y fiscalizar las repercusiones económicas que de la aplicación de la técnica se deriven. Ello sin contar con la adecuada y debida transmisión de información a los propietarios del suelo, que deben entender las implicaciones de la operación que se está llevando a cabo, propuesta por ellos voluntariamente, y de los representantes municipales que la deben aprobar.

6.1.3 La capacidad de gestión de los ayuntamientos en relación a la “gestión asistemática”

Por lo que respecta a la expectativa inicial con que se introducen las TAU, resulta sorprendente la ilusión con que su propio percusor GARCÍA BELLIDO (1979) las presenta como una técnica asumible por los ayuntamientos ante su limitada capacidad de gestión, más abordable que otras, como la reparcelación o la expropiación⁴⁶⁴:

“Las circunstancias objetivas de la inmensa mayoría de nuestros municipios, con escasos recursos humanos, técnicos y económicos, hacen extremadamente débil su capacidad de gestión para llevar a cabo reparcelaciones, expropiaciones, compensaciones, etc. Esto, unido a la complejidad intrínseca de estos sistemas de

⁴⁶³ La LOTUP recoge, igual que las leyes urbanísticas anteriores, el deber de las parcelas de adquirir o compensar los excedentes de aprovechamiento que tengan sus parcelas, previamente a ser edificadas (art. 178.2 LOTUP): “Los solares o parcelas deberán ser edificados, en los plazos y condiciones establecidas por el planeamiento, levantando y sufragando las cargas de urbanización que los graven y compensando, en su caso, el excedente de aprovechamiento”.

⁴⁶⁴ GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Javier; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA NAVARRO, Luis M.: “Transferencia del aprovechamiento urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión”, *Revista de Derecho Urbanístico*, 65: Madrid, 1979, pág.40.

ejecución en el Suelo Urbano, constituye un obstáculo cierto para realizar un planeamiento positivo, no ya a corto o medio plazo, sino simplemente como objetivo del mismo que pueda garantizar los fines, hoy día inexcusables, de preservación y revitalización de nuestro medio ambiente urbano.

Ante estas dificultades de nuestra actual realidad jurídica, económica y social, para poder actuar en el Suelo Urbano sin incurrir en elevados costos económicos, se presenta la necesidad de introducir creadora, imaginativa y científicamente determinadas técnicas de gestión del planeamiento que, en el contexto de esta realidad determinante y congruente con ella, intenten paliar los obstáculos interpuestos para la consecución de aquellos objetivos”.

En el mismo sentido se pronuncia QUESADA POLO, al plantear como una de las conclusiones a tener en cuenta en relación a las TAU que “*La gestión administrativa por parte del ayuntamiento para llevar a cabo las reparcelaciones discontinuas no suponen un mayor número de personal ni gastos económico*”⁴⁶⁵. A este respecto, se debe tener en cuenta que el análisis del que deriva la conclusión anterior partía del realizado en las poblaciones de Petrer y Elda, con 20.000 y 50.000 habitantes respectivamente en 1.984, es decir ayuntamientos de un tamaño muy por encima de la media de los municipios de España.

Por ello, las afirmaciones anteriores contrastan con las realizadas, desde la propia memoria de algunos planes que acogen las TAU, por sus autores. Tal es el caso de CORELL I VICENT, arquitecto director del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Foios (1.989), en cuya memoria justificativa (punto 6.6.2 “Espacios Libres”), expresa:

“2-4.2. Organización administrativa y capacidad de gestión.-

La capacidad de gestión de los recursos municipales puede ser en el futuro considerablemente ampliada, tanto en lo que se refiere a medios técnicos como económicos. El Ayuntamiento posee un importante margen de acción antes de agotar los recursos presupuestarios y financieros de los que dispone o puede disponer en el futuro.

*La Oficina Técnica Municipal deberá ser convenientemente ampliada **para hacer frente a las complejas cuestiones de gestión que se deriven del planeamiento urbanístico, procurando al menos la contratación de un Arquitecto Urbanista y un asesor jurídico.*** [la negrita es nuestra]

Foios es un municipio de 5.364 habitantes en el momento de redacción de su plan general, y en la actualidad su población asciende a 7.034 habitantes, por tanto con una población del orden de la cuarta parte de Petrer y décima parte de Elda, y en la misma línea, con una plantilla de personal mucho más reducida.

Si contrastamos con la población del conjunto de municipios que las aplican, se implantaron en municipios con un peso poblacional significativo para la época. Salvo algunos casos, la población de éstos era superior a los 10.000 habitantes, y algunos sobre 20.000 habitantes. Destacan no obstante, como casos singulares, los planes redactados por el arquitecto Antoni CORELL I VICENT, para Benavites y Foios, donde anticipándose al resto (en algún caso como Benavites, en 1986 con 666 habitantes) introduce esta técnica en municipios pequeños, pudiéndose deber este fenómeno, creemos a la circunstancia de caer en manos el encargo de un técnico experto en planificación urbanística conocedor del sistema, que como podemos observar, es además redactor de algún otro PG de la época que integra sistemas de gestión planteados desde el planeamiento para la obtención de dotaciones en suelo urbano (Alboraya).

⁴⁶⁵ QUESADA POLO, J. (2007), op.cit., pág. 168.

LA DIFICULTAD DE APLICACIÓN ESPECIALMENTE EN MUNICIPIOS PEQUEÑOS

Por otro lado, los sistemas de “gestión asistemática” estudiados, que parten de las difundidas “transferencias de aprovechamiento urbanístico”, son una técnica que se planteó en sus inicios para obtener dotaciones públicas en suelo urbano, y por tanto, operan en un espacio donde imperan fuertes intereses consagrados, y donde no existe conciencia de deberes urbanísticos pendientes.

Es una técnica compleja en su entendimiento y detenida en su aplicación, por lo que requiere de unos conocimientos de nivel medio alto de *todo* el equipo que interviene en su puesta en funcionamiento y de una voluntad de aceptación tanto por los gestores municipales, que la deben impulsar, como por los promotores que la deben asimilar y aceptar.

Sabemos de la débil estructura de nuestra Administración Local, todavía más vulnerable en municipios pequeños, y más si tratamos de suelo urbano, donde tradicionalmente el propietario se ha considerado con unos derechos intocables. Si falla un eslabón de la cadena, ésta se interrumpe, y en un municipio pequeño es prácticamente imposible encontrar indemnes todas las piezas de la serie.

Es por ello que su aplicación práctica ha encontrado dificultades de aplicación en municipios pequeños, entendiendo por tales los que tienen menos de 5.000 habitantes, como Benavites, en que su aplicación es nula desde hace mucho tiempo, y según fuentes municipales, probablemente desde el poco tiempo de aprobación de su planeamiento.

En los municipios mayores se implantaron e impulsaron en diferente manera por los ayuntamientos, aunque su resultado ha sido, como veremos, bastante deficiente en la obtención real de dotaciones. En algunos casos, incluso, ha dejado de aplicarse como consecuencia de sentencias judiciales que han anulado la aplicación de algunas de sus variantes.

A partir de las consideraciones anteriores, podemos resumir que las “técnicas asistemáticas” de obtención de dotaciones en suelo urbano, ofrecen dificultades de aplicación en municipios pequeños (menores de 5.000 hab.), en los que por sus limitados medios humanos y técnicos, así como por la vulnerabilidad de los gestores municipales que las deben impulsar, no se encuentra suficiente solidez en todos los eslabones de la cadena que deben participar. No obstante, no son municipios que adolezcan de serios problemas dotacionales en suelo urbano, que no se puedan atender por otros sistemas.

En los municipios medianos a grandes en que se plantean, como veremos, se han aplicado con normalidad, sin necesidad de ampliación de los medios humanos preexistentes. Sin embargo, los resultados en la obtención de las zonas verdes han sido bastante deficientes, como veremos en el análisis municipal que realizamos en epígrafes siguientes.

6.2 LOCALIZACIÓN DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” EN LA PROVINCIA DE VALENCIA

Uno de los objetivos específicos que se proponen en el presente capítulo, por el gran desconocimiento que existe sobre su localización y funcionamiento, es la búsqueda, en la provincia de Valencia, de los municipios donde se ha *instrumentado* desde el propio planeamiento alguna técnica de “gestión asistemática” para la obtención de dotaciones en suelo urbano.

Siguiendo tal finalidad, se ha consultado el planeamiento de los 266 municipios que componen la provincia de Valencia, ofreciendo los resultados que exponemos a continuación.

6.2.1 Distribución de municipios

*En España hemos venido aplicándola desde 1977 en los planeamientos de Petrel (20.000 habitantes), Ibi (20.000), Elda (50.000), y otros autores en Campello y en Villena, todos en Alicante. En estos momentos se halla en los planes, pendientes de aprobación definitiva, de Getafe (Madrid) (140.000), Jerez de la Frontera (Cádiz) (200.000), Baena (Córdoba) (20.000) y la Granja (Segovia); con ligeras variaciones también en el Avance de Valladolid y su Área Metropolitana (13 municipios y 400.000 habitantes) y, **corriendo como la pólvora, en otros planes, de Valencia y su comarca de la “Horta Sur”, etc.**⁴⁶⁶*

Con este ímpetu e ilusión describe Javier GARCÍA-BELLIDO el inicio de la andadura de las TAU, una vez se cuenta con las primeras sentencias favorables hacia ellas del Tribunal Supremo (1977). Resulta llamativa la concreción que realiza hacia la comarca de L’Horta de Valencia, como visión premonitrice de, salvo alguna excepción, la única zona de la provincia donde se van a localizar los contados casos que insertaron esta técnica en su planeamiento, y de cuya aplicación práctica y seguimiento tratamos en el presente capítulo.

Pero, frente a estas optimistas palabras, **destaca la escasa aplicación que han tenido las técnicas asistemáticas en la provincia de Valencia**, aunque sí acertadas en cuanto a su localización, dada **la concentración mayoritaria de los municipios que las escogieron alrededor de la capital valenciana**⁴⁶⁷.

En concreto, de los 266 municipios de la provincia de Valencia, únicamente 15 han acogido una técnica de “gestión asistemática” en su planeamiento como sistema instrumentado desde el planeamiento para la obtención de dotaciones públicas. En consecuencia su aplicación ha sido muy reducida, ya que alcanza escasamente un 5 % de los municipios de la provincia.

Efectivamente la mayoría pertenecen a la comarca de L’Horta de Valencia, además de la propia capital, la ciudad de Valencia, con lo que se confirma la previsión de Javier GARCÍA-BELLIDO (aunque sin la matización de l’Horta Sud). Únicamente se alejan de esta tónica

⁴⁶⁶ GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.(1981), op.cit., pág.48.

⁴⁶⁷ Finalmente, con mayor ventaja temporal, tras aprobarse la primera legislación autonómica valenciana, PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO afirman que *“las transferencias son poco utilizadas en la práctica”*, aseveración por tanto más ajustada a la realidad, y que, como hemos podido comprobar, se puede hacer extensiva a cualquier técnica de gestión asistemática en suelo urbano. En PAREJO ALFONSO, L., BLANC CLAVERO, F. (1999), op.cit., pág.463.

general, Benavites y Xàtiva, que pertenecen a las comarcas del Camp de Morvedre y La Costera, respectivamente.

Aunque quizás no resulte tan determinante, también es interesante apreciar la coincidencia de algunos autores de estos planes: Corell Vicent (planes de Alboraya, Benavites y Foios), así como Aragó Domingo y Selva Ros (Paterna y Xàtiva).

En la tabla donde resumimos los datos de los municipios, apreciaremos que existe un grupo que no aplica en la actualidad la técnica que se dispuso. Las razones son fundamentalmente la anulación judicial del sistema escogido en dos de ellos (Godella y Valencia) y como consecuencia de lo anterior, la conveniencia apreciada de detener su aplicación en Picassent. La inaplicación de la técnica en Benavites, no obedece a ninguna razón de origen jurídico, sino, como hemos visto, a la falta de asunción del sistema prácticamente desde su origen.

Los municipios que acogen alguna técnica de “gestión asistemática”, corresponden con planes, cuyos datos identificativos básicos se muestran en la siguiente tabla:

Municipio	Situación comarcal	Tipo de plan	Aprobación	Legis. Urban.	Habitantes fecha aprobación	Autor
ALBORAYA	L'Horta Nord	PG	07/05/1991	TRLS 1976	11.687	Corell Vicent, A.
ALFAFAR	L'Horta Sud	PG	10/12/1991	TRLS 1976	19.996	Añon, J/Fernández, J/García, JL
BURJASOT	L'Horta Nord	PG	27/09/1990	TRLS 1976	34.595	Arin Consultores SL
FOIOS	L'Horta Nord	PG	28/03/1989	TRLS 1976	5.352	Corell Vicent, A.
MASSAMAGRELL	L'Horta Nord	PG	30/10/1991	TRLS 1976	12.100	Gisbert Blanquer, JL
MONCADA	L'Horta Nord	PG	25/07/1989	TRLS 1976	16.934	Corell Farinos/Monfort Salvador
PATERNA	L'Horta Oest	PG	15/11/1990	TRLS 1976	42.855	Aragó Domingo/Selva Ros
PICANYA	L'Horta Oest	PG	05/01/1990	TRLS 1976	7.722	Férrer Pérez, A.
		Homo PG	05/11/1998	LRAU	8.741	Ubeda Rives, F.
SILLA	L'Horta Sud	Homo PG	16/04/2003	LRAU	16.022	Boronat Lorente, J.
XÀTIVA	La Costera	PG	26/05/1985	TRLS 1976	24.095	Vetges Tu i Mediterrania, S.L.
		PG	29/03/2000	LRAU	25.736	Aragó Domingo/Selva Ros
XIRIVELLA	L'Horta Oest	PG	24/03/1993	TRLS 1992	26.529	Fernandino Larrinaga, J.
MUNICIPIOS QUE NO APLICAN LA TÉCNICA EN LA ACTUALIDAD:						
GODELLA	L'Horta Nord	PG	24/07/1990	TRLS 1976	11.500	Rivera Herraes /Soriano Alfaro
VALENCIA	Capital	Modif. PG	23/03/1998	LRAU	739.412	Oficina técnica municipal
PICASSENT	L'Horta Sud	PG	29/09/1998	LRAU	15.555	Cholvi Puig, F.
BENAVITES	Camp de Morvedre	NS	28/01/1986	TRLS 1976	666	Corell Vicent y otros

Tabla6.1.Municipios en cuyo planeamiento se dispuso de una técnica asistemática para la gestión del suelo urbano
(Elaboración propia)

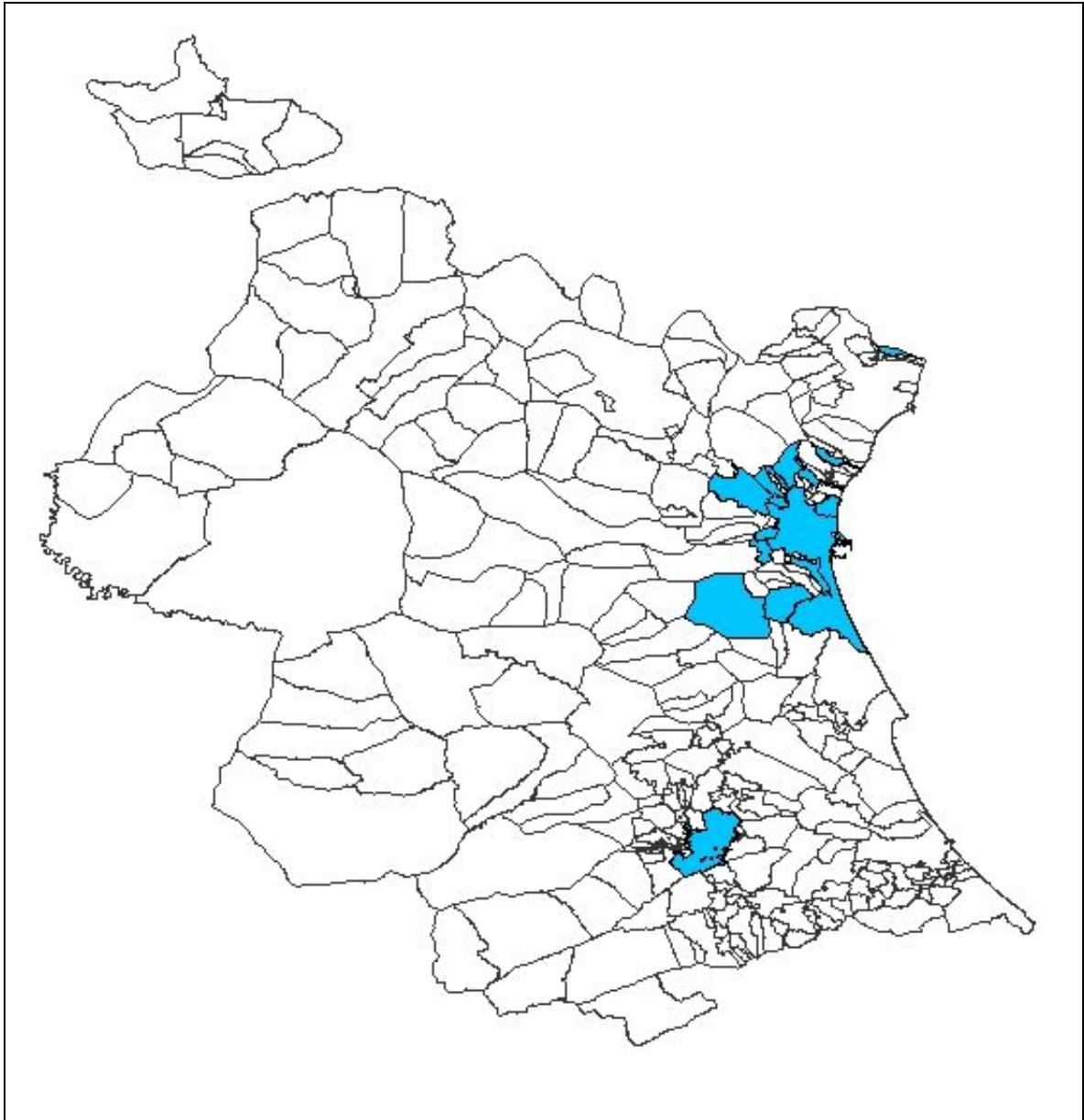


Fig.6.3.Distribución de municipios de la provincia de Valencia, que instrumentan alguna "técnica asistemática" de gestión de suelo urbano en su planeamiento (*Elaboración propia*)

6.2.2 Situación, problemática y antecedentes de planeamiento comunes

La mayoría de planes que introducen una técnica de “gestión asistemática” pertenecen a la comarca de l’Horta de Valencia (con la excepción de Benavites y Xàtiva). Esta concentración en el área metropolitana de la capital, se debe a la conjunción de varios factores. Por un lado la mayor evidencia en municipios de elevada población, del problema de falta de dotaciones, con mayor demanda de zonas verdes y otros equipamientos públicos, frente al encarecimiento en su obtención que representan los niveles de precios más elevados, influenciados por su cercanía a la capital, y además una mayor dinámica urbanística que permite un mayor ritmo en la concesión de licencias de obra, requisito necesario para la efectividad del sistema.

Estos municipios tuvieron⁴⁶⁸, como antecedente inmediato de planeamiento respecto del actualmente vigente, el Plan General de Valencia y su Comarca, aprobado en 1946 y adaptado con el Plan Comarcal Gran Valencia en 1966, como consecuencia de la riada de 1957. Las determinaciones de este planeamiento eran de aplicación común para todos los términos de su ámbito, resultaban genéricas y no resolvían los problemas concretos que planteaba en ese momento los desarrollos urbanos en cada población, entre ellos, la falta de una correcta gestión y el déficit de dotaciones.

Ante la preocupación que suscitaban estos temas, los planes mencionados centran una gran parte de su esfuerzo en integrar todos los recursos que la legislación urbanística introduce en materia de gestión (como la reciente posibilidad de la reparcelación voluntaria y discontinua en suelo urbano recogida por el TRLS 1976) con objeto de paliar el déficit de dotaciones, especialmente zonas verdes en el suelo urbano no consolidado. Podíamos decir, incluso, hasta con la ilusión renovada que suponía la seguridad jurídica de las, entonces recientes, sentencias favorables que se habían pronunciado sobre las TAU (1984), lo que conlleva que, los que optan por ellas, u otro sistema de “gestión asistemática”, **las propongan incluso antes de su primer reconocimiento formal en la legislación urbanística (LS 1990 y TR LS1992).**

Esta anticipación nos hace entrever la premura que existía en encontrar soluciones para resolver el problema de obtención de dotaciones en suelo urbano, de los que adolecían en gran medida estos pueblos de la corona de Valencia, sujetos a una intensa actividad urbanística, con elevados valores de suelo, y una nada despreciable cantidad de suelo dotacional pendiente de obtener. Preocupación que podemos encontrar expresada en la memoria de algunos planes, como el todavía vigente de Foios (PGOU de 1989), cuyo redactor, Antoni CORELL I VICENT (arquitecto director), mencionaba lo siguiente (punto 4.5 de la Memoria justificativa):

“4.5. Conseguir equipamiento comunitario.-

...

*Sin embargo, el aspecto más negativo de la cuestión ha sido la inoperante gestión urbanística del planeamiento que ha empobrecido los municipios de l’Horta hasta límites intolerables. Carecen de manera abrumadora del más elemental equipamiento colectivo, ni siquiera poseen los terrenos para poderlos realizar, de modo que la adquisición de solares para un grupo escolar por ejemplo, trastorna los presupuestos municipales y **no digamos la adquisición de una zona verde o deportiva que es algo casi inalcanzable hoy en día.***

⁴⁶⁸ La mayoría de los municipios estudiados estaban bajo la regulación del Plan Comarcal Gran Valencia de 1966 (excepto Picanya, Silla, Massamagrell, Benavites y Xàtiva).

...

Por medio de la presente revisión del planeamiento se pretende cambiar radicalmente la situación descrita.... De este modo la gestión de un polígono, unidad de actuación o la simple concesión de una licencia de edificación va a ir ligada a la cesión del suelo para el común, así como su inmediata urbanización, consiguiéndose así un desarrollo orgánico y equilibrado de la población que no necesitará emplear sus presupuestos en la adquisición de solares básicos. [la negrita es nuestra]

Son por tanto planes, entre cuyos objetivos primordiales se encuentra resolver la gestión de dotaciones públicas, lo que ha llevado a que en algunos foros se les califique como "planes-gestión"

6.2.3 El esfuerzo didáctico de los "planes-gestión"

Algunos de los planes, o precisando, sus autores, conscientes de la novedad y posible dificultad que podía suponer la reciente técnica basada en la reparcelación voluntaria y discontinua, llevan a cabo un esfuerzo didáctico desde el propio planeamiento, lo que denota la preocupación sobre la dificultad que entraña el sistema y su voluntad por facilitar al máximo posible su seguimiento.

Ejemplo de este enfoque es el de las normas subsidiarias de Benavites, el más antiguo de todos los planes que acogen las TAU en la provincia de Valencia (1986), sorprendentemente planteadas para una población de 666 habitantes. En él su autor, el arquitecto Antoni CORELL I VICENT, introduce en la memoria justificativa, además de una clara explicación de la técnica, un esquema indicativo con fórmulas para obtener el suelo a transferir o compensar económicamente, antes de poder edificar el exceso de edificabilidad real sobre la teórica, que radique en una parcela.

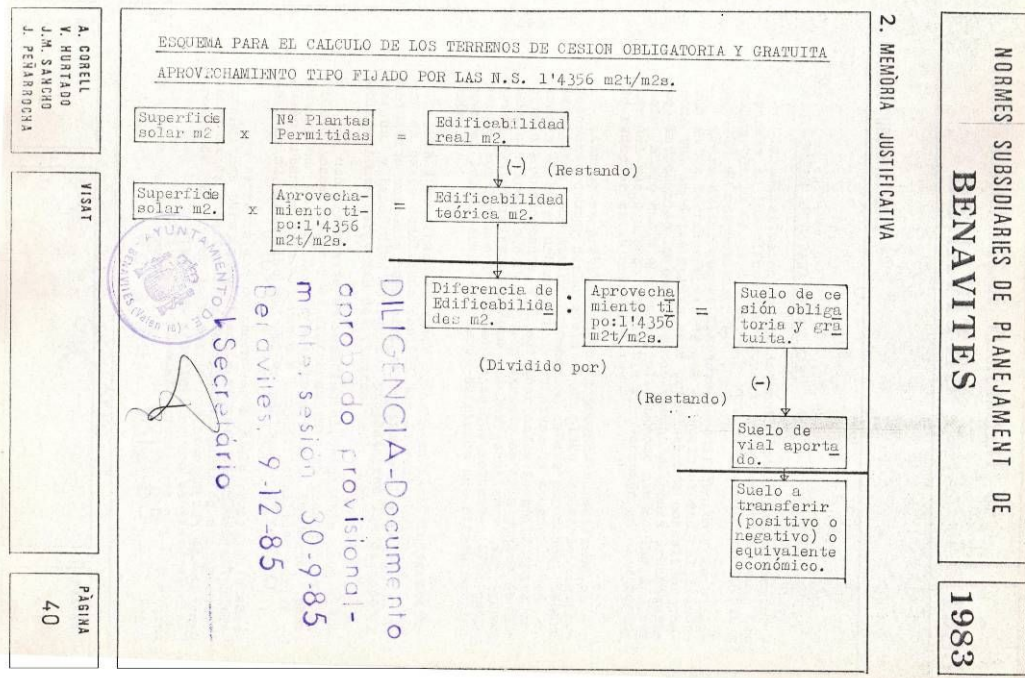


Fig. 6.4: Esquema explicativo en la memoria justificativa de las Normas Subsidiarias de Benavites (Ap.def. CPU 28-1-1986) del cálculo terrenos de cesión obligatoria en aplicación de las TAU establecidas en el planeamiento (Fuente: Oficina técnica del Ayuntamiento de Benavites)

Otros planes llevan a cabo un despliegue inusual para la época de participación pública, como el que pone en marcha el ayuntamiento de Massamagrell con motivo del sometimiento a información pública de su PG de 1991, preparando un cuadernillo de 34 páginas, que según el arquitecto director del Plan General, fue repartido por todas y cada una de las viviendas del municipio⁴⁶⁹. En dicho cuadernillo se transcribe el texto de la memoria justificativa del plan, los planos de ordenación, y se explica la gestión del planeamiento, enumerando los nuevos sectores, las unidades de actuación y las áreas uniformes de gestión (donde se aplicará la actuación asistemática mediante TAU en suelo urbano).

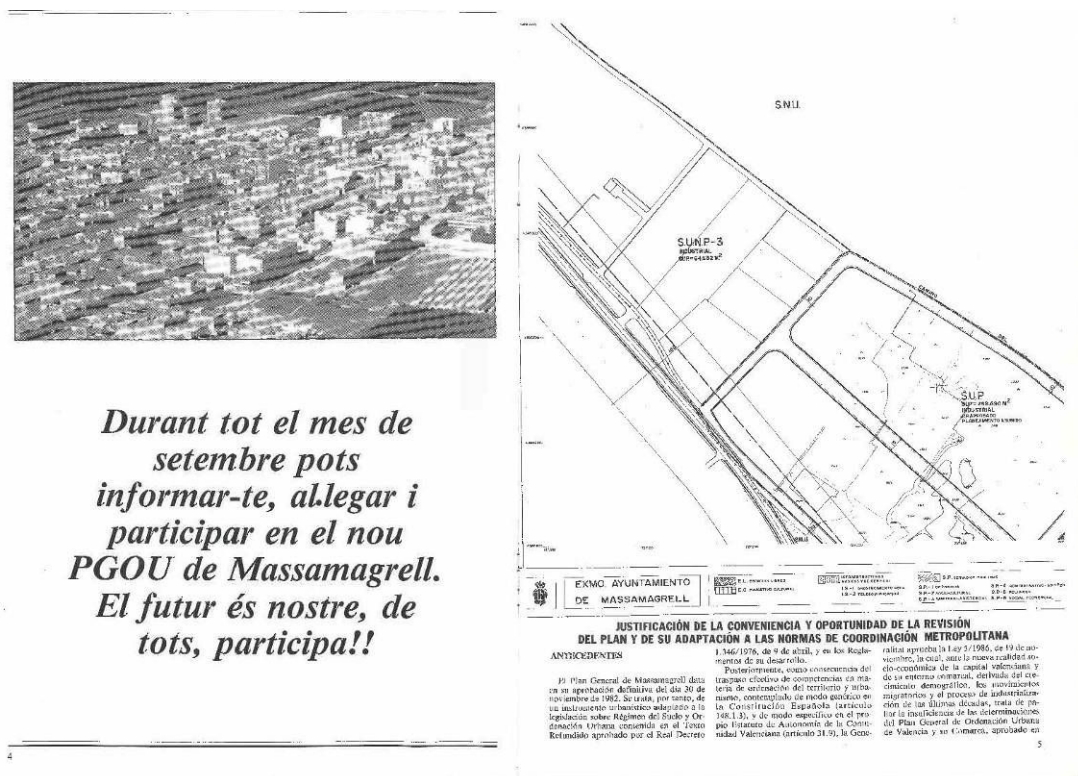


Fig. 6.5: Cuadernillo explicativo del Plan General de Massamagrell de 1991, págs. 4 y 5, para su difusión en el periodo de información pública. (Fuente: Oficina técnica del Ayuntamiento de Massamagrell)

⁴⁶⁹ El equipo redactor del PG de Massamagrell de 1989 estuvo constituido por: Jose Luis GISBERT BLANQUER, como arquitecto director; Alberto LLOBELL LÓPEZ, abogado; Juan DE OTEGUI Y TELLERÍA, arquitecto; Juan Francisco NOGUERA GIMÉNEZ, arquitecto; Alicia RUIZ Y RUIZ DE GOPEGUI, economista y Martín MOLANO PÉREZ, en cartografía y delineación.

6.3 ANALISIS DE SU APLICACIÓN EN LOS MUNICIPIOS

El presente apartado tiene por finalidad cumplir con uno de los objetivos específicos de nuestro trabajo, cual es dar a conocer el funcionamiento y resultados conseguidos a través de la aplicación de las técnicas asistemáticas en los municipios localizados de la provincia de Valencia que las dispusieron en sus planeamientos.

En consecuencia el análisis se efectúa municipio por municipio, dadas las particularidades que caracterizan a cada uno de ellos, con la intención de descubrir a qué variantes responden las técnicas y en qué se diferencian respecto del tipo primigenio basado en la “reparcelación voluntaria y discontinua”, introducido en nuestra legislación a través del TRLS 1976.

Una fuente esencial de información de la que partimos surge del mantenimiento de entrevistas personales con los funcionarios, especialmente del departamento técnico, de todos los ayuntamientos localizados donde se aplica la técnica, ya que ha sido esencial el conocimiento de los pormenores de su puesta en práctica y de los datos concretos sobre la obtención de zonas verdes conseguida.

Por ese motivo, el análisis de cada municipio, a partir de una estructura común, se particulariza en función de la información concreta y se extiende, en mayor o menor medida, según el interés de los datos aportados por nuestras fuentes.

Los apartados básicos en los que se estructura el análisis de cada municipio responden a los siguientes contenidos:

- Planeamiento de aplicación
- Enunciado y descripción de la técnica de “gestión asistemática” aplicada
- Indicaciones sobre el carácter voluntario u obligatorio de su aplicación
- Opción mayoritaria escogida para compensar los excesos de aprovechamiento
- Desarrollo de los detalles de la aplicación en el municipio (variable en función de éste)
- Resultados obtenidos en la obtención de zonas verdes
- Reflexión final ó resumen (en caso de que lo requiera el análisis previo)

6.3.1 Alboraya

PLANEAMIENTO

El municipio de Alboraya se rige por el Plan General, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo el 7 de mayo de 1991 (adecuado a la LS 1990). Este será su primer planeamiento propio con alcance para todo el término municipal, sustituyendo la tutela anterior del Plan General de Valencia y su Comarca, aprobado en 1946 y adaptado con el Plan Comarcal Gran Valencia en 1966, y las Normas de Coordinación Metropolitana.

LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” DEL SUELO URBANO DEL PLANEAMIENTO: PORCENTAJE DE CESIÓN DOTACIONAL OBLIGATORIO

El Plan General de Alboraya introduce como mecanismo de obtención de dotaciones públicas pendientes en suelo urbano, una técnica de “gestión asistemática”, a través del establecimiento de un **coeficiente de cesión unitario de suelo dotacional por cada metro cuadrado de techo edificable**.

Así en el anexo I de la memoria justificativa, y después de detallados cálculos previos, el autor del planeamiento⁴⁷⁰, explica y cuantifica dicho porcentaje de cesión, que se apoya en las directrices de la recientemente aprobada LS 1990. Este es el primer municipio con el que nos encontramos esta técnica, por lo que el funcionamiento de la misma, lo resumimos desde la propia explicación que lleva a cabo el autor del plan en el documento:

“PORCENTAJE DE CESIONES OBLIGATORIAS EN SUELO URBANO

La Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y [sic] Valoraciones del Suelo determina en el Capítulo IX la obligación de los propietarios de suelo urbano de: “Ceder gratuitamente a los [sic] Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a dotaciones públicas de carácter local ya estén incluidas o no en unidades de [sic] ejecución.”

A tal efecto se ha calculado la media dotacional del Plan General en Suelo Urbano para su aplicación según las previsiones establecidas en el Art. 3.18 de las NORMAS URBANÍSTICAS correspondientes a los terrenos de cesión obligatoria, excluidos los viales, cuya entrega es inherente a la condición de solar.

- 1. Edificabilidad potencial del Plan: 2.324.153 m² de techo.*
- 2. Superficie total de suelo de cesión: 163.931 m².*
- 3. Cuantía de la cesión = $Sc/Ep = 163.931 / 2.324.153 = 0,0705$ m² de suelo de cesión por cada m² de [entendemos se refiere a techo] suelo edificable, equivalente al 7,05 % de la superficie edificable por plantas.”⁴⁷¹*

⁴⁷⁰El autor del PG de Alboraya estudiado es el arquitecto Antoni CORELL VICENT. Este mismo arquitecto redactó el PG de los municipios de Foios (1989) y Benavites (1986), donde implantó también una técnica asistemática de gestión en suelo urbano, aunque en estas ocasiones estableciendo un “aprovechamiento medio” o “tipo” en todo el suelo urbano, y al amparo de la legislación anterior, el TRLS 1976.

⁴⁷¹ Anexo I de la memoria justificativa del PG de Alboraya, cuyo autor es Antoni CORELL VICENT(Fuente: oficina de información urbanística del CTAV, signatura 9202553).

De esta manera, el art. 3.18 de las normas urbanísticas del plan, introduce la reparcelación voluntaria y discontinua, remitiéndose al porcentaje de cesión unitario calculado en el anexo I de la memoria justificativa, al que se refiere como “**media dotacional resultante del Plan General**”, advierte de la independencia de ceder aparte los viales correspondientes para convertir las parcelas en solares, y puntualiza sobre la necesidad de introducir correcciones de superficies cuando las cesiones se realicen entre zonas que tengan diferente valor urbanístico.

EL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA CESIÓN Y SU PLASMACIÓN PRÁCTICA

De acuerdo con la regulación anterior, la primera cuestión de cabe destacar es que **el PG de Alboraya no establece un aprovechamiento normal o tipo en suelo urbano, a través del cual definir el *quantum* del derecho de propiedad, sino que basándose en la obligatoriedad que se desprende del art. 9 y 61 de la LS 1990 (heredada del art. 83.3 del TRLS 1976) que tienen también los propietarios de suelo urbano de asumir los terrenos de cesión correspondientes de la unidad de actuación correspondiente, y a la posibilidad de que este ámbito sea discontinuo y voluntario (art. 78.3 RGU), establece un porcentaje de cesión unitario para todas las actuaciones aisladas en suelo urbano conforme a la media dotacional del plan.**

Ante lo anterior, cabe preguntarse **¿Qué aprovechamiento tienen los propietarios de las correspondientes dotaciones públicas? No tienen aprovechamiento que transferir ya que el plan no les asigna un derecho de aprovechamiento.** Mientras que en el sistema originario de TAU éstas son voluntarias, según se edifique o no, más allá del aprovechamiento normal o tipo otorgado por el plan, en este caso se establece un **porcentaje de cesión dotacional obligatorio, uniforme y proporcional para todas las parcelas por igual**, en función de su aprovechamiento objetivo.

Otra cuestión que se suscita es: ¿se cede el porcentaje correspondiente a la total edificabilidad que permite en plan en la parcela, o únicamente respecto de la superficie que se solicita construir con cada licencia?. En la práctica, el ayuntamiento de Alboraya realiza los cálculos a partir de la superficie de proyecto. No obstante, como veremos, este criterio queda abierto a otras opciones, como la que aplican en Moncada, y que explicaremos en el apartado correspondiente a este municipio.

LA META INALCANZABLE DE OBTENCIÓN DE TODAS LAS DOTACIONES PÚBLICAS

Hemos de referirnos a la aplicación de esta misma técnica en el municipio de Moncada, respecto de la que adolecerá de los mismos problemas que allí se encuentran explicados de forma detallada, y que apuntamos resumidamente a continuación: *“al calcularse el coeficiente de cesión relacionando la superficie de dotaciones pendientes entre la totalidad del aprovechamiento potencial del suelo urbano (es decir tanto el materializado como el vacante), el porcentaje de cesión se reduce mucho y quedarían muchas dotaciones pendientes de obtener en el caso límite de materialización de todo el suelo vacante. Solamente en el caso hipotético de reconstruir todo el suelo edificable..., se obtendrían todas las dotaciones públicas pendientes, cosa que por tanto, no va a ocurrir, por lo que siempre quedará un remanente importante, que deberá gestionarse por otro sistema.”*

LA MATERIALIZACIÓN DE LA CESIÓN: PREFERENCIA HACIA LA MONETARIZACIÓN DE LA MISMA

La opción escogida por la práctica totalidad de los propietarios para cumplir con la cesión dotacional que les corresponde ha sido la compensación en metálico de la cesión de suelo, pagando su valor equivalente, que es calculado por el ayuntamiento, a partir de un módulo inicial que se aprobó en su momento, sin aplicar actualizaciones periódicas.

Pocos ayuntamientos que aplican un sistema de “gestión asistemática” en suelo urbano, veremos que consiguen cesiones en suelo en el mismo acto de concesión de licencia de obras. El contraste con Alboraya, lo podemos encontrar en el caso de Moncada, que cuenta con una empresa pública que contribuye a la labor de coordinación del sistema de cesión en suelo, y que detallamos en el epígrafe correspondiente a este municipio.

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCIÓN DE ZONAS VERDES

De acuerdo con las fuentes municipales consultadas, los ingresos que han reportado desde 1991, año de aprobación del PG, hasta la actualidad, las compensaciones económicas de la cesión de suelo, han sido elevados, dado el tiempo transcurrido y la época de gran actividad inmobiliaria que se ha vivido recientemente. La obtención de su cuantificación exacta y destino de los ingresos es difícil de verificar, aunque sí se puede afirmar que no se canalizaban de una manera específica a la obtención de las dotaciones locales al servicio de la edificación que se pretendía construir.

La zona verde más importante del PG de Alboraya por su tamaño (13,05 Ha.) es el “Parque de Playa”, calificado como sistema general. Como tal elemento estructural, su obtención estaba prevista por expropiación, según se menciona expresamente en la documentación del planeamiento, y por tanto, su fuente de ingresos no era el sistema de “gestión asistemática” en suelo urbano.

No obstante, creemos de interés realizar una mención a su estado de obtención, que puede reportarnos alguna conclusión extrapolable al sistema de gestión que estamos estudiando, respecto del interés hacia la obtención de las zonas verdes calificadas en los planes. Trascurridos 24 años desde la aprobación del plan, dicho parque permanece totalmente sin obtener, según afirman las fuentes municipales consultadas.

A partir de la apreciable inactividad de la Administración hacia el cumplimiento de las previsiones del plan, en el Parque de la Playa citado, podemos abrir el cuestionamiento sobre el destino de las cuantiosas cifras ingresadas en sustitución de la cesión física del suelo dotacional correspondiente, en la técnica asistemática explicada. Este interrogante quedará esclarecido con ejemplos más patentes a través del análisis que realizamos de otros municipios.

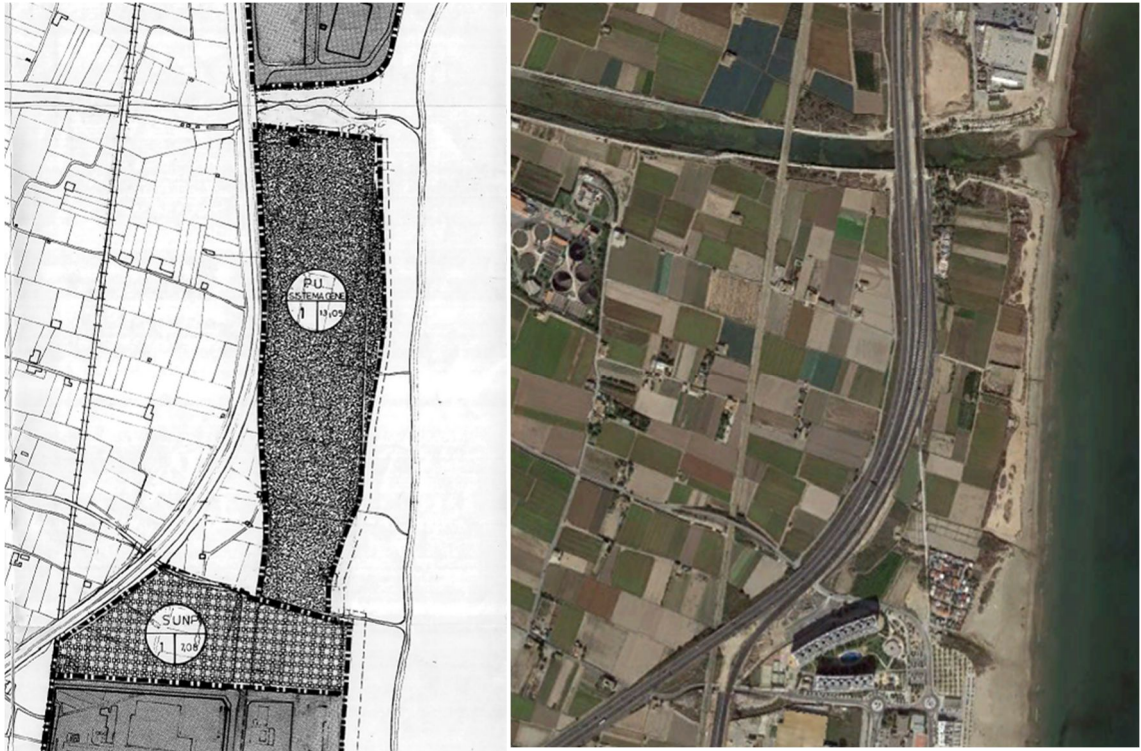


Fig. 6.6: El "Parque Playa" calificado por el vigente PG (1991) de Alboraya, según plano de ordenación(izquierda), y estado actual sin obtener sobre fotografía aérea (derecha)

(Fuente: Oficina de información urbanística CTAV, signatura 9202553, y fotografía de Google Earth)

6.3.2 Alfafar

PLANEAMIENTO

Alfafar cuenta con un Plan General, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo el 10 de diciembre de 1991 (adecuado al TRLS 1976). Anteriormente había contado con Planes de Casco de 1961, 1978 y Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano en 1982, aunque el planeamiento precedente al anteriormente vigente es el Plan General de Valencia y su Comarca, aprobado en 1946 y adaptado con el Plan Comarcal Gran Valencia en 1966, y las Normas de Coordinación Metropolitana.

INSTRUMENTACIÓN DE LA TÉCNICA: DETERMINACIÓN DEL “APROVECHAMIENTO TIPO” POR ZONAS DEL SUELO URBANO RESIDENCIAL

De las siete zonas en que se divide el suelo urbano, a efectos de aplicación de ordenanzas de la edificación, en tres de ellas se define el derecho de la propiedad asignando un aprovechamiento unitario, que se denomina “aprovechamiento tipo”⁴⁷² y que es el siguiente (art. 94 de las normas urbanísticas del PG):

Zona I (Aprovechamiento 1,730 m²/m²)

Zona II (Aprovechamiento 1,150 m²/m²)

Zona III (Aprovechamiento 1,013 m²/m²)

El cálculo del aprovechamiento tipo se realiza a partir del cociente entre la edificabilidad total potencial de cada área y la superficie total de ésta, en la que se considera un nuevo parque público calificado (183.740 m²), cuya obtención es uno de los objetivos prioritarios del sistema.

En nuestra opinión, en este caso, al contar para la obtención de las dotaciones públicas toda la edificabilidad potencial, únicamente se alcanzaría la meta trazada en el caso límite de

⁴⁷²El art. 219 de las normas urbanísticas del PG de Alfafar, titulado “REGIMEN JURIDICO DE LAS REPARCELACIONES VOLUNTARIAS Y DISCONTINUAS” inicia definiendo los conceptos del sistema, especialmente el “coeficiente de edificabilidad o aprovechamiento tipo”, de la forma siguiente:

“1.- A los efectos de la gestión urbanística en suelo urbano, a todo solar o parcela, cualquiera que fuese su uso, dominio o localización el Plan le **otorga un coeficiente de edificabilidad o aprovechamiento tipo**, para cada metro cuadrado, **uniforme para toda la Zona de Ordenanza en que se hallara, al que tendrán derecho por igual todos los propietarios, que define el contenido normal de la propiedad y delimita las facultades del derecho de edificación** (artículos 3.1-e, 76 y 87.1 de la Ley del Suelo).”

Y en los puntos siguientes explica el funcionamiento básico del sistema:

“2.- Los propietarios de terrenos urbanos que estén calificados como sistemas de comunicaciones y sus zonas de protección o de espacios libres para parques y zonas verdes públicas, equipamiento comunitario y centros públicos, o de inmuebles incluidos en zonas sujetas a protección para la conservación del patrimonio urbano, podrán transferir, voluntariamente o a requerimiento de la Administración actuante, la totalidad o parte de aprovechamiento urbanístico que les corresponda en virtud del aprovechamiento tipo asignado, con la exclusiva finalidad de edificar simultáneamente en aquellos otros solares que tuviesen atribuido un aprovechamiento total superior al tipo fijado, conforme al número siguiente, con las condiciones, garantías, cuantías y coeficientes de homogeneización de usos y zonas para la reparcelación que se prevén en estas Ordenanzas (artículos 83.4, 97.2 y 124 de la L.S.).

3.- Recíprocamente, los solares que por su específico señalamiento, calificación y localización urbanística obtuvieran un aprovechamiento por unidad de superficie ocupada por la edificación superior al tipo asignado por el presente Plan, en virtud del artículo 87.1 de la Ley del Suelo, se impondrá la previa disponibilidad en los mismos de la totalidad del aprovechamiento que les corresponda, por virtud de la reparcelación regulada en este artículo. **En otro caso el propietario podrá optar por no acumular o agotar la totalidad del exceso de aprovechamiento asignado, siempre que el Plan lo permita y en las condiciones establecidas en las presentes Ordenanzas.**”

reedificación de toda la zona correspondiente. Esta es una situación teórica inalcanzable, en la que radica uno de los problemas de esta forma de establecer el coeficiente unitario, que conlleva la inmensa lentitud en la obtención del suelo dotacional, y que también encontramos en otros municipios que han operado de la misma manera.



Fig. 6.7: Plano de ordenación del PG de Alfafar (1991) donde se reflejan las 3 áreas de gestión en suelo urbano
(Fuente: Oficina de información urbanística CTAV, signatura 8890034)

CLARIDAD Y DETALLE EXPLICATIVO EN LA DOCUMENTACIÓN DEL PLANEAMIENTO SOBRE LA APLICACIÓN DEL SISTEMA

El PG de Alfafar se destaca por ofrecer de una manera muy clara un electo de definiciones sobre los elementos que articulan actuaciones asistemáticas mediante reparcelación voluntaria y discontinua (especialmente a partir del art. 219 de las normas urbanísticas del plan general). Es una aportación entendemos importante, dada la cantidad de puertas abiertas a distintas interpretaciones que dejan otros planes, en una técnica poco difundida y aplicada como la que nos ocupa. En el presente documento, sus autores dejan prácticamente todo definido, incluyendo la casuística ante diferentes tipos de obra, y cómo aplicar en ellas la “gestión asistemática” (art. 221 normas urbanísticas)⁴⁷³.

⁴⁷³ El equipo completo redactor del PG de Alfafar estuvo compuesto por los siguientes profesionales: Juan AÑÓN GÓMEZ, arquitecto; Javier BURGUES ZAERA, abogado; Jorge FERNÁNDEZ SEMPERE, arquitecto; Juan L. GARCÍA LOZANO, arquitecto; Salvador PONS I FRIGOLS, economista y Antonio VIZCAINO MATARREDONA, biólogo.

A modo ilustrativo respecto lo indicado, citamos la relación de conceptos que se definen en el art. 220 de las normas urbanísticas:

- A'= Superficie total del solar o parcela o de la unidad de actuación
- R'= Superficie del suelo del solar no edificable que según el Plan es de uso privado
- R = Superficie de una parcela o de la unidad de actuación que, según el Plan, sea de uso y destino público
- A = Superficie del solar, parcela o de una unidad de actuación objeto de reparcelación voluntaria y discontinua, que según el Plan sea edificable de propiedad privada o de uso público.
- O = Superficie de la parcela que según el Plan es edificable de uso privado.
- Ki = Aprovechamiento tipo de la zona i de Ordenanzas, expresado en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo, que define el contenido normal de cada propiedad.
- a = Aprovechamiento urbanístico máximo o superficie construible o edificable total,
- p = Superficie construida real de proyecto o techo edificable,
- P = Superficie de suelo total, necesaria para acumular la superficie de techo edificable del proyecto p,
- C = Superficie del suelo de cesión gratuita y obligatoria
- D = Superficie disponible correspondiente a la parte de la parcela que estando calificada como de cesión obligatoria, es de propiedad privada y resta por transferir su aprovechamiento por segregación o expropiación.

VOLUNTARIEDAD

Como hemos dicho, el PG de Alfafar lleva a cabo una regulación especialmente detallada de la puesta en práctica de la técnica de gestión, dejando claramente expresado que *“el propietario podrá optar por no acumular o agotar la totalidad del exceso de aprovechamiento asignado, siempre que el Plan lo permita y en las condiciones establecidas en las presentes Ordenanzas”* (art. 219 de las normas urbanísticas). Es decir, que en caso de que no se supere con la edificabilidad de “proyecto” presentado para solicitar licencia, el derecho resultado de aplicar el aprovechamiento tipo de la zona respectiva a su parcela, no estaría consumiendo el exceso de aprovechamiento que en ella radica, y por tanto, no estaría obligado a participar en una reparcelación discontinua.

OPCIÓN MAYORITARIA ESCOGIDA PARA COMPENSAR LOS EXCESOS DE APROVECHAMIENTO: MONETARIZACIÓN DEL EXCESO

Como en el mayoría de los municipios, la opción escogida por la práctica totalidad de los propietarios ha sido la compensación en metálico del exceso de aprovechamiento que desean materializar. La valoración efectuada en estas situaciones toma como referencia la catastral, introduciendo factores de corrección periódicos.

Los ingresos reportados a las arcas municipales son limitados, van al ritmo de consolidación del suelo urbano, con el que difícilmente, en opinión de la jefatura de la oficina técnica municipal consultada, se puede llegar a completar el valor total del suelo del Parque Público vinculado al sistema de actuaciones asistemáticas, en un plazo razonable. Además la zona II, una de las tres con que se contaba, no se ha desarrollado.

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCION DE ZONAS VERDES

El PG de Alfafar delimitó una única zona verde de los sistemas generales, situada al sur del término municipal, junto a la vía del ferrocarril, con una superficie de 183.740 m². Habiendo transcurrido 22 años desde la aprobación del PG donde se instrumentó la técnica, se han obtenido aproximadamente 54.000 m² (el 30% del total) que se encuentran ocupados por instalaciones deportivas.

De las tres zonas donde se aplican las actuaciones asistemáticas, la zona II no se ha desarrollado, habiendo contado por tanto el ayuntamiento, con las cesiones (en su mayor parte sustituidas por su equivalente económico) del casco urbano residencial y del polígono industrial (zona III). Los resultados en cuanto a cesión de parque no son tan negativos como podemos encontrar en otras poblaciones, donde no se ha adquirido nada.

Evidentemente para la obtención de la tercera parte del parque, han contribuido los ingresos de las transferencias de aprovechamiento urbanístico. El porcentaje concreto es difícil de precisar, pero según fuentes municipales consultadas, los ingresos que se han producido por este sistema son muy reducidos en relación al valor del suelo de la totalidad del parque, meta que es previsible que no se alcance nunca por el sistema indicado.

- Ti = Superficie de suelo de cesión obligatoria necesaria para la transferencia de su aprovechamiento desde otro solar en la zona i de Ordenanza, distinto de solar A en cuestión.

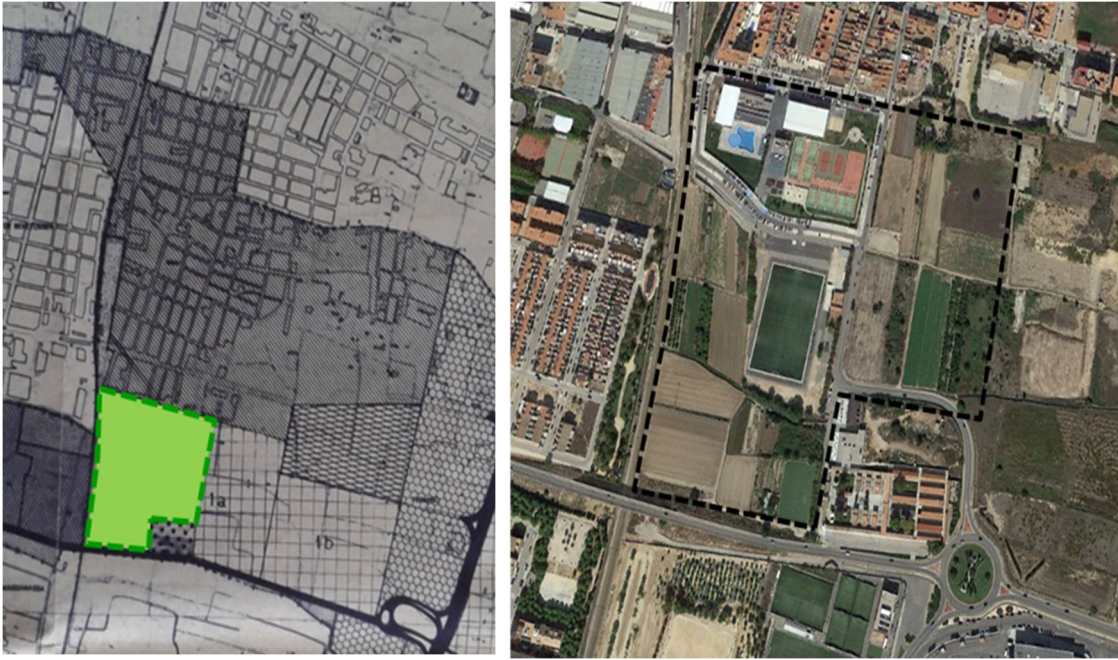


Fig. 6.8:El parque público calificado por el vigente PG (1991) de Alfajar: imagen parcial de plano de ordenación (izquierda), y estado actual, en gran parte sin obtener sobre fotografía aérea (derecha) [el contorno y sombreados son nuestros] (Fuente: FERNÁNDEZ, J., arquitecto autor del plan general, y fotografía de Google Earth)

6.3.3 Benavites

PLANEAMIENTO

El municipio de Benavites se rige en la actualidad por unas Normas Subsidiarias (NS) que fueron aprobadas definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo el 29 de enero de 1986 (adecuadas al TRLS 1976 y RGU). Es por tanto el plan más antiguo de nuestra muestra, que integra una técnica de “gestión asistemática” en suelo urbano desde su planeamiento. El autor del plan es el arquitecto Antoni CORELL I VICENT, al igual que el de los planes generales de Alboraya y Foios.

Dicho municipio ya contaba desde 1954 con un Plan General Urbanístico, gracias a la asistencia técnica que prestaba la Diputación de Valencia a pequeños municipios. Por su distanciamiento a la capital de Valencia, no estuvo bajo la regulación del Plan Comarcal Gran Valencia de 1966.

Es importante indicar que Benavites es un municipio muy pequeño, que contaba con apenas 666 habitantes cuando se aprobaron sus NS, cifra muy distante de la población media de los municipios que aplican una técnica de “gestión asistemática” en suelo urbano.

Por ello resulta significativo empezar indicando que, según diversas fuentes municipales consultadas, en el presente municipio no se ha llegado a aplicar en la práctica la técnica que ocupa nuestro análisis. Este hecho contrasta con el gran esfuerzo didáctico que su autor vertió en la documentación del plan, incorporando cuadros explicativos de la operativa del sistema (ver fig. 6.4), “adivinando” quizás la dificultad que iba a tener la corporación para asimilar y aceptar su aplicación.

INSTRUMENTACIÓN DE LA TÉCNICA: DETERMINACIÓN DE UN MISMO APROVECHAMIENTO TIPO PARA TODO EL SUELO URBANO RESIDENCIAL

La variante de técnica asistemática aplicada corresponde a la determinación de un mismo “aprovechamiento tipo” para todo el suelo urbano residencial. Dada la falta de aplicación práctica en este municipio, nos limitaremos a resumir los datos más importantes de su instrumentación desde el plan, remitiéndonos para explicaciones más detalladas sobre este sistema, a otros municipios que disponen de la misma variante: Alfafar, Burjasot, Foios, Massamagrell, Paterna, Picanya, Silla o Xirivella.

El derecho de aprovechamiento unitario para todo el suelo urbano residencial, se denomina “aprovechamiento tipo”, y se fija en $1,4356 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$. Se calcula dividiendo en aprovechamiento objetivo total que permite las NS (existente más vacante) entre el total del suelo urbano.

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCION DE ZONAS VERDES

Teniendo en cuenta lo anteriormente comentado, es decir, la falta de aplicación en Benavites del sistema instrumentado por las Normas Subsidiarias descrito, todas las dotaciones públicas han sido adquiridas por el ayuntamiento mediante compra a sus respectivos propietarios. Una buena parte de las dotaciones, significantes en superficie, se concentran el extremo Noroeste de la población.

Con motivo de la redacción en estos momentos de un nuevo plan general en trámite, se elimina de la gestión, la inaplicada técnica asistemática de las NS de 1986. Se confía la obtención de las dotaciones públicas pendientes a través de la adscripción al área de reparto de algún nuevo sector de crecimiento urbanístico que se plantea.

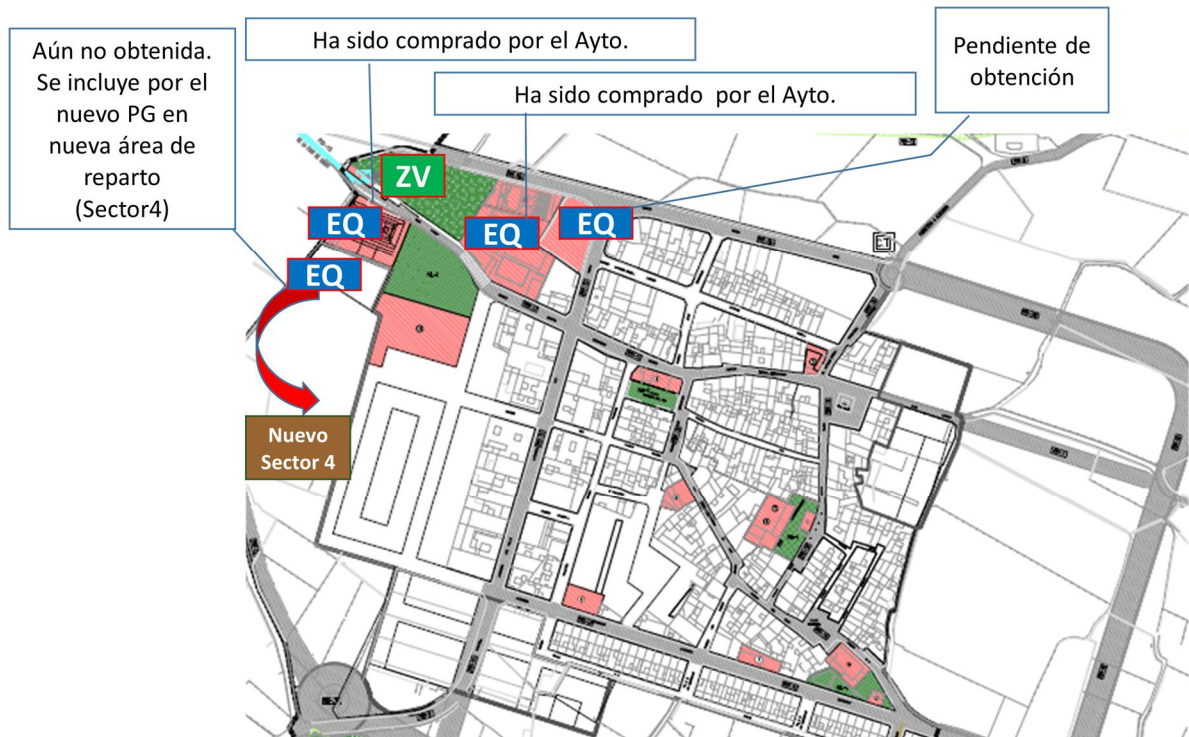


Fig. 6.9: Sistemas de obtención de los suelos dotacionales de Benavites realmente aplicados, sobre plano de ordenación del nuevo PG en trámite (Fuente: *Elaboración propia sobre cartografía facilitada por LAVARA PERONA N., arquitecto, redactora del nuevo PG de Benavites en trámite*)

6.3.4 Burjassot

PLANEAMIENTO

Burjassot cuenta con Plan General, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo el 27 de septiembre de 1990 (al amparo del TRLS 1976 y RGU), como primer planeamiento propio que viene a sustituir la anterior tutela bajo el Plan General de Valencia y su Comarca, aprobado en 1946 y adaptado con el Plan Comarcal Gran Valencia en 1966, y las Normas de Coordinación Metropolitana.

INSTRUMENTACIÓN DE LA TÉCNICA: DETERMINACIÓN DE UN MISMO APROVECHAMIENTO TIPO PARA TODO EL SUELO URBANO RESIDENCIAL

La técnica asistemática aplicada parte del establecimiento de un mismo “aprovechamiento tipo” para todo el suelo urbano, que se establece en $1,5 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$ (art. 12.1.8 de las normas urbanísticas del plan general), que regirá en todas las parcelas, especialmente en aquellas en las que, por estar fuera de unidades de actuación, les sea de aplicación la reparcelación discontinua.

Dicho coeficiente unitario se obtiene a partir de la volumetría pendiente de consolidar estimada, que constituirá los “excesos” de aprovechamiento de las parcelas, entre la superficie dotacional pendiente que se prevé obtener por este sistema en el suelo urbano.

Así pues, tal como se cita textualmente en el art. 12.1.6 de las normas urbanísticas del plan, *“Como consecuencia de la aplicación del sistema de Aprovechamiento urbanístico en exceso por encima del tipo, cuando se haya desarrollado toda la volumetría prevista se obtendrán los equipamientos y espacios libres definidos en el Plano de Usos del Suelo de Sistemas Locales”*.

A este respecto, debemos apuntar dos cuestiones. En primer lugar, efectivamente en el estado “límite” de colmatación de toda la edificabilidad se conseguirían todas las dotaciones de la red local, con lo que alcanzar esta meta va a depender de factores externos relacionados con la actividad constructiva, que no controla el plan. Y en segundo lugar, es importante indicar que la obtención de la totalidad de las dotaciones solo se aseguraría si todas las promociones cedieran física o realmente en suelo que les corresponde, cosa que como veremos no es así, ya que en una gran proporción se acepta la cesión en metálico. En consecuencia, alcanzar la meta va a depender de la gestión económica y urbanística que lleve a cabo el consistorio con dichos ingresos, invirtiéndolos en plazos razonables en la compra de las correspondientes dotaciones.

TRANSFORMACIÓN DEL APROVECHAMIENTO TIPO EN UN “COEFICIENTE DE CESIÓN DE SUELO” POR ZONAS

Dado que no todas las zonas tienen el mismo valor urbanístico, el plan general lleva a cabo un cálculo del coeficiente de suelo dotacional a ceder en función de la zona correspondiente. De esta forma, no es necesario recurrir a aplicar coeficientes que corrijan este aspecto posteriormente, que viene predeterminado directamente desde el plan. Los coeficientes de cesión de suelo público, se dividen en cuatro zonas, y son los siguientes⁴⁷⁴:

⁴⁷⁴ Dichos coeficientes de cesión se plasman en la memoria justificativa del plan general, y en la leyenda del plano de gestión (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 85-90084)

- Zona 1: coeficiente 0,216
- Zona 2: coeficiente 0,242
- Zona 3: coeficiente 0,207
- Zona 4: coeficiente 0,272
- Zona 5: cesión directa de suelo y sistemas generales

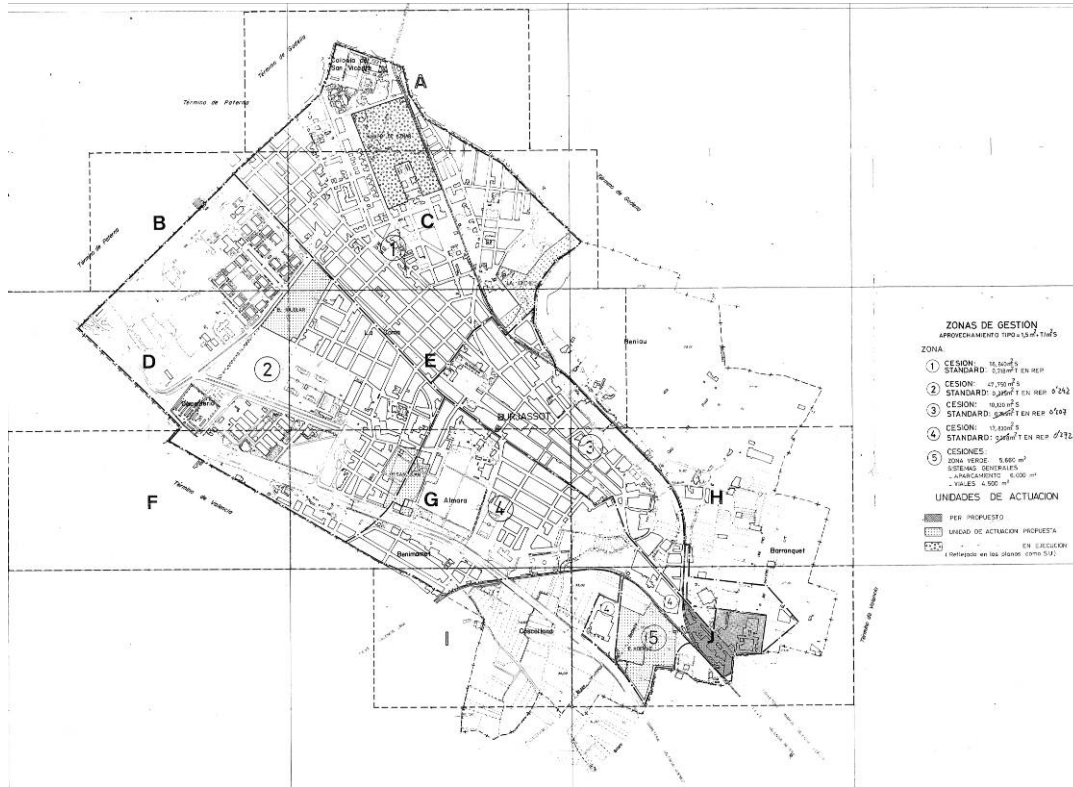


Fig. 6.10: Plano de gestión del PG de Burjassot de 1990, donde se establecen 4 zonas de gestión en suelo urbano (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, signatura 85-90084)

La operativa a seguir se explica en el art. 12.1.6 de las normas urbanísticas: *“Para edificar en un solar cuyo aprovechamiento es superior al tipo, un propietario deberá ceder al Ayuntamiento suelo de equipamiento de viales o zona verde de la zona de gestión que le corresponda, a través de los mecanismos de la Reparcelación voluntaria discontinua, de tal forma que el exceso de techo edificable multiplicado por el coeficiente de cesión de suelo público de la zona, corresponda a la cesión a efectuar en metros cuadrados de suelo efectivo garantizado su aportación mediante Escritura de Cesión o garantía suficiente, siendo obligatoria la cesión directa del suelo de cesión inmediata a la parcela”*

A través de la lectura del artículo anterior, podemos recordar que en muchos planes, se refleja la distinción entre cesiones inherentes a la conversión de la parcela en solar, que son las inmediatas a la misma, tal como el vial de servicio, y que en todo caso deben de cederse a la Administración. Estas cesiones, normalmente no entran en el cálculo de aprovechamientos tipo o coeficientes de cesión de suelo, en las técnicas asistemáticas que estamos analizando, ya que tienen que cederse en todo caso, e independientemente de las otras dotaciones consideradas para los cálculos (normalmente zonas verdes y equipamientos incluidos en ámbito de reparto definido).

OPCIÓN MAYORITARIA ESCOGIDA PARA COMPENSAR LOS EXCESOS DE APROVECHAMIENTO: MONETARIZACIÓN DEL EXCESO

Como en el mayoría de casos, la opción escogida por la práctica totalidad de los propietarios ha sido la compensación en metálico del exceso de aprovechamiento que desean materializar. Según las fuentes municipales consultadas, en casos concretos en que el propietario del suelo dotacional coincidía con el promotor, se ha efectuado la cesión física.

La valoración del suelo se actualiza periódicamente, y para ella se tiene como especial referencia el justiprecio resuelto en algunos expedientes de expropiación sobre los que ha recaído sentencia judicial.

Año	Valor de referencia (€/m²s)	Incremento porcentual de valor
2007	250	100 %
2008	400	160 %
2009	450	180 %
2010	500	200 %

Tabla. 6.2: Valores de referencia para la monetarización de las TAU, indicado el valor del suelo dotacional equivalente a ceder, en Burjassot (*Fuente: Oficina técnica del Ayuntamiento de Burjassot*)

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCION DE ZONAS VERDES

Contablemente es difícil constatar exactamente en qué se ha invertido los ingresos derivados de la monetarización de los excesos de aprovechamiento, si bien, según las fuentes consultadas municipales, existe un porcentaje importante de dotaciones públicas obtenidas en suelo urbano, especialmente zonas verdes. También es cierto, que muchas cesiones se han llevado a la práctica en el seno de nuevas unidades de ejecución delimitadas con posterioridad, como instrumento claro y seguro que garantiza la obtención de suelo.

Aún quedan vacíos pendientes de suelo dotacional, que en el nuevo plan general en tramitación, se están incluyendo en unidades de ejecución para garantizar su obtención simultánea, en régimen de actuaciones integradas.

6.3.5 Foios

PLANEAMIENTO

El término municipal de Foios se rige en la actualidad por el Plan General de Ordenación Urbana, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de fecha 28 de marzo de 1989, por lo que se trata de un plan redactado al amparo del TRLS 1976 y su RGU 1978, anterior por tanto, a la promulgación de LS 1990 y TRLS 1992.

Este plan general resulta ser el primer planeamiento propio, que como en otras poblaciones del área metropolitana de Valencia, viene a sustituir la anterior tutela bajo el Plan General de Valencia y su Comarca, aprobado en 1946 y adaptado a la Solución Sur con el Plan Comarcal Gran Valencia en 1966, y las Normas de Coordinación Metropolitana.

Al igual que otros planes de esta corona metropolitana, parte de una carencia notable de dotaciones públicas que se deriva de la total falta de mecanismos de gestión, especialmente en suelo urbano, que en palabras del autor de plan general, “*ha empobrecido los municipios de l’Horta hasta límites intolerables*”⁴⁷⁵. En consecuencia, una de las prioridades del plan general es dotar de mecanismos adecuados para paliar este déficit posibilitando la obtención de las dotaciones públicas.

INSTRUMENTACIÓN DE LA TÉCNICA: DETERMINACIÓN DE UN MISMO APROVECHAMIENTO TIPO PARA TODO EL SUELO URBANO RESIDENCIAL

Para resolver la gestión de las zonas verdes del suelo urbano residencial, el plan general de Foios acoge un sistema de “gestión asistemática”, técnica cuya efectividad y aplicación práctica sobre las zonas verdes suponen el centro de atención del presente capítulo, por lo que pasamos a analizar su inserción en el plan, así como los resultados de su aplicación real.

A partir de los cálculos detallados que se plasman en el anexo de la memoria justificativa del plan general, se extraen la edificabilidad potencial residencial en todo el suelo urbano, y su relación con la superficie total del mismo, por lo que se van deduciendo coeficientes medios de edificabilidad de las diferentes áreas residenciales del suelo urbano (casco principal y barrio de Cuper), y se determina un derecho de aprovechamiento unitario para todo el suelo urbano residencial por igual, independientemente del uso, situación o destino de la propiedad donde se encuentre, que se denomina “aprovechamiento tipo” y se fija en $1,75 \text{ m}^2/\text{m}^2$.

El establecimiento de este aprovechamiento tipo queda fijado en las normas urbanísticas del plan, la sección sexta de las mismas, que lleva por título “Aprovechamiento tipo para el suelo urbano” concreta en su art. 39 con toda claridad su procedencia y significado:

“Art. 39. Aprovechamiento en suelo urbano

En el Anexo a la Memoria se aportan una serie de cálculos que permiten deducir el índice de aprovechamiento de todo el suelo urbano residencial que se establece en $1,75 \text{ m}^2/\text{m}^2$, sea cual sea el uso, la intensidad, localización, destino o propiedad de los terrenos comprendidos dentro de su ámbito.

⁴⁷⁵ Punto 4.5 de la memoria justificativa del plan general de Foios de 1989, redactado por el arquitecto Antoni Corell i Vicent.

Este índice constituye a su vez la referencia particular para determinar el grado de aprovechamiento que de facto posee todo propietario de terreno y su correspondiente saldo reparcelatorio.

Se ha obtenido dividiendo el total de m² edificables sobre planta por la total superficie de los terrenos que delimitan el perímetro del suelo urbano residencial, incluidos solares, viales, zonas verdes, jardines y centros de E.G.B., así como pequeños equipamientos urbanos realizados o por ejecutar.

En conclusión todo propietario de terrenos dentro del suelo urbano tiene derecho al aprovechamiento medio establecido en 1,75 m²/m² que aplicado a su propiedad dará un saldo deudor o acreedor según su aprovechamiento circunstancial se halle por encima o por debajo del aprovechamiento tipo.”

Por lo tanto la obtención del aprovechamiento tipo fijado, ha partido de su conceptualización como un aprovechamiento medio de todo el suelo urbano residencial, por lo que es importante resaltar, que el suelo de las dotaciones públicas también tienen ese mismo aprovechamiento. La plasmación concreta de esta técnica en las normas, como veremos, confirma que actúa como un sistema equidistributivo, dado que permite repartir cargas (cesiones) como beneficios (aprovechamientos) entre todos los propietarios de suelo.

No obstante conviene aclarar, que independientemente de esta media general para todo el suelo urbano residencial, se aporta también en los anexos de la memoria, el cálculo particularizado de este aprovechamiento medio, para cada zona en función de su uso, ubicación, o integración en polígonos y unidades de actuación, de manera que este aprovechamiento particularizado por zonas es el que se utilizará en desarrollo del planeamiento para asignar el aprovechamiento tipo a las nuevas unidades de actuación o unidades de ejecución (según nos situemos en planes antes o posteriores a la LRAU) que se delimiten dentro de cada zona, como pasamos a analizar más adelante. El más utilizado será el de 1,70 m²/m² que es el que el planeamiento obtiene para la zona “Resto Casco Urbano: Residencial” que abarca el núcleo principal de población de Foios.

Encontramos interesante señalar el hecho de encontrar la mención de la expresión “Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU)” que aparece en la propia documentación del plan general de 1989 (art. 7.c de las normas urbanísticas⁴⁷⁶) para referirse a la reparcelación voluntaria y discontinua, utilizando este término antes incluso de su reconocimiento nominativo como tal en la legislación urbanística, a partir de la LS1990 y TRLS 1992, lo que puede dar idea de la difusión y éxito que acompañó a la irrupción de esta nueva técnica en la práctica urbanística de dichos años, que ya estaba acuñada y en pleno funcionamiento antes de su incorporación en los textos legales (que recordemos partió de su introducción y difusión, como primeras experiencias, en los ayuntamientos de Petrer, Elda e Ibi, en la provincia de Alicante, como se ha explicado anteriormente).

⁴⁷⁶Art. 7.c de las normas urbanísticas del plan general de Foios de 1989, relativo a la “Gestión y ejecución del planeamiento: Reparcelaciones”, establece: “No obstante lo anteriormente expuesto se ha previsto la posibilidad, en el suelo urbano más ampliamente consolidado, de proceder a una reparcelación voluntaria, con compensaciones en terrenos discontinuos, produciéndose, de este modo, las llamadas Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (T.A.U.), probadas con éxito en otros municipios”

DOBLE PAPEL DEL APROVECHAMIENTO TIPO: PARA EL SISTEMA PREVISTO DE ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS Y PREESTABLECIDO PARA FUTURAS ACTUACIONES SISTEMÁTICAS EN SUELO URBANO

La utilidad de este aprovechamiento tipo preestablecido en suelo urbano va a resultar de doble aplicación práctica. Por un lado, conforme a la previsión directa del planeamiento, dotar del parámetro equidistributivo básico para operar en la reparcelación voluntaria y discontinua, licencia a licencia, en suelo urbano. Pero por otro lado, va a facilitar que queden sentadas las bases de la igualdad de todo propietario en suelo urbano que en su día se incluya en unidades de actuación (lo que conllevará someterlos a reparcelación continua) si aprecia más conveniente en orden a "la buena marcha de la actividad urbanizadora"⁴⁷⁷. Es decir, el propio planeamiento induce la posibilidad de no cerrarse únicamente a gestionar a través de actuaciones asistemáticas, sino que deja abierta la puerta de incorporar, en desarrollo del planeamiento, cuantas unidades de actuación sean necesarias sobre las que se operaría mediante gestión sistemática y reparcelación, de tal manera que el aprovechamiento tipo de éstas unidades sería el preestablecido con carácter general y unitario para todo el suelo urbano residencial.

De hecho en la práctica se ha podido constatar que este doble juego o papel del aprovechamiento tipo, tal como hemos visto queda expresamente recogido en el plan general de Foios, ha servido para hacer despegar fácilmente las actuaciones sistemáticas (delimitando unidades de actuación o unidades de ejecución, que heredan este aprovechamiento unitario de reparto como propio) como mecanismo de refuerzo y agilización de obtención de dotaciones, cuando por la falta de consolidación edificatoria de una zona se hace más recomendable proceder de manera integrada.

El desarrollo mediante actuaciones sistemáticas, en complemento de las previstas asistemáticas, se ha desencadenado con una significancia especial en municipios como Foios y Massamagrell.

EL INICIAL CARÁCTER VOLUNTARIO DE LAS TRANSFERENCIAS, MATIZADO SEGÚN LA REGULACIÓN CONCRETA EN EL PLANEAMIENTO

La determinación del aprovechamiento que corresponde a los propietarios, se lleva a cabo de una manera muy sencilla, ya que todo el suelo urbano residencial tiene en mismo aprovechamiento tipo, por lo que no existen diferentes áreas o zonas y por ende, no se fijan coeficientes correctores. El cálculo de los excesos de aprovechamiento queda explicado en el art. 40 de las normas urbanísticas del plan general, de la manera siguiente:

"Art. 40. Esquema de cálculo

Superficie de solar x Nº de Plantas permitidas = Edificabilidad máxima real en m².

⁴⁷⁷ Esta previsión, del doble papel del aprovechamiento tipo, queda expresamente prevista en el plan general de Foios en el art. 7 de las normas urbanísticas, que hace referencia a la "Gestión y ejecución del planeamiento", en concreto el punto a) relativo a "Polígonos y unidades de actuación", según el cual: *"Con respecto al suelo urbano residencial, no se ha efectuado una división en polígonos por entenderse que no puede poseer los requisitos exigidos por el Art. 117.2 de la Ley del Suelo, por lo que se propone que, en su día se delimiten aquellas unidades de actuación que sean necesarias para la buena marcha de la actividad urbanizadora. No obstante se ha calculado un estándar de aprovechamiento y un índice de aportaciones de zonas ajardinadas, centros de E.G.B. y otros equipamientos para todo el Suelo Urbano Residencial, de modo que, en cualquier lugar, pueda procederse de una manera automática por medio de unas bases de actuación desarrolladas a partir de un aprovechamiento tipo, al menos en aquellos lugares que no requieran una reparcelación previa, dada la adecuación de los solares."* [la negrita es nuestra].

Superficie solar +Viales u otros terrenos cedidos con anterioridad x Aprovechamiento tipo: $1,75 \text{ m}^2/\text{m}^2 = \text{Edificabilidad media que le corresponde.}$

La diferencia de edificabilidad constituirá el saldo favorable o desfavorable que le corresponde al propietario del suelo.”

El exceso de aprovechamiento concreto que radica en cada parcela, no depende del pretendido por el “proyecto” presentado, sino del potencial máximo permitido en la parcela (edificabilidad máxima real extraída de las plantas permitidas), independientemente de que se vaya a materializar todo él o no.

Podemos entender que no queda claro desde el planeamiento, cual es el exceso que se utilizará para calcular las cesiones en caso de que no se vaya a materializar todo el permitido por el plan, de acuerdo con el proyecto presentado para la solicitud de licencia, si la diferencia respecto al total permitido por el plan o respecto al que se va a materializar en cada caso.

Si consideramos una parcela edificable (no un suelo dotacional), en el primero de los casos, es decir exceso a considerar para liquidar cada licencia, referido a la edificabilidad total permitida por el planeamiento, la transferencia se convertiría en obligatoria en casi todos los casos. Mientras que si el exceso a saldar se calcula en función de lo que realmente se vaya a construir con cada licencia solicitada, es posible incluso que en algunos casos no se supere el derivado del aprovechamiento tipo o medio, con lo que no se obligue a cesiones y por tanto, la transferencia no sea obligatoria.

APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA TÉCNICA

La aplicación de la técnica diseñada desde el planeamiento para gestionar el suelo tuvo unos inicios un tanto accidentados y variables en la homogeneidad de su aplicación, habiendo costado su asimilación por los administrados y la depuración de la sistemática en su aplicación por la Administración, según fuentes consultadas en la oficina técnica municipal⁴⁷⁸.

De acuerdo con las citadas fuentes, la mecánica vigente en su aplicación parte de la esencia en la voluntariedad de las TAU, calculándose el excedente a compensar en cada caso a partir de la superficie a construir reflejada en proyecto, criterio que viene aplicándose desde hace más de 15 años, a partir de un acuerdo de la junta de gobierno local⁴⁷⁹. Esta circunstancia, unida al hecho de que en Foios haya predominado durante bastantes años, (sobre todo en la época del *boom* de la construcción) la construcción de viviendas adosadas, ha producido que en muchos casos no se supere con el aprovechamiento de proyecto el “tipo” marcado con el planeamiento, lo que haya hecho la transferencia innecesaria.

⁴⁷⁸Según Lacruz Tamarit, L, arquitecta municipal de Foios desde el 2000, el cálculo del excedente de aprovechamiento se hacía diferente en función de que las viviendas se construyeran para uso propio o para venta posterior. En el primer caso se tomaba como referencia el aprovechamiento de proyecto, y en el segundo caso, la edificabilidad máxima permitida en la parcela. En el primer caso, por tanto, la transferencia podía no tenerse que llegar a efectuar (enfoque voluntario que sin embargo se desvía de la literalidad de la fórmula de cálculo que el plan establece), y en el segundo, en casi todas las situaciones deviene obligatoria, encajando en la aplicación fiel que se deriva del articulado del plan.

⁴⁷⁹ Prueba de la confusión que generó la indefinida regulación del plan, fue la necesidad de adopción de acuerdos aclarativos por la administración. El acuerdo de la junta de gobierno local, se basa de un informe del arquitecto municipal en dichas fechas (noviembre de 1995), que recuerda que según el art. 75.2.D) de la recientemente aprobada LRAU, el otorgamiento de licencia urbanística para la construcción de parcelas o solares, en tanto no se desarrollen programas, requiere, entre otras obligaciones, la de adquirir los excedentes de aprovechamiento “cuya construcción sea obligatoria o que se pretenda edificar”.

LA MATERIALIZACIÓN DE LA CESIÓN: COMPENSACIÓN DEL EXCEDENTE EN METÁLICO

En todo caso, y como en la mayoría de casos de los municipios analizados, la opción predominante ha sido la compensación del excedente que radica en las parcelas a efectos de poder materializarlo, mediante la “compra” virtual de éste al ayuntamiento, que se lleva a cabo, abonando la cantidad correspondiente al valor de suelo que se debería ceder, en metálico.

A estos efectos la cuantificación del valor del suelo se ha realizado de una manera sencilla, y sin la aplicación de coeficientes correctores por zonas, dada la relativa uniformidad en cuanto a usos y tipologías del suelo residencial. Se estableció en un principio, tras la aprobación del plan general un valor unitario de referencia en 12.500 ptas/m²s, que tras la aparición del euro, se actualizó a 156 €/m²s, y es el que permanece en la actualidad.

LAS ACTUACIONES SISTEMÁTICAS, COMO COMPLEMENTO DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” PREVISTA POR EL PLAN, A PARTIR DEL APROVECHAMIENTO TIPO FIJADO POR EL MISMO

El ayuntamiento de Foios, con posterioridad a la aprobación del plan general ha tramitado y gestionado varios planes de reforma interior, uno de cuyos objetivos principales ha sido obtener dotaciones públicas. Por el impulso que estas iniciativas han supuesto para el avance en la obtención de las zonas verdes previstas en el plan, y por la relación con algunos parámetros fundamentales, como el del aprovechamiento tipo establecido por el planeamiento para las TAU, entendemos conveniente analizar sus resultados, para confrontar la efectividad de los diferentes sistemas aplicados. Estos planes de desarrollo han sido los siguientes:

Documento de planeamiento	Fecha de aprobación definitiva por la CTU
Plan de reforma interior Sector Sur y homologación	27/05/2002
Plan de reforma interior Avenida Mediterrania - Avenida del Cid	27/02/2004
Plan de reforma interior de mejora Portalet-Forn Vell y homologacion	27/02/2004

Cada uno de los planes anteriores ha comportado la delimitación de una unidad de ejecución, de forma que el aprovechamiento tipo de la correspondiente área de reparto no ha sido otro que el aprovechamiento medio calculado para el área en cuestión por el plan general a efectos de su gestión por transferencias de aprovechamiento urbanístico (1,70 m²/m² para la zona “Resto Casco Urbano: Residencial”). Todos los ámbitos anteriores se encuentran totalmente desarrollados y por tanto, cedidas y urbanizadas las zonas verdes que en ellos se incluyeron, y que en ausencia de estas actuaciones, estaba prevista su obtención mediante la aplicación de las TAU en reparcelación discontinua.

A efectos de comprobar la efectividad y el nivel de complemento o apoyo que han supuesto en la obtención de zonas verdes, con respecto a la “gestión asistemática” mediante reparcelación discontinua prevista inicialmente, pasamos a analizar con detalle el resultado de las actuaciones anteriores.

1. Plan de reforma interior Avenida Mediterrania - Avenida del Cid⁴⁸⁰

El plan de reforma interior, resuelve mediante la delimitación de una unidad de ejecución discontinua en suelo urbano, la gestión de dos bolsas de suelo urbano que comprenden entre otras dotaciones propias del ámbito, la obtención de tres zonas verdes.

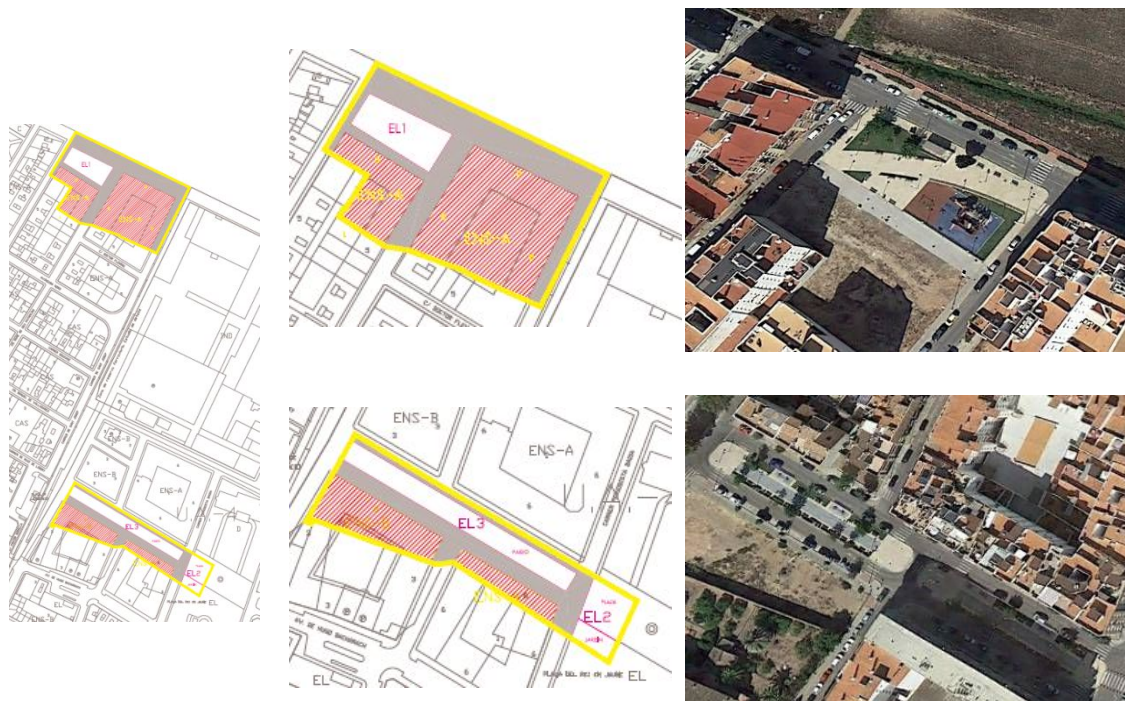


Fig. 6.11: Unidad de ejecución discontinua Av. Mediterrania – Av. del Cid, de Foios (a la izquierda), con nivel de ejecución total sobre fotografía aérea (a la derecha)

(Fuente: Oficina técnica municipal ayuntamiento de Foios, fotografía de Google Earth)

La unidad de ejecución se encuentra totalmente desarrollada en la actualidad, de manera que a través de la reparcelación correspondiente se han obtenido la totalidad de las zonas verdes que comprendía, con las superficies siguientes:

	Sup (m2)
Plaza Rei en Jaume	6.724
Parte central Av. Meditarrani	1.750
Plaza Av. del Cid	1.188
Total zonas verdes obtenidas	9.662

La delimitación de esta unidad de ejecución discontinua en suelo urbano, que se ha llevado a cabo con fines equidistributivos, ha resultado de gran utilidad para equilibrar cesiones entre las dos áreas que estaban descompensadas así como para la cesión proporcionada de dotaciones, tal como expresamente explica la autora del documento en la memoria justificativa del mismo⁴⁸¹. A tal respecto cabe recordar que el art. 58.3 de la LUV prohibió la delimitación de

⁴⁸⁰ El plan de reforma interior Av. Mediterrania-Av. del Cid, ha sido redactado por la arquitecta municipal, Lurdes Lacruz Tamarit.

⁴⁸¹ El art. 4 del documento de homologación del plan de reforma interior Av. Mediterrania-Av. del Cid de Foios (ap.def. CTU 27-2-2004) indica: Art. 4.- "Objetivos de la Ordenación: El objetivo es conseguir lo preceptuado por el Plan General de Ordenación Urbana de Foios en cuanto a: ...3.- Obtener la cesión de las dotaciones públicas. 4.- Adecuar el aprovechamiento objetivo al aprovechamiento subjetivo en el ámbito del Sector. En el subsector Avda. del Meditarrani

unidades de ejecución discontinuas en suelo urbano con fines meramente equidistributivos, excepto para la aplicación de las TAU⁴⁸², precepto que fue posteriormente modificado, eliminando tal restricción, a nuestro parecer excesiva, cuando existen otros mecanismos para controlar el desequilibrio de aprovechamientos, mediante el establecimiento de horquillas de separación o diferencia respecto a las medias del entorno.

2. Plan de reforma interior Forn Vell-Portalet⁴⁸³

El plan de reforma interior, resuelve mediante la delimitación de una unidad de ejecución discontinua en suelo urbano, la gestión de dos bolsas de suelo urbano que comprenden entre otras dotaciones propias del ámbito, la obtención de tres zonas verdes.

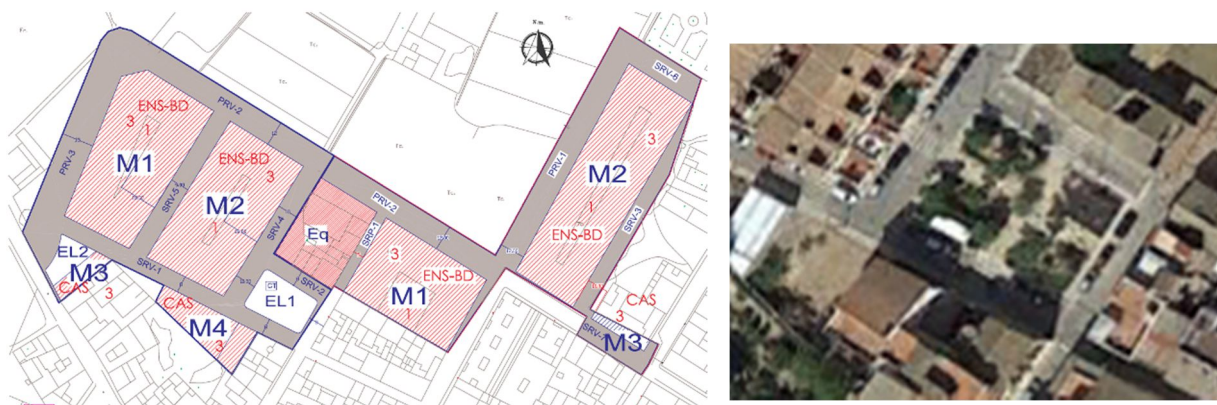


Fig. 6.12: Unidad de ejecución Forn Vell-Portalet , de Foios (a la izquierda), con nivel de ejecución total de la zona verde más importante de la unidad (EL1) sobre fotografía aérea (a la derecha)
(Fuente: Oficina técnica municipal ayuntamiento de Foios, fotografía de Google Earth)

La unidad de ejecución se encuentra parcialmente desarrollada en la actualidad, pero las zonas verdes se han llegado a obtener a través de reparcelación y se encuentran urbanizadas, consiguiendo el siguiente incremento para Foios en zonas verdes con las superficies siguientes:

	Sup (m2)
Parque Portalet	2.453
C/Major-Av.Antic Regne	1.071
Total zonas verdes obtenidas	3.524

existe un déficit de aprovechamiento objetivo respecto del subjetivo que corresponde a los propietarios. En cambio, en el Sector Avda. del Cid, sucede lo contrario. Estableciendo una unidad de ejecución discontinua entre ambos sectores, se puede equiparar el aprovechamiento objetivo al aprovechamiento subjetivo, coincidiendo sensiblemente ambos con el aprovechamiento tipo establecido en el Plan General.”

⁴⁸² El art. 58. 3 de la LUV, en su versión originaria antes de su modificación establecía lo siguiente: “Los Planes podrán delimitar unidades de ejecución discontinuas, excepto en suelo urbano, para la aplicación de las transferencias de aprovechamiento urbanístico. La inclusión de suelos en la unidad de ejecución así delimitada no puede responder a criterios meramente equidistributivos, sino sólo a criterios objetivos de unidad funcional de la obra de urbanización a ejecutar. La anterior restricción no será aplicable en el supuesto de que la propuesta de delimitación esté suscrita por propietarios que representen la totalidad de los terrenos incluidos. Los suelos de los diversos ámbitos discontinuos serán aportados a la reparcelación con arreglo al aprovechamiento que el Plan les haya atribuido.”

⁴⁸³ El mencionado plan de reforma interior Forn Vell-Portalet, ha sido redactado por la arquitecta municipal, LACRUZ TAMARIT L.

3. El plan de reforma interior del Sector Sur



Fig. 6.13: Unidad de ejecución del sector Sur de reforma interior (arriba a la izquierda), con nivel de ejecución total de las zonas verdes más importante de la unidad sobre fotografía aérea (resto)
(Fuente: Oficina técnica municipal ayuntamiento de Foios, fotografía de Google Earth)

La actuación realizada a través del plan de reforma interior Sector Sur de Foios, ilustra de una manera bastante evidente la situación derivada de los criterios de clasificación de suelo establecidos por el TRLS 1976 (art. 78), en el que recordemos se podían clasificar como suelo urbano grandes áreas de suelo sin consolidar por la edificación (hasta dos terceras partes de su superficie), dejando por tanto considerables bolsas de suelo clasificadas como suelo urbano, fuera de cualquier ámbito de gestión sistemática (unidad de actuación o polígono)⁴⁸⁴, como sucedió en la zona que nos ocupa, que abarca una superficie de 56.522 m² (ver fig. 6.15).

Dadas las dificultades lógicas de poder gestionar esta zona de dimensión sustancial mediante actuaciones asistemáticas (licencia a licencia), el ayuntamiento tubo que reaccionar, al igual que en otras áreas, delimitando ámbitos de gestión integrada (en este caso también con la delimitación de un sector para modificar parcialmente la ordenación urbanística prefijada en el plan general).

⁴⁸⁴ Este sería un suelo urbano no consolidado, que como afirma BAÑO LEÓN, J.M., sólo tiene de urbano su clasificación en el plan. "Sea como fuera, en la práctica del sistema, los suelos urbanos, materialmente urbanizables, se acogieron al régimen jurídico del suelo urbano, en un caso claro de fraude de ley consentido por el planeamiento." BAÑO LEÓN, J.M. (2009), op.cit., pág. 244.

De la misma manera que en el resto de documentos de desarrollo tramitados para gestionar conjuntamente el suelo a través de unidades de actuación o de ejecución, el aprovechamiento tipo que regirá el reparto en el sector Sur, será $1,70 \text{ m}^2/\text{m}^2$. Este es el mismo aprovechamiento unitario que el establecido concretamente para el área “Resto Casco Urbano: Residencial” por el plan general, a efectos de poder aplicar las TAU, por lo que podríamos decir que la herramienta prevista por el planeamiento para actuar mediante reparcelación voluntaria y discontinua ha sido retomada y aprovechada para el desarrollo del mismo, pero al amparo de una gestión “sistemática” mediante reparcelación normal, cuando se ha apreciado este sistema más viable y adecuado a su bajo nivel de consolidación, para la transformación de los suelos.

La unidad de ejecución se encuentra totalmente urbanizada en la actualidad, habiéndose obtenido con su desarrollo el siguiente incremento de zonas verdes para Foios:

	Sup (m2)
Jardines (SJL-1 y SJL-2)	1.865
Áreas de juego (SAL-1 y SAL-2)	1.861
Total zonas verdes obtenidas	3.727

EL PARQUE URBANO SUR

La zona verde más importante prevista en el PG de Foios, tanto por su tamaño (5,17 Ha.), como por su consideración dentro de los Sistemas Generales, es el parque que se extiende al sur del casco urbano, junto a las instalaciones del polideportivo municipal, así como próximo al instituto de bachillerato.

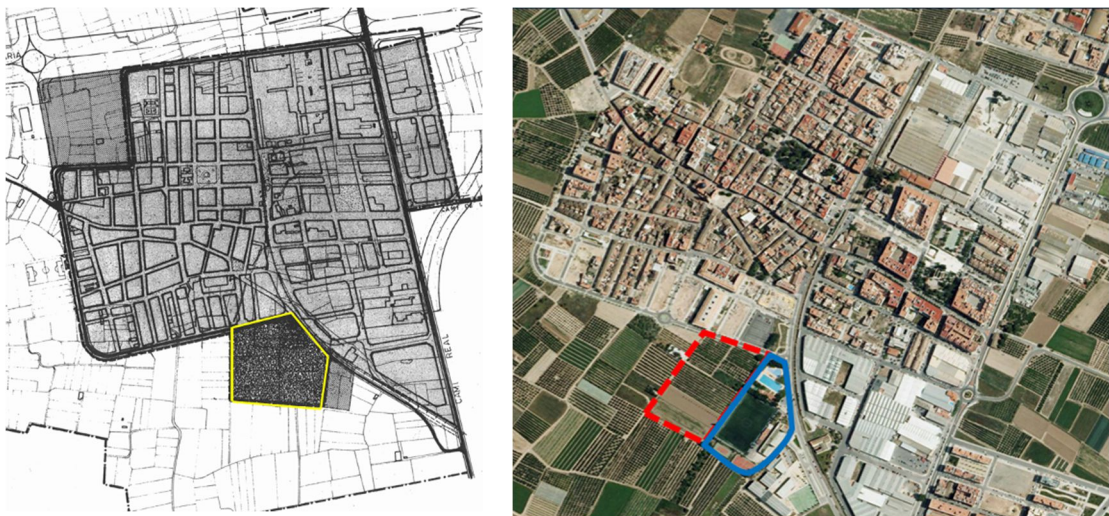


Fig. 6.14: Plano de Estructura General y Orgánica del PG de Foios (1989), marcado en amarillo el contorno calificado como Parque Urbano Sur, y su nivel de obtención actual sobre fotografía aérea (rojo a trazos no obtenido, azul continuo obtenido) (Fuente: Oficina de información urbanística del CTAV y fotografía de Google Earth, 2014)

El mencionado parque se encuentra en suelo clasificado como “urbano” por el vigente PG, y queda fuera de cualquier ámbito delimitado de gestión integrada o sistemática, dado que su obtención se prevé a través del sistema de reparcelación voluntaria y discontinua, para mediante TAU, y en base a la aplicación del aprovechamiento tipo unitario para todo el suelo urbano, licencia a licencia, ir avanzando en la obtención de esta zona verde así como del resto de dotaciones en el suelo urbano.

Por tanto, entendemos que el examen de la situación del Parque Sur, ofrece un buen ejemplo para comprobar la efectividad de esta técnica *incrementalista*, así como de la voluntad hacia los que consideramos elementos más vulnerables en la gestión, las zonas verdes, más y cuando se trata de un sistema perteneciente no a la red local o secundaria, sino a suelo calificado como sistemas generales.

Como podemos observar en las imágenes anteriores, aproximadamente la mitad oeste del parque urbano se mantiene en su situación rústica originaria (27.141 m²), y el resto (24.559 m²) se encuentra ocupado por instalaciones deportivas (piscinas, campo de fútbol, futbito, frontón, pistas de tenis, padel, trinquet), de manera que la parte obtenida de la zona verde es el soporte físico en la práctica del polideportivo municipal, remontándose su titularidad pública a fechas anteriores a la redacción del PG vigente, según se observa en el Vuelo Nacional (1980-86) de la fototeca del Instituto Geográfico Nacional y constatan fuentes municipales.

Por tanto, podemos afirmar que el resultado práctico del sistema de “gestión asistemática” instrumentado desde el planeamiento que se ha explicado anteriormente, ha resultado totalmente estéril hacia el gran parque urbano estructural, que sigue en su totalidad en las mismas condiciones que en el momento de redacción del plan. **La efectividad de la técnica incrementalista ha sido nula para hacerse, ni siquiera, con una porción minoritaria del parque.**

Además, **la voluntad del ayuntamiento, como hemos visto, ha estado volcada en instrumentar los mecanismos de gestión necesarios para obtener zonas verdes y otras dotaciones, a la vez que se completaba la trama urbanística de Foios. Pero recordemos, las actuaciones de gestión lo han sido en suelo no consolidado, reconduciendo a actuaciones sistemáticas** (delimitando unidades de ejecución), por ser imposible la gestión de estos vacíos urbanos con mecanismos individuales o asistemáticos ligados a la concesión de licencias de obras.

CUANTIFICACIÓN DE LA OBTENCIÓN DE ZONAS VERDES Y EFECTIVIDAD DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

Se ha realizado un análisis pormenorizado de todas las zonas verdes previstas en el planeamiento, que corresponden al casco urbano residencial, verificando la gestión prevista, su nivel de obtención y, en su caso, el sistema realmente aplicado.

Para ello, en caso de zonas verdes de calificación más antigua, se han consultado fotografías aéreas anteriores al PG, como la del Vuelo Nacional 1980-86 del Instituto Geográfico Nacional (<<http://fototeca.cnig.es/>>), la cartografía base original del PG, y verificado la titularidad pública consultando a los técnicos de la oficina técnica municipal. Respecto de las zonas de calificación más reciente, se deduce el sistema de gestión aplicado y su nivel de ejecución, a través de consulta de los planeamientos de desarrollo en la oficina de información urbanística del CTAV, en la oficina técnica municipal de Foios, visualización de fotografías recientes en la página web de Google Earth, así como contrastación directa mediante consulta con el personal técnico del ayuntamiento.



Fig. 6.15: Detalle de la zona de casco urbano residencial del plano de "Usos Globales: Tipus i Categories de Sol", del PG de Foios de 1989. (Fuente: Oficina técnica del ayuntamiento de Foios)

El resultado obtenido se muestra en la siguiente tabla, que refleja el nivel de obtención de zonas verdes y sistemas aplicados realmente en la zona de Casco Urbano Residencial, en desarrollo del PG de 1989. Se han dividido los sistemas realmente aplicados en los siguientes:

- Actuación sistemática (UE): se refiere a los casos en que el ayuntamiento ha salido al paso delimitando ámbitos de gestión en que ha operado la reparcelación normal como sistema de equidistribución, y por tanto, de obtención de las dotaciones incluidas.
- Cesiones ámbito de vial de servicio en actuación aislada: engloba los casos en que, como consecuencia de la petición de una licencia, se han obtenido zonas verdes, que por su colindancia con la parcela edificable o a veces coincidencia en la titularidad, ha habido facilidad en la exigencia de su cesión como integrantes de las dotaciones que confieren a la parcela la condición jurídica de solar, de modo similar o incluso conjuntamente a aplicación de la sistemática comúnmente conocida como "cesión del vial de servicio".
- Expropiación o compra: actuaciones en que el ayuntamiento ha adquirido onerosamente la parcela, por compra voluntaria o por expediente expropiatorio.
- Cesión directa en suelo del excedente (TAU): comprende la cesión física de las superficies dotacionales con defecto de aprovechamiento correspondientes al excedente de aprovechamiento que se pretende edificar en una petición de licencia, y por tanto que se ceden realmente, sin compensación o compra del excedente en metálico a la Administración. Esta modalidad del sistema es el que focaliza nuestro centro de atención.

	Zonas Verdes en Casco Urbano Residencial		Sup. existente anterior al PG	Sup. pública obtenida en desarrollo vigente PG	Sup. privada (pendiente obtención)	Forma de obtención / sistema realmente aplicado	Actuación sistemática (UE)	Cesiones	
	Sup. total	Sup. pública obtenida en desarrollo vigente PG						Sup. privada (pendiente obtención)	Actuación sistemática (UE)
1 Plaza España	2.242	2.242			Existente antes del PG				
2 Plaza de la Cruz	842	842			Existente antes del PG				
3a Plaza Rei en Jaume (parte fuera de UE)	4.596	4.596			Existente antes del PG				
3b Plaza Rei en Jaume (Incluida en UE)	1.064	1.064	1.064		Inclusión en UE (PRI Av. Cid-Av. Mediterrani)	1.064			
4 Plaza Av. del Cid	1.546	1.546	1.546		Inclusión en UE (PRI Av. Cid-Av. Mediterrani)	1.546			
5 Parque Portalet	2.453	2.453	2.453		Inclusión en UE (PRI El Portalet-Forn Vell)	2.453			
6 C/Major-Av. Antic Regne	1.071	1.071	1.071		Inclusión en UE (PRI El Portalet-Forn Vell)	1.071			
7 Zonas verdes incluidas en el Sector Sur	3.726	3.726	3.726		Inclusión en UE (PRI Sector Sur)	3.726			
8 Plaza junto Llar de Música	1.028	1.028	1.028		Expropiación principios años 2000			1.028	
9 Blasco Ibañez (esq Mestra M. Luisa Ferran)	581	581	581		Actuación aislada (cesión ámbito vial)		581		
10 Continuación Av. Mediterrani	973	973	973		Actuación aislada (cesión ámbito vial)		973		
11a PARQUE URBANO Sur junto Polideportivo		24.559			Existente antes del PG				
11b "	51.700		27.141						
Total (m2s)	71.822	32.239	12.442	27.141		9.860	1.554	1.028	0
% Obtención de zonas verdes	100%	45%	17%	38%					
Relación % entre sistemas de obtención realmente aplicados		100%				79%	12%	8%	0%

Tabla. 6.3: Nivel de obtención de zonas verdes y sistemas aplicados realmente en la zona de Casco Urbano Residencial de Foios, en desarrollo del PG de 1989
(Fuente: elaboración propia)

REFLEXIÓN FINAL

Del análisis efectuado y observación de los resultados anteriores, podemos extraer las siguientes conclusiones, en relación a la aplicación de la técnica de “gestión asistemática” prevista en el planeamiento del municipio de Foios:

EL SISTEMA DISEÑADO DESDE EL PLANEAMIENTO

1. El sistema parte del establecimiento de un **derecho de aprovechamiento unitario** (1,75 m²t/m²s), que denomina “**aprovechamiento tipo**” para todo propietario en suelo urbano residencial, calculado como una **media entre toda la edificabilidad potencial, y el total de suelo urbano residencial**. Toda esta zona actuaría como una gran área de reparto, donde en el caso límite de reedificación total de la misma, quedarían obtenidas todas las dotaciones públicas.

2. La **zona de aplicación es única, abarca por tanto la totalidad del suelo urbano de uso dominante residencial**, consolidado o no consolidado por edificación, aunque se trata de un área discontinua (el casco urbano residencial y el núcleo de Cuiper). No se diferencian dentro de él usos o tipologías, ni se establecen coeficientes correctores entre estas. Tampoco se establecen valores de suelo como referencia inicial desde el planeamiento.

LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL SISTEMA

3. La aplicación práctica comenzó con dudas iniciales sobre el cálculo del exceso a considerar en cada actuación asistemática, es decir, referido a la edificabilidad máxima permitida por el planeamiento en la parcela o la del proyecto a ejecutar en cada caso, originadas por indefinición clara de este aspecto en el plan.

Finalmente, la aplicación práctica convergió en la **consideración para el cálculo del exceso en cada actuación asistemática, de la edificabilidad de proyecto** que se solicita materializar en cada licencia (no el potencial que permite el planeamiento). De esta manera, como **no existe una edificabilidad mínima a alcanzar, la transferencia de aprovechamiento es voluntaria y no en todos los casos se produce**.

4. En la práctica, el **sistema escogido por los propietarios para compensar el exceso** de aprovechamiento a materializar en su parcela, ha sido **la monetarización en todos los casos**, en sustitución de la cesión física de suelo dotacional correspondiente.

5. El **valor del suelo** a considerar en la monetarización del exceso de aprovechamiento, parte de un referente inicial acordado por el pleno municipal, que **no se actualiza periódicamente**. Su cuantía resulta más favorable, por ser sustancialmente menor, que la derivada de la compra de suelo.

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCIÓN DE ZONAS VERDES

6. La **mayor parte de las zonas verdes obtenidas lo ha sido a través de la delimitación de unidades de ejecución con posterioridad al planeamiento, y por tanto por su sujeción a actuaciones sistemáticas**, con la facilidad, de que el aprovechamiento tipo aplicado fue el que se calculó por el plan las actuaciones asistemáticas. Por tanto **el sistema de actuación sistemática (reparcelación continua) ha sido el verdadero protagonista del desarrollo urbanístico de Foios, y consecuente obtención de dotaciones**.

7. De los 12.442 m² de zona verde obtenidos desde que entró el vigor el plan, únicamente 1.028 m² (el 8,26 %) lo han sido mediante compra onerosa por el ayuntamiento (plaza junto Llar de Música), cantidad que procediendo del erario público, podemos decir que tiene su fuente en los ingresos por compensación de excedentes. Según fuentes municipales existe **un porcentaje significativo de ingresos por excedentes que no se ha reinvertido en la compra de las dotaciones correspondientes que se monetarizaban en las actuaciones asistemáticas**, sin perjuicio de su probable afectación en el presupuesto municipal a otros fines propios del patrimonio municipal de suelo.

8. Desde que entró en vigor el planeamiento, en que ya el 45 % de las zonas verdes calificadas estaba obtenida, únicamente se ha obtenido un 17 % más (por actuaciones sistemáticas en su mayor parte), **quedando la zona verde más emblemática de la ordenación, el parque Sur (27.141 m²), pendiente de obtención en su totalidad, lo que supone un 38 %**. Esta zona verde está desgajada de la trama urbanística, lo que ha dificultado su inserción en unidades de actuación o de ejecución, como se ha hecho en el resto del casco urbano. Por su naturaleza física está integrada en una zona de huerta rica (integrada en el ámbito de estudio del Plan de Acción Territorial de la Huerta de Valencia) y en plena producción.

En resumen, la “gestión asistemática” ha resultado totalmente estéril hacia el gran parque urbano estructural, el Parque Sur, que sigue en su totalidad en las mismas condiciones que en el momento de redacción del planeamiento. **La efectividad de la técnica incrementalista ha sido nula para hacerse, ni siquiera, con una porción minoritaria del parque.**

Además, **la voluntad del ayuntamiento, como hemos visto, ha estado volcada en instrumentar los mecanismos de gestión necesarios para obtener zonas verdes y otras dotaciones, a la vez que se completaba la trama urbanística de Foios. Pero recordemos, las actuaciones de gestión lo han sido en suelo no consolidado, reconduciendo a actuaciones sistemáticas** (delimitando unidades de ejecución), por ser imposible la gestión de estos vacíos urbanos con mecanismos individuales o asistemáticos ligados a la concesión de licencias de obras.

6.3.6 Godella

PLANEAMIENTO

El término municipal de Godella dispone de un Plan General, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo el 24 de julio de 1990, siendo por tanto un plan redactado al amparo del TRLS 1976 y su RGU, y anterior a la promulgación de LS 1990 y TRLS 1992.

De la misma manera que sucede con la mayoría de municipios localizados que aplican alguna técnica asistemática de obtención de dotaciones en suelo urbano, para Godella el vigente plan general resultó ser el primer planeamiento propio, que viene a sustituir la anterior tutela bajo el Plan General de Valencia y su Comarca, aprobado en 1946 y adaptado a la Solución Sur con el Plan Comarcal Gran Valencia en 1966, y las Normas de Coordinación Metropolitana.

INSTRUMENTACIÓN DE LA TÉCNICA: DETERMINACIÓN DE UN COEFICIENTE DE CESIÓN DE SUELO PARA TODO EL SUELO URBANO

Para resolver la gestión de las zonas verdes del suelo urbano residencial, el plan general de Godella incluye un sistema de “gestión asistemática”, consistente en el establecimiento de un “coeficiente unitario de cesión” de suelo dotacional para todo el suelo urbano.

El art. 14 de las normas urbanísticas del plan (actualmente anulado, como explicamos más adelante), establecía textualmente lo siguiente:

“Reparcelación discontinua”:

En los casos de reparcelación voluntaria, la unidad reparcelable podrá ser discontinua e incluso referirse a parcelas aisladas, siempre que no haya perjuicio de otra. La cesión aportada nunca podrá ser por debajo de la media dotacional del Plan en suelo urbano, que se establece en un coeficiente de 0'15”⁴⁸⁵

LA RELACIÓN DEL “PARQUE DE LA DEHESA” CON LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA”

El vigente Plan General de Godella recogió como parque urbano de los “sistemas generales”, una zona verde que ya venía reflejada en su precedente Plan General de Valencia y su Comarca de 1946, calificada como “verde público” según la zonificación del mencionado plan. Se trata del conocido como “Parque de la Dehesa”, jardín emblemático por su tamaño, belleza e interés de su arbolado, su inmejorable emplazamiento colindante a la población, cerrando su estructura por el Este, cuya propiedad era privada, vinculada al uso escolar que regenta una congregación religiosa.

⁴⁸⁵ Las normas urbanísticas del plan general de Godella donde pertenece el art.14 citado, se encuentran publicadas en el BOP número 45 de 22-2-1991.

En consecuencia, el establecimiento de la cesión del 0'15, supone que el propietario que desee edificar en su parcela, ha de ceder el 15 m² de suelo dotacional por cada 100 m² de aprovechamiento objetivo que permita el plan en la misma.

LA ANULACIÓN DEL SISTEMA POR SENTENCIA JUDICIAL

En 1991, al poco de aprobarse el plan general de Godella (1990), la “Congregación del Sagrado Corazón de Jesús”, propietaria de los terrenos donde se ubica el Parque de la Dehesa, presenta un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de 24 de julio de 1990 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Godella.



Fig. 6.17: Parque de la Dehesa de Godella, sobre plano del PG vigente y fotografía aérea [el contorno en línea discontinua y verde, es nuestro, señalando su situación] (Fuente: Oficina de Información Urbanística del CTAV, *signatura841174*. Fotografía del Boletín de Información Municipal de Godella “Monogràfic especial Parc de la Devesa”, <<http://www.godella.es/fr/sites/godella.portalesmunicipales.es/files/ESPECIAL-MONGES-2013-web.pdf>>(6-7-2015))

La sentencia correspondiente⁴⁸⁶ se pronuncia en diferentes aspectos, y entre ellos emite fallo en el sentido de declarar nulo el art. 14 de las normas urbanísticas del plan general, anteriormente mencionado, que por tanto queda sin efecto. En consecuencia, desde entonces, no se aplica el coeficiente de cesión instrumentado por el planeamiento, y por tanto, no disponemos de datos de la aplicación práctica de esta técnica en Godella, para analizar este aspecto como hemos hecho en otros municipios. Sin embargo, este hecho nos permitirá realizar alguna reflexión sobre las motivaciones de las sentencias judiciales anulatorias que han recaído en algunas variantes de las técnicas asistemáticas de gestión en suelo urbano, cuestión que interesa a nuestro estudio.

⁴⁸⁶ STSJ de Valencia, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 6 de julio de 1994.

Apoyándonos en los propios fundamentos jurídicos de la sentencia, intentaremos acercarnos a la raíz del problema. Para ello destacamos, por más clarificadores, los que citamos textualmente a continuación:

“1. El Plan no puede imponer a los propietarios más cesiones que las previstas en el artículo 83.3.1º de la Ley del Suelo. ...

...

*3. Es igualmente contraria a derecho la imposición de una reparcelación que abarque a todo el término municipal, pues **las cesiones gratuitas han de estar al servicio de un polígono o unidad de actuación y no en general para toda la población** (Fundamento Jurídico Séptimo de la sentencia de 21 de diciembre de 1987).*

4. La imposición de una reparcelación económica que abarque a todo el término municipal es arbitraria, y contraria al principio de igualdad ante las cargas públicas.

*5. Esta posibilidad de establecer un aprovechamiento tipo en el suelo urbano y transferencias de este aprovechamiento similares al aprovechamiento medio en suelo urbanizable programado **solo puede hacerse de forma voluntaria.**”*

*“... **las transferencias de aprovechamiento mediante polígonos discontinuos en suelo urbano han de hacerse por medio de reparcelaciones voluntarias**, y ello es indudablemente porque prácticamente en la casi totalidad de los supuestos, en los polígonos discontinuos las dotaciones públicas no quedan al servicio del Polígono o Unidad de Actuación que las asume, y en tal evento los suelos de esas dotaciones no son de cesión gratuita y obligatoria, ...”*

“De este art. 14 de las Normas Urbanísticas se desprende indudablemente que se imponen, la cesión de suelo equivalente a la media dotacional del Plan General, lo que supone la conversión de todo el suelo a que este abarca en una única área de reparto, y la imputación a los titulares del suelo de la totalidad de la cesión gratuita y obligatoria del suelo destinado a dotaciones.”

Entendemos queda claro en la sentencia anteriormente citada que el gran problema en el suelo urbano es la imposición de forma obligatoria de un mayor número de deberes que los que se derivan de las propias leyes urbanísticas para esta clase de suelo. Avanzando a tiempos más recientes que los de la sentencia anterior (1994), la situación se ha perfilado actualmente con la introducción en la legislación de la diferenciación entre suelo urbano consolidado y no consolidado. Pero en esencia, el problema es el mismo. En este sentido, ALONSO MAS⁴⁸⁷ nos recuerda que, “es constante la jurisprudencia del TS que afirma la imposibilidad de sujetar reiteradamente a un propietario a la exigencia de deberes de cesión de aprovechamiento por el solo hecho del ejercicio de la *potestas variandi*”.

No es objeto de la presente investigación, tal como enunciábamos en nuestros objetivos, entrar en los vericuetos jurídicos, dada la extensa bibliografía que existe sobre el tema y la casuística que nos abrumba, y no dejaría ver los problemas de raíz principales que sí son objeto de la presente investigación.

Lo que sí nos interesa es evidenciar la enorme problemática que se desencadena con los cambios legislativos, con las precisiones nominativas, con algunas vacilaciones de la jurisprudencia, incluso cuando el conflicto se extiende a la cuestión de la prevalencia de legislaciones estatales sobre las autonómicas, aspectos sobre los que profundiza ALONSO

⁴⁸⁷ALONSO MAS, M^a.J. y ALONSO MAS, A.J.: “El suelo urbano consolidado en la legislación urbanística valenciana”, *REALA*, nº 296-297, septiembre 2004 - abril 2005, pág. 150.

MAS⁴⁸⁸. Esta situación, aunada al régimen garantista de derechos en suelo urbano consolidado que recoge la legislación española, lleva al planificador a tener que llevar un cuidado exquisito a la hora de utilizar denominaciones, realizar planteamientos y enfoques en la gestión, aún a riesgo de que, estando plenamente de acuerdo con la legislación vigente al tiempo de su adopción, un cambio legislativo posterior, o un matiz no plenamente concordante con los criterios que se apliquen, sitúe al planeamiento al borde del precipicio jurídico.

Como un ejemplo de lo anterior, podemos pensar qué hubiera pasado en Godella, si el mismo “coeficiente de cesión” establecido en un principio, se hubiera expresado a la inversa como un “aprovechamiento unitario”, y articulado normativamente en el planeamiento conforme a la legalmente admitida, *reparcelación voluntaria y discontinua*. Seguramente hubiera quedado inmunizado de su posterior anulación judicial, lo que nos induce a concluir que el peso “formal” de los planteamientos en nuestro sistema legal, tienen a veces más importancia que la base conceptual.

Recordemos que Godella (igual que la mayoría de municipios que dispusieron algún sistema de “gestión asistemática”) no disponían de un plan propio anterior, ya que se regían por el Plan General de Valencia y su Comarca (1946) que establecía de una manera impersonal y genérica las edificabilidades por calles. Por lo tanto, todos establecieron de manera expresa para su ciudad y *ex novo* las edificabilidades concretas por zonas, donde era fácil establecer un aprovechamiento unitario por áreas, y cómo no había un referente previo en este sentido, no se producía reducción respecto del anterior.

Este “aprovechamiento unitario” se fijaría con una cifra inferior al objetivo materializable según ordenanzas, originando parcelas con exceso de aprovechamiento, que “voluntariamente” debían obtener asumiendo cesiones si pretendían materializarlo. Al no haber experiencias previas, algunos planificadores, como pudo ser el caso estudiado de Godella, quizás para simplificar los cálculos posteriores, optaron por expresar directamente en la documentación del plan el “coeficiente de cesión” de suelo dotacional que había que ceder. No es exactamente lo mismo que el establecimiento de un “aprovechamiento unitario”, pero las diferencias son de matiz.

Por lo tanto, la “forma” de articular un mismo objetivo en su denominación y aplicación, como hemos explicado, ha sido determinante para el éxito o, en el presente caso, fracaso judicial, del sistema dispuesto por el plan para la obtención de las dotaciones pendientes en suelo urbano.

⁴⁸⁸ En relación a la problemática que suscitan los cambios legislativos constantes, señala ALONSO MAS, M^a.J: “Particularmente esta materia relativa a las cesiones de suelo, por las propias vacilaciones que la jurisprudencia constitucional y los frecuentes cambios en la legislación estatal, se convierte en un caldo de cultivo para la aplicación de la cláusula de prevalencia por los órganos del Poder Judicial”, en su artículo “La prevalencia del Derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano”, *Revista de Administración Pública*, nº 161, 2003, pág. 332.

RESULTADO FINAL SOBRE EL “PARQUE DE LA DEHESA”: EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY

Para finalizar el análisis de este municipio, debemos indicar que posteriormente, en el año 2004, la propiedad del Parque de la Dehesa, solicitó la expropiación de sus terrenos. Tras diversas sentencias recaídas en el procedimiento de expropiación⁴⁸⁹, el ayuntamiento de Godella fue condenado a asumir el pago del justiprecio fijado para la parcela, que ascendió a 11.716.482,27 euros, cifra que supone un importante impacto en el presupuesto municipal.

Dado el interés que tiene para nuestra investigación evidenciar la problemática que plantea la gestión, a través del devenir de las zonas verdes, llegando a sus últimas consecuencias, damos continuidad al tratamiento del presente caso con más detalle, en el capítulo dedicado a “*Las zonas verdes estructurales a través de la expropiación*”, analizando la fase final de resolución de la obtención del Parque de la Dehesa mediante este técnica y los efectos que conlleva.

No obstante, además del caso del Parque de la Dehesa, que tanta repercusión mediática ha despertado, la anulación judicial del coeficiente de cesión del PG de Godella, deja otras dotaciones públicas en la misma situación: “*Media docena de parcelas están esperando a ser adquiridas o a que se alcance un acuerdo con los propietarios. Entre otras, el parque del Bovalar, el jardín de Les Pedreres o parte del jardín de la Quartella. Sumadas todas ellas alcanzarían un importe aproximado equivalente a la mitad de la valoración establecida para el parque de la Dehesa. Por lo que de no gestionarse bien la situación, la deuda con que Godella se podría encontrar, superaría los 25 millones de euros.*”⁴⁹⁰

⁴⁸⁹ Caso de Godella: STSJ de 25 de julio de 2009, Sala de lo Contencioso, Sección 2ª. Ponente: Amalia Basanta Rodríguez. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 46250330022009101030 y STS de 17 de septiembre de 2012, Sala de lo Contencioso, Sección 6ª. Ponente: Jose María del Riego Valledor. Centro de documentación judicial (CENDOJ), buscador de jurisprudencia, id. Cendoj 28079130062013100793.

⁴⁹⁰ *Boletín de Información Municipal de Godella “Monográfico especial Parc de la Devesa”*, <[\(http://www.godella.es/fr/sites/godella.portalesmunicipales.es/files/ESPECIAL-MONGES-2013-web.pdf\)](http://www.godella.es/fr/sites/godella.portalesmunicipales.es/files/ESPECIAL-MONGES-2013-web.pdf)>(6-7-2015)

6.3.7 Massamagrell

PLANEAMIENTO

El término municipal de Massamagrell se rige en la actualidad por el Plan General, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de fecha 30 de octubre de 1991, siendo por tanto un plan redactado al amparo del TRLS 1976 y su RGU, y anterior a la promulgación de LS 1990 y TRLS 1992.

Anteriormente al plan vigente, el planeamiento municipal estuvo constituido por el Plan General aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo en 1982⁴⁹¹, que no fue ajeno a los problemas de gestión, delimitando 13 unidades de actuación, pero manteniendo el resto de dotaciones de los sistemas generales expresamente previstas para su obtención por expropiación (art. 66 normas urbanísticas).

LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” DEL SUELO URBANO DEL PLAN: APROVECHAMIENTO TIPO EN SUELO URBANO

El Plan General de Massamagrell, en materia de gestión, incorpora respecto del planeamiento anterior de 1982, un sistema de gestión para el suelo urbano no incluido en unidades de actuación, basado en la reparcelación voluntaria y discontinua.

Para instrumentar la gestión en suelo urbano, además de definir 13 unidades de actuación en el suelo no consolidado en las que se actuará mediante la reparcelación normal, se añaden dos grandes ámbitos de gestión en suelo urbano semiconsolidado, donde existen múltiples edificaciones pero también solares y vacíos urbanos, que denomina “Áreas Uniformes de Gestión”, donde se establece que podrá actuarse mediante reparcelación voluntaria y discontinua. A todo el suelo urbano pendiente de consolidación, total o parcial, se le asigna un aprovechamiento tipo (1,587 ua/m²s), pero a cada área uniforme de gestión y unidad de actuación, que considera unidades zonales con características especiales, se asigna unas edificabilidades y coeficientes correctores, a efectos de calcular sus respectivos aprovechamientos urbanísticos particularizados.

Tal como especifica el art. 21 de las normas urbanísticas, el aprovechamiento tipo coincide con la edificabilidad media del suelo urbano pendiente de consolidación, y por tanto está extraída del cociente entre la edificabilidad potencial que permite el planeamiento en la zona y la superficie total de esta, es decir, la bruta, que incluye tanto el suelo edificable y el dotacional. Este aprovechamiento tipo surge por tanto de la edificabilidad media de las áreas uniformes de gestión, corregida en su caso por el correspondiente coeficiente corrector.

Por tanto, los coeficientes correctores que serían de aplicación para calcular la equivalencia de las transferencias entre zonas diferentes, se encuentran calculados desde el propio planeamiento, evitando, mientras no se demuestre que el peso relativo de valor entre una y otra área ha cambiado, continuar utilizándolos.

Las unidades zonales constituidas por las Áreas Uniformes de Gestión y Unidades de Actuación delimitadas, con sus respectivas edificabilidades y coeficientes correctores a los

⁴⁹¹ Los autores de este Plan fueron los ingenieros de Caminos: Cayetano Roca y Joan Olmos (ESTIU estudis territorials urbanistics).

efectos de calcular sus respectivos aprovechamientos urbanísticos, son las que se muestran en la siguiente tabla:

ZONA	EDIFICABILIDAD (M2t/M2)	COEF. CORRECTOR
Suelo Urbano Residencial	1,671	0,950
Suelo Urbano Industrial	1,044	1,250
Area Uniforme I, Zona Norte (Casco):	1,623	1,029
Area Uniforme II, Zona "Barrio Magdalena":	1,676	0,997
Unidad de Actuación A-1:	1,449	1,153
Unidad de Actuación A-2	1,447	1,154
Unidad de Actuación A-3	1,774	0,942
Unidad de Actuación A-4:	1,280	1,305
Unidad de Actuación A-5:	1,366	1,223
Unidad de Actuación B	2,210	0,756
Unidad de Actuación D	2,530	0,660
Unidad de Actuación E	1,675	0,997
Unidad de Actuación N-2	1,920	0,870
Unidad de Actuación N-3	2,040	0,819
Unidad de Actuación N-4	1,410	1,185
Unidad de Actuación N-5	1,044	1,216
Unidad de Actuación V	1,840	0,908

De las unidades zonales anteriores, centraremos el análisis en las dos Áreas Uniformes de Gestión, que corresponden con el áreas semiconsolidadas de suelo urbano en el momento de redacción del planeamiento, que corresponden con los dos núcleos residenciales que tiene Massamagrell: el principal (zona norte casco) y el situado al oeste del término (en el barrio de la Magdalena), ya que son las áreas donde habilita el plan para operar con áreas de reparto voluntarias y discontinuas.

Las características cuantitativas de cada una de las Áreas Uniformes de Gestión, se plasman en el art. 22.3 de las normas urbanísticas, donde se detalla la superficie de espacios de cesión a gestionar, y se reproducen a continuación:

SUELO URBANO

AREA UNIFORME DE GESTION I: NORTE

SUPERFICIE TOTAL (M2): 69.644,00

EDIFICABILIDAD TOTAL (M2t): 113.054,00

ESPACIOS TOTALES DE CESION (M2c): 40.968,50

-Con destino a viales: 22.659,12

-Con destino a parques y jardines: 18.309,38

-Con destino a centros de E.G.B.: ---

COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD(M2t/M2): **1,623**

COEFICIENTE DE CESION (M2c/M2): 0,588

LOCALIZACION: Avda. Major y resto trama residencial núcleo principal sobre la que no se hallan delimitado Unidades de Actuación.

USO: Residencial

ACTUACION: Por cooperación

SUELO URBANO

AREA UNIFORME DE GESTION II: B. MAGDALENA

SUPERFICIE TOTAL (M2): 287.045

EDIFICABILIDAD TOTAL (M2t): 481.087,42

ESPACIOS TOTALES DE CESION (M2c): 112.175

-Con destino a viales: 83.113,25

-Con destino a parques y jardines: 29.061,75

-Con destino a centros de E.G.B.: ---

COEFICIENTE DE EDIFICABILIDAD(M2t/M2):**1,676**

COEFICIENTE DE CESION (M2c/M2): 0,390

LOCALIZACION: Barrio de la Magdalena (excepto U.A. "V")

USO: Residencial

ACTUACION: Por cooperación

OBSERVACIONES: Delimitación incorporada con la presente Revisión del Plan General. Previsión de espacio dotacional(15.617 M2)

EL INICIAL CARÁCTER VOLUNTARIO DE LAS TRANSFERENCIAS, MATIZADO SEGÚN LA REGULACIÓN CONCRETA EN EL PLANEAMIENTO, Y SU INSTRUMENTACIÓN PRÁCTICA

El Plan establece un “aprovechamiento unitario” para el suelo urbano fuera de unidades de actuación, a través del “aprovechamiento tipo” de las Áreas Uniformes de Gestión, a partir del cual se puede determinar la superficie concreta de cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento, cuyo cálculo se detalla en el art. 23 de las normas urbanísticas de la manera siguiente:

Art. 23.- Determinación concreta de las superficies de cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento

23.1.- En las Áreas Uniformes de Gestión:

Se determinará mediante el desarrollo de la siguiente ecuación:

$$Sc = (E / At) - Sp$$

En la que:

Sc = Superficie de suelo de cesión obligatoria y gratuita

E = Edificabilidad total permitida por el Plan sobre la parcela soporte de la edificación

At = Aprovechamiento Tipo de la unidad zonal

Sp = Superficie de la parcela soporte de la edificación⁴⁹²

De acuerdo con la expresión anterior, la cesión se calcula en base a la edificabilidad total permitida por el planeamiento en la parcela, y no en función de la superficie que se solicita construir mediante licencia, por lo que, si nos atenemos a la literalidad de la expresión matemática, en todo caso, se construya lo que se construya, corresponde ceder en función del excedente máximo que radica en la parcela. De esta manera, nos encontramos con una falsa reparcelación “voluntaria” discontinua, ya que siempre que una parcela tenga un exceso de aprovechamiento, éste debe ser compensado a la Administración (diferencia positiva entre la edificabilidad permitida por las normas urbanísticas del planeamiento y el derecho que confiere el aprovechamiento tipo), transformándose en una situación obligatoria de asumir en todos los casos, independientemente de lo que se solicite materializar en la licencia de obras.

Por otro lado, la regulación de las normas, como hemos visto, conduce directamente a la obtención de las superficies de cesión gratuita al ayuntamiento, plasmando de una manera sencilla el cálculo de la misma en el articulado, lo que nos puede hacer pensar que se trata de una simple cesión obligatoria en todos los casos.

No obstante, al dejar fijado el plan general un aprovechamiento tipo para todos los terrenos de la unidad zonal, entre los que se incluyen los dotacionales, estos tienen derecho a aprovechamiento urbanístico, por lo que nos encontramos ante un sistema que permite la distribución de beneficios, en contra de otros que únicamente reparten cesiones, a partir únicamente del establecimiento de un coeficiente de cesión o reductor, tal como veremos en otras poblaciones.

⁴⁹² En la práctica el ayuntamiento contabiliza dentro de la superficie soporte de la edificación el ámbito vial de servicio (normalmente el semivial) del que ya dispusiera el promotor de la licencia, que se suma a la de la parcela neta sobre la que se edifica, para que resulte menos suelo dotacional pendiente de cesión.

LA MATERIALIZACIÓN DE LA CESIÓN Y SUS RESULTADOS

La totalidad de las zonas verdes del suelo urbano de Massamagrell, que se reflejan en el plano de Estructura Urbana del plan general, forman parte de los sistemas generales, y son la mayoría, jardines y áreas de juego, por su tamaño e imbricación en el casco urbano. Existen otras zonas verdes con categoría de parques urbanos de están incluidos en sectores de suelo urbanizable a efectos de su gestión, y por tanto, necesariamente enfocados desde el plan a la gestión sistemática mediante reparcelación.

De acuerdo con la información facilitada por la oficina técnica municipal, que está encabezada por el mismo arquitecto director del equipo redactor del plan, en la mayoría de casos la adquisición del excedente de aprovechamiento que radica en las parcelas ha sido compensado económicamente a la Administración mediante la compra del mismo al ayuntamiento, en sustitución de la cesión física del suelo dotacional con el defecto de aprovechamiento a la inversa, correspondiente. No obstante también ha habido algunas operaciones concentradas espacialmente junto a dotaciones públicas, lo que ha permitido coordinar las cesiones, dando lugar a la entrega real de zonas verdes a la Administración.

En el primer caso, la valoración económica del equivalente de suelo de cesión, se ha propiciado a que viniera propuesta por el propio promotor que plantea el proyecto de reparcelación voluntaria y discontinua, en base a los valores recientes de mercado que incluso él mismo pudiera haber soportado en la compra de la parcela, y caso de que no sean conformes, el ayuntamiento puede rechazar la propuesta o plantear una corrección del valor, previo informe de la oficina técnica municipal. Por tanto, las valoraciones se han ido realizando caso a caso, sin cuadros periódicos de valores que se actualicen y aprueben por la Corporación.



Fig. 6.18: Zona verde en el Barrio de la Magdalena de Massamagrell obtenida por materialización de la cesión de dotaciones, derivada del sistema de reparcelación voluntaria y discontinua, sobre cartografía del PG de 1991 (a la izquierda) y sobre fotografía aérea reciente (2014) del PNOA

Por lo que respecta a la alternativa deseable de cesión física y material del suelo dotacional correspondiente, esta se ha llevado a cabo, en algunos casos, en el Área Uniforme de Gestión II, del Barrio de la Magdalena, debido a la coordinación en el espacio y en tiempo de actuaciones promotoras, y a la circunstancia de ciertas coincidencias en la titularidad de terrenos edificables con los de correspondiente cesión. De esta manera se ha posibilitado la obtención de los 8.475 m² de superficie que tiene dicha la zona verde situada en la confluencia

de la C/ Ametller y de Bonaire, perteneciente a los sistemas generales de espacios libres del plan general.

También han sido objeto de cesión material en la misma Área Uniforme de Gestión II, del Barrio de la Magdalena, y muy próximas a la anterior, dos zonas verdes de 1.091 m² y 1.302 m² de superficie integrantes de los sistemas generales de espacios libres del plan general, situadas entre la C/ Dr. Barraquer y C/ Astronautas.



En el Área Uniforme de Gestión II, todavía quedan zonas verdes sin obtener, que se sitúan en la parte central y en el borde suroeste del barrio, sumando una superficie pendiente de 14.201 m². Todas ellas pertenecen a los sistemas generales de zonas verdes y espacios libres, calificados por el plan.





Fig. 6.20 b: Zonas verdes pendientes de obtención en el Barrio de la Magdalena de Massamagrell, sobre cartografía del PG de 1991 (a la izquierda) y sobre fotografía aérea reciente (2014) del PNOA

El cuadro siguiente muestra la superficie total de zonas verdes y espacios libres previstas en el Área Uniforme de Gestión II, y su desglose según superficies obtenidas mediante transferencias materializadas en entrega real de los terrenos, zonas verdes pendientes de obtención, quedando una diferencia de 3.993 m² obtenidos, que lo han sido mediante delimitación de unidades de ejecución, tal como detallamos a continuación.

Zonas Verdes Area Uniforme Gestión II Bº Magdalena	
Zonas verdes pendientes de obtención:	
Final C/ Cima Loma	2.835
Inicio C/ Lepanto	1.384
C/ Lepanto	8.417
C/ Naranjos	1.053
C/ Dr.Ochoa	512
TOTAL ZZVV pendientes de obtención (m2)	14.201
Obtenidas por TAU	
C/ Ametller y de Bonaire	8475
C/ Dr. Barraquer y C/ Astronautas	2393
	10868
Zonas verdes obtenidas por otros métodos (reparcelación continua):	
Total hasta los 29,061,75 totales del Area	3.993
Total zonas verdes y espacios libres del Area:	29.062

LAS ACTUACIONES SISTEMÁTICAS COMO COMPLEMENTO DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” PREVISTA POR EL PLANEAMIENTO

A la vista del cuadro de superficies anteriormente mostrado, podríamos pensar que estos 3.993 m² de zonas verdes ya obtenidos, y no cedidos materialmente mediante transferencias de aprovechamiento, lo han sido mediante compra del ayuntamiento a través de los excedentes compensados monetariamente al ayuntamiento, pero esto no ha sido así. Según fuentes de la oficina municipal, los ingresos procedentes de estas compensaciones no se han invertido hasta la fecha en la compra o expropiación del resto de zonas verdes, dado que no consta expedientes iniciados de este tipo, enfocados a la obtención de zonas verdes de las Áreas Uniformes de Gestión.

Cabe recordar que el plan general de Massamagrell establece un aprovechamiento tipo por zonas, a efectos de aplicar la reparcelación discontinua y voluntaria, pero nada impide que, habiéndose establecido el *quantum* del derecho urbanístico de la propiedad mediante este aprovechamiento unitario, se puedan llevar a cabo reparcelaciones sistemáticas, definiendo la correspondiente área reparcelable, donde el aprovechamiento tipo será el mismo coeficiente unitario de reparto de aprovechamientos definido en el plan general, que regirá en el consecuente procedimiento equidistributivo.

Esta es la manera, es decir, delimitando nuevas unidades de actuación y tramitando proyectos de reparcelación “normales”, como se ha complementado e impulsado el avance de la gestión, y se ha permitido la obtención por el ayuntamiento de los viales, zonas verdes y otras dotaciones al servicio inmediato de dichas áreas, hasta la obtención de la gran mayoría de éstas.

Las mismas consideraciones se pueden realizar para el Área Uniforme de Gestión I “Norte”, que abarca la Avda. Major y resto trama residencial del núcleo principal sobre la que no se han delimitado Unidades de Actuación desde el plan. La fotografía aérea y la constatación mediante consulta a la oficina técnica municipal demuestran que no quedan fuera de las Unidades de Actuación previstas, y por tanto dentro del Área Uniforme de Gestión, zonas verdes pendientes de obtención.

Sin embargo en esta área, según las fuentes consultadas, la tónica general de adquisición del derecho a construir el excedente de aprovechamiento, ha sido su adquisición por compra al ayuntamiento, en sustitución de la cesión real o material, no existiendo, como en el Área anterior, expedientes de cesión física del excedente. No obstante, debemos hacer notar que, igualmente, estos ingresos económicos hasta la fecha, no han tenido como destino directo la compra o expropiación de las zonas verdes del Área.

El hecho de que los 18.309,38 m² con destino a parques y jardines que se establecen en esta Área I Norte, estén totalmente cedidos y urbanizados se debe al hecho de haber completado la gestión mediante reparcelaciones operadas en ejecución del plan, derivadas de actuaciones sistemáticas o integradas conjuntas de varias parcelas, en cuyo seno se han repartido los beneficios y cargas del área reparcelable, a partir del aprovechamiento tipo y coeficientes correctores en su caso, establecidos por el plan general.

REFLEXIÓN FINAL

A partir del análisis efectuado, en relación a la aplicación de la técnica de “gestión asistemática” prevista en el planeamiento del municipio de Massamagrell, extraemos las siguientes conclusiones:

EL SISTEMA DISEÑADO DESDE EL PLANEAMIENTO

1. El sistema parte del establecimiento de un **derecho de aprovechamiento unitario** (1,578 m²/m²s), que denomina “**aprovechamiento tipo**”, y **consiste en la edificabilidad media “pendiente” de consolidación** en dos áreas de gestión en suelo urbano, con vacíos urbanísticos pendientes de edificación y urbanización. Con esta concepción, una vez edificados estos vacíos quedarían obtenidas todas las dotaciones públicas de cada área.
2. Dado que se definen **dos áreas de gestión**, en dos barrios diferentes, **se establecen coeficientes correctores de aprovechamiento entre ambas**, para facilitar la equiparación de valores de suelo en caso de transferencias entre zonas. No se fijan valores de suelo como referencia inicial desde el plan.

LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL SISTEMA

3. El plan es claro en la definición del cálculo de la cesión a efectuar en cada actuación asistemática, ya que para ello plantea una fórmula que parte de la consideración del exceso de aprovechamiento generado a partir **de la edificabilidad que el plan permite materializar en la parcela** (por tanto, la potencial que permite el plan, independientemente de la que se vaya a edificar con la licencia). De esta manera, **la transferencia de aprovechamiento en todos los casos se produce, con lo que podemos decir que no se elige de manera voluntaria.**
4. Los casos de cesión material de las dotaciones implicadas en la reparcelación discontinua han existido, pero han sido muy limitadas en número, mientras que **la opción de monetarización de los excedentes a la Administración ha sido la que ha preponderado con diferencia.** Se han generado continuos ingresos en las arcas municipales en sustitución de la cesión física de la dotación correspondiente. No obstante **el ayuntamiento no ha tramitado expedientes de compra o expropiación de dotaciones en suelo urbano con dichos recursos**, según constatan las fuentes municipales consultadas.
5. El **valor del suelo** a considerar en la monetarización del exceso de aprovechamiento, se establece expediente a expediente, mediante comprobación del valor del suelo por la oficina técnica municipal. Para ello se intenta fijar su cuantía acercándose al valor de mercado.

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCION DE ZONAS VERDES

6. **El nivel alcanzado de obtención de zonas verdes en suelo urbano es muy elevado**, pero éste no se puede reputar únicamente a la aplicación de la reparcelación asistemática y voluntaria planificada desde el plan general.

Exceptuando los casos puntuales que hemos visto de materialización en cesión física de zonas verdes de los excesos de aprovechamiento, **la gran mayoría de las zonas verdes obtenidas ha sido gracias a la reparcelación sistemática**, bien a partir de las unidades de actuación previstas en el planeamiento, o bien a partir de reparcelaciones gestionadas en ejecución del plan **sirviéndose de los datos de aprovechamiento tipo establecidos por el mismo, principalmente para las actuaciones asistemáticas**, pero que ha permitido la equidistribución en áreas reparcelables correspondientes, sin necesidad de proceder a modificaciones de planeamiento para delimitar nuevas áreas de reparto y aprovechamientos tipo.

6.3.8 Moncada

PLANEAMIENTO

Moncada dispone en la actualidad de un Plan General, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de fecha 25 de julio de 1989 (adaptado al TRLS 1976 y al RGU, y por tanto anterior a la promulgación de la LS 1990 y TRLS 1992).

Este plan sustituyó a la anterior tutela bajo el Plan General de Valencia y su Comarca, aprobado en 1946 y adaptado con el Plan Comarcal Gran Valencia en 1966, así como al Plan Parcial de 1979, que con sus planteamientos desarrollistas, según lo explicado en el punto 2.7 de la memoria justificativa del vigente PG, había dejado secuelas negativas en la estructura morfológica de Moncada, y sobre todo una gran imprevisión de dotaciones públicas de todo tipo, destacando el déficit de dotaciones escolares, sanitarias y de zonas verdes.

LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” DEL SUELO URBANO DEL PLANEAMIENTO: PORCENTAJE DE CESIÓN DOTACIONAL OBLIGATORIO

El Plan General de Moncada, siguiendo como uno de sus objetivos principales el dotar a la población de los servicios comunitarios, espacios libres y zonas verdes, respecto de los que se encontraba en una situación muy deficitaria, realiza un recuento exhaustivo en la memoria justificativa de las dotaciones pendientes de obtención de todo tipo.

Con estos datos plantea mecanismos para su obtención diseñando una gestión desde el planeamiento ajustada a cada situación, comprendiendo: inclusión de grandes dotaciones en polígonos de suelo urbanizable, otras quedarán integradas en unidades de actuación, para sujetarlas, en ambos casos anteriores, a “gestión sistemática” a través de la tradicional reparcelación. Por lo que a la presente investigación más interesa, el gran protagonista es el suelo urbano, donde se plantea la obtención del significativo déficit de dotaciones mediante “gestión asistemática”, a través del establecimiento de un **coeficiente de cesión unitario de suelo dotacional por cada metro cuadrado de techo edificable**.

Así en el anexo I de la memoria justificativa, y después de detallados cálculos previos, cuantifica dicho porcentaje de cesión, tal como se transcribe a continuación:

4. *Edificabilidad potencial del Plan: 1.270.090 m² de techo (Ep)*
5. *Superficie total de suelos de cesión a obtener (arts. 83.3 LS y 3.18NU): 196.864 m² de suelo (Sc)*
6. ***Cuántía de la cesión = $Sc/Ep = 196.864 / 1.270.090 = 0,155$ m² de suelo de cesión/m² de techo edificable.***

De esta manera, en el art. 3.16 de las normas urbanísticas del plan, se introduce la reparcelación voluntaria y discontinua, conforme al literal del art. 78.3 del RGU, añadiendo que se deberá asegurar en la unidad reparcelable el correspondiente terreno de cesión, según se concreta en los artículos siguientes, que remiten al porcentaje de cesión unitario calculado en el anexo I de la memoria justificativa, anteriormente citado.

Art. 3.16 Reparcelación discontinua

En Suelo Urbano, y en los casos de reparcelación voluntaria, la unidad reparcelable podrá ser discontinua e incluso referirse a parcelas aisladas, siempre que no se irroque

perjuicio a terceros propietarios y quede asegurado el cumplimiento del Plan por asumir la unidad reparcelable su parte correspondiente de terreno de cesión, con sujeción a los criterios señalados en los artículos siguientes.

Art. 3.18 Inclusión de terrenos de cesión

En el ámbito del polígono o unidad de actuación deberán incluirse terrenos de cesión obligatoria y gratuita, conforme a lo previsto en el Art. 83.3 de la Ley del Suelo, en la cuantía mínima equivalente a la media dotacional resultante del Plan General, tal como se especifica en el Anexo I a la Memoria Justificativa de este Plan General.

*Esta superficie mínima de suelo de cesión obligatoria y gratuita guardará la proporción indicada en dicho Anexo respecto a la cantidad del aprovechamiento que pueda ser edificado sobre las parcelas del Polígono o Unidad, salvo cuando dichas parcelas y los correlativos terrenos de cesión, por tratarse de **reparcelación voluntaria discontinua**, se encontraran en zonas distintas y de diferente valor medio de repercusión. En este último caso, la proporción antes indicada se aumentará o reducirá de modo inversamente proporcional a la relación que guarden entre sí ambos valores, de modo que el valor urbanístico de esos terrenos de cesión represente siempre la misma proporción respecto al valor urbanístico de las parcelas edificables.*

Como acabamos de ver, la primera consideración que destaca especialmente es que el PG de Moncada no establece un aprovechamiento normal o tipo en suelo urbano, a través del cual definir el *quantum* del derecho de propiedad, sino que basándose en la obligatoriedad del TRLS 1976 (art. 83.3) que tienen también los propietarios de suelo urbano de asumir los terrenos de cesión correspondientes de la unidad de actuación correspondiente, y a la posibilidad de que este ámbito sea discontinuo y voluntario (art. 78.3 RGU) conforme a la media dotacional del plan, establece un porcentaje de cesión unitario para todas las actuaciones aisladas en suelo urbano.

El resultado de aplicar el coeficiente 0,155 m² de suelo de cesión/ m² de techo edificable, sobre la edificabilidad de la parcela, ofrece la superficie de terreno dotacional que debe ser cedida a la Administración para poder materializar el aprovechamiento. Dentro de la superficie de cesión obligatoria se contabiliza aquella parte de vial público que hubiera cedido o pudiera ceder el interesado, y que supere el ámbito vial de servicio, definido según criterios municipales siguiendo lo indicado en las normas urbanísticas y memoria justificativa del planeamiento⁴⁹³. Por tanto, las superficies de cesión obligatorias que pueden contar a efectos de cumplir con la cesión de 0,155 m²s/m²t son zonas verdes, equipamientos o en su caso, el viario que exceda del “ámbito de vial de servicio” de la parcela. Este último se ha de ceder en todo caso, independientemente del suelo dotacional que se deduzca del coeficiente de cesión indicado.

Por lo tanto, en Moncada no rigen las TAU propiamente dichas, ya que, por un lado, los suelos dotacionales no tienen aprovechamiento que transferir ya que el plan no les asigna un derecho de aprovechamiento, y por otro lado, mientras que en el sistema originario de TAU éstas son “voluntarias” según se pretenda edificar, o no, más allá del aprovechamiento normal o tipo otorgado por el plan, en Moncada lo que se dispone es un porcentaje de cesión dotacional obligatorio, uniforme y proporcional para todas las parcelas por igual, en función de su aprovechamiento objetivo. Podríamos decir que es este es un sistema más “básico”, en el

⁴⁹³ El Anexo I de la memoria justificativa (pág.70) especifica: “Si la superficie del ámbito de vial de servicio de una parcela (exigible a tenor de lo dispuesto en los artículos 3.17 y 3.44 de las Normas Urbanísticas del presente Plan) superase la media dotacional viaria, el exceso cedido en ese concepto podrá deducirse de la cuantía de la cesión exigible (Sp/Ep) obtenida en el apartado 3 de este Anexo.”

sentido de con menor complejidad conceptual, precedente de la “reparcelación voluntaria y discontinua” en que se fundamentan las TAU.

Uno de los problemas que plantea el porcentaje de cesión, manifestado incluso por la propia oficina técnica municipal en la consulta mantenida con ésta, es el hecho de que, al calcularse el coeficiente de cesión relacionando la superficie de dotaciones pendientes, entre la totalidad del aprovechamiento potencial del suelo urbano (es decir tanto el materializado como el vacante), resulta un porcentaje de cesión muy reducido en cuantía, por lo que quedarían muchas dotaciones pendientes de obtener en el caso límite de materialización de todo el suelo vacante. Solamente en el caso hipotético de reconstruir todo el suelo edificable de Moncada, se obtendrían todas las dotaciones públicas pendientes, situación que toda seguridad no se va a alcanzar, por lo que siempre quedará un remanente importante, que deberá gestionarse por otro sistema.

EL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA CESIÓN Y SU PLASMACIÓN PRÁCTICA

A pesar de que en el art. 3.16 de las normas urbanísticas del PG de Moncada se expresa la voluntariedad en la reparcación discontinua en suelo urbano, por la propia naturaleza del porcentaje de cesión, éste difícilmente puede ser voluntario. Es decir, en este caso no existe un aprovechamiento mínimo o normal, derivado de la aplicación de un aprovechamiento tipo en suelo urbano, que tenga derecho a edificar el propietario sin necesidad de entrar en el proceso de cesión dotacional. Todas las parcelas están obligadas a formalizar el porcentaje obligatorio de cesión dotacional en función del aprovechamiento objetivo que le confiere el plan.

En consecuencia el ayuntamiento de Moncada exige la cesión dotacional que se establece en el plan ($0,155 \text{ m}^2\text{s}/\text{m}^2\text{t}$ que se calcula en el anexo I de la memoria justificativa) para todas las licencias de nueva planta o ampliación que se solicitan en suelo urbano⁴⁹⁴.

Además, las cesiones derivadas del mencionado coeficiente de cesión son consideradas por el ayuntamiento como parte del suelo dotacional que confiere a la parcela la condición jurídica de solar (además del ya conocido ámbito de vial de servicio), de manera que la parcela no es edificable si no se han liberado la totalidad de las cargas urbanísticas de cesión que pesan sobre ella, y por tanto, **se exige realizar la cesión total correspondiente al máximo aprovechamiento permisible en la parcela desde la primera licencia**, aunque no se vaya a consumir la total edificabilidad, dejando la parcela liberada de cargas de cesión dotacional para próximas ampliaciones.

En consecuencia, como hemos explicado, **no se trata de un sistema voluntario**, ya que se opera a partir de un porcentaje de cesión que grava linealmente a todas las parcelas sobre el aprovechamiento objetivo que permiten las ordenanzas.

⁴⁹⁴ Existen excepciones y matizaciones a la aplicación del porcentaje de cesión para caso de reformas (donde no procede su aplicación) o ampliaciones respecto de aprovechamiento ya patrimonializado, sobre el que no se gravarían cesiones, contabilizándose ésta únicamente sobre el nuevo volumen que se amplía. Los anteriores son criterios prácticos que establece el arquitecto municipal consultado, para adecuarse a la casuística real.

ACTUACIONES DE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARA EL IMPULSO DE LA TÉCNICA DE GESTIÓN

La posibilidad, más que recomendable, de que la Administración actúe como mediadora en la gestión de las técnicas de “gestión asistemática” en suelo urbano, es puesta en práctica por Moncada a través de la creación en 1989 de la empresa municipal Promoción Económica de Moncada, S.A. (PEMSA)⁴⁹⁵.

Esta recomendación estuvo contemplada desde la propia legislación urbanística, en concreto el TRLS 1992, que dentro del capítulo III “actuaciones asistemáticas en suelo urbano” dedicaba la sección 2ª a la “Intervención mediadora de la Administración en las transferencias de aprovechamiento”.

La empresa PEMSА se puso en marcha en 1989, en el mismo año de aprobación del PG, precisamente como una de sus máximas, para gestionar el desarrollo del mismo, aunque con el tiempo sus campos de acción se han extendido a otros ámbitos. Entre las funciones que nos interesan, destaca su dedicación a comprar zonas verdes y otras dotaciones, creando una “bolsa de suelo dotacional”, para después poner a disposición de posibles promotores estos suelos, que a su vez son comprados a la empresa municipal, para ponerlos a disposición de la Administración, con carácter de cesión dotacional vinculada a la petición de licencias de edificación.



Fig. 6.21: Página web de la empresa municipal de Moncada, PEMSА. En el apartado de actuaciones urbanísticas, se anuncia que posee “zona verde” a disposición de los promotores. (Fuente: <www.pemsа.org>, (9-11-2014))

⁴⁹⁵ Moncada cuenta desde 1989 con la mercantil PEMSА, que tiene por finalidad ayudar a la dinamización de la estructura socioeconómica de Moncada, promover y coordinar acciones de formación y empleo al mismo proporcionar infraestructuras necesarias para asegurar el crecimiento sostenible del municipio. PEMSА es una empresa pública, propiedad al 100% del Ayuntamiento de Moncada, dotada de órganos y administración propios, el cual dispone así de un instrumento de gestión apto y ágil, capaz de adaptarse a los continuos cambios de carácter socioeconómico que afecten a las empresas, comercios, trabajadores/as y desempleados/as del municipio de Moncada.

En todo el proceso de compra, y a su vez de adquisición de esta por los promotores para formalizar su posterior cesión a la Administración, rigen cuadros de valores que se establecen por la oficina técnica municipal, a partir de valoraciones de mercado de suelo.

Otra buena práctica en orden a dotar de mayor transparencia y agilidad al sistema, consiste en la facilitación al interesado de un “**informe previo de condiciones urbanísticas de la parcela**”, que tiene carácter informativo anticipado a la petición de licencia, donde se plasman tanto las condiciones urbanísticas de usos y aprovechamientos en la parcela, como un pre-cálculo de la superficie de cesión correspondiente para poder edificar. De esta manera el propietario conoce desde el primer momento la superficie de suelo que tiene que ceder, y puede iniciar las gestiones necesarias para su localización, o como en la mayoría de casos, acudir a la bolsa de zonas verdes y otras dotaciones que tiene la empresa PEMSA, para, previo pago del valor establecido en las tablas elaboradas por la oficina técnica municipal, adquirir la dotación correspondiente.

GESTIÓN DEL PLAN										
Cesión del suelo de Ámbito vial de servicio										
	calle ancho <12 m				Ancho de calle x Longitud de fachada					
	calle ancho >=12 m				12 m x Longitud de fachada					
Exceso de cesión vial										
	Media dotacional viaria				0,8929					
	Cesión realizada				Cr					
	Cesión exigible				Ce					
	Exceso de cesión				Cr - Ce					
Cesión del suelo Dotacional NO viario										
	Ámbito donde se realiza la construcción				Ke					
	Ámbito donde se realiza la cesión				Kc					
	Superficie edificable de la parcela (edificabilidad)				Se					
	Cálculo de la cesión				$Sc = 0,155 \times Se \times Ke / Kc$					
	Ámbito Homogéneo									
	Pol. 001	Pol. 002	Pol. 003	Pol. 004	Pol. 005	Pol. 006	Pol. 009	Pol. 010	Pol. 011	Pol. 012
	Casco Histórico	Barrio Badia	Ensanche-Centro	Ensanche-Oeste	Ensanche-Este	Unifamiliar Adosada	Casco Tipo 1	Ind.Virgen Dolores	Ind.Moncada II	Masies
	Coef. K	1,0000	0,8182	1,8421	1,3397	1,0718	0,7177	0,3435	0,2208	0,2944
Obligación de costear la Urbanización										
	<i>Es obligación del interesado la ejecución a su costa de las obras de urbanización del ámbito vial de su parcela, así como de la conexión con las infraestructuras exteriores a dicho ámbito, incluido el acceso rodado y pavimentado.</i>									

Fig. 6.22: Apartado de la ficha urbanística de la zona de ordenación “Casco” donde se especifica la información relativa a la gestión del plan, con expresiones de cálculo de las superficies dotacionales de cesión obligatoria.

(Fuente: oficina técnica municipal de Moncada)

LA MATERIALIZACIÓN DE LA CESIÓN: APLICACIÓN PREFERENTE DE LA CESIÓN EN TERRENOS

El Ayuntamiento de Moncada, de acuerdo con la información facilitada por la oficina técnica municipal, hasta la fecha y en la práctica totalidad de los casos, no acepta la monetarización del suelo de cesión obligatoria, mediante pago en metálico de su valor equivalente, sino que **exige la cesión física y material del suelo dotacional correspondiente** para cada caso.

Esta exigencia, como se explica en otros apartados, es posible y funciona gracias al impulso del ayuntamiento mediante la creación de una bolsa de zonas verdes y otras dotaciones de cesión, que gestiona la empresa municipal PEMSA, a la cual puede acudir cualquier interesado a vender o a comprar sus zonas verdes, tal como podemos ver anunciado en la página web de la empresa⁴⁹⁶.

De esta manera la posibilidad de cumplimiento de la cesión mediante compensación monetaria sustitutiva adquiere un carácter claramente subsidiario respecto de la cesión efectiva en terrenos, a la que, podemos decir, se aferra el ayuntamiento a través de los criterios técnicos de la oficina urbanística municipal. En el caso incluso de que hubiera una justificada imposibilidad de conseguir la superficie correspondiente, como parece estar sucediendo en los últimos tiempos, debido a la difícil situación económica en que se encuentra la empresa PEMSA, se reconduce la cesión a la interposición de un aval por el promotor, como garantía por el valor equivalente de la cesión, hasta que ésta pueda hacerse efectiva.

Como podemos apreciar, el último recurso, que podemos decir, se evita a toda costa, es la monetarización de la cesión, conscientes de las consecuencias y peligros que esta conlleva. Con la premisa de “la cesión siempre en terrenos”, o “avalada” en casos concretos, se garantizan los siguientes puntos:

1. Que el suelo dotacional se integre en el dominio público de manera inmediata a la concesión de la licencia de obras, evitando el trabajo posterior de gestión de compra de la dotación por el ayuntamiento.
2. Se elimina el riesgo que supone en inicio de un procedimiento expropiatorio a solicitud del propietario, ante la posible excesiva demora en la compra por la Administración, con la incertidumbre sobre la valoración final del suelo, que se decida por los tribunales.
3. También se elimina el riesgo que supone la posible no disponibilidad en las arcas municipales del ingreso económico que se hubiera realizado en la opción de monetarización de la cesión, en el momento en que se decidiera la compra del bien por la Administración, debido a una deficiente gestión económica de los recursos públicos.

⁴⁹⁶ Según fuentes consultadas en la oficina técnica municipal, aunque la cesión se produzca en terrenos, el ayuntamiento impone al promotor el pago en metálico, en concepto “gastos de gestión”, de un 20 % sobre el valor de los terrenos calculado según las tablas de valor de suelo de referencia. Este recargo, tiene el doble carácter de tasa pública por los gastos de tramitación propios del expediente así como hacer frente a los gastos de escritura e inscripción en el Registro de la Propiedad, de los terrenos dotacionales cedidos. En caso de que la cesión de una zona verde o cualquier otra dotación no se efectúe completa de una sola vez, sino en fragmentos consecutivos, se suelen firmar convenios sobre cada parte ante el Secretario municipal, y una vez completada la dotación, se procede a su elevación a escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad.

COEFICIENTES CORRECTORES DEL SUELO DE CESIÓN SEGÚN ZONAS

Dado que, según la procedencia del suelo a ceder, este puede tener diferente valor, el ayuntamiento dispone de cuadros de valor de suelo, que relacionan mediante coeficientes correctores, el diferente peso entre los suelos dotacionales de cada zona, de manera que se cederá más superficie allí donde valga menos y viceversa⁴⁹⁷.

Así, existe la posibilidad de materializar la entrega de zona verde u otro suelo dotacional, en cualquier zona de suelo urbano, aplicando los coeficientes correctores a la superficie, de manera que el valor de lo cedido sea proporcional al de la zona de referencia. Para el cálculo de los coeficientes correctores se utilizan los diferentes polígonos de valor, que en función de las zonas de ordenación, establece la ponencia catastral, ponderando entre sí los diferentes valores de suelo de la ponencia en las diferentes zonas.

PONENCIA DE VALORES 1999		Pc	
Polígono Pc	Literal polígono	Coef. Equivalencia	VALOR 2006
		Valor unitario Polígono 002 (2006)	446,19 €
001	Casco Histórico	1,0000	545,34 €
002	Barrio Badía	0,8182	446,19 €
003	Ensanche-Centro	1,8421	1.004,58 €
004	Ensanche-Oeste	1,3397	730,60 €
005	Ensanche-Este	1,0718	584,48 €
006	Unifamiliar Adosada	0,7177	391,39 €
009	Cascos Tipo 1	0,3435	187,33 €
010	Industrial Virgen Dolores	0,2208	120,43 €
011	Industrial Moncada II	0,2944	160,57 €
012	Masías	0,2208	120,43 €

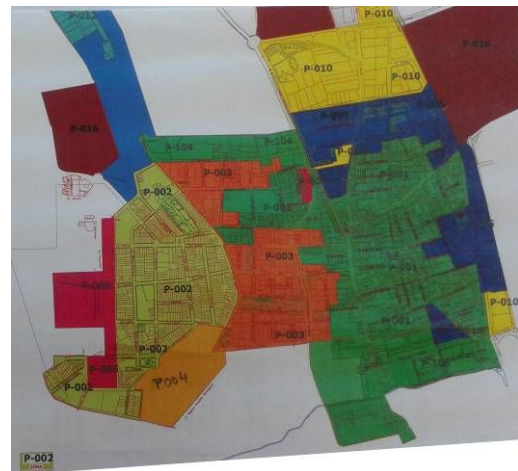


Fig.6.23: Cuadro de coeficientes de equivalencia y valores de suelo entre las diferentes zonas y plano de zonas
(Fuente: oficina técnica municipal de Moncada)

También se utiliza esta tabla de equivalencias para establecer los valores de referencia del suelo, es decir, el precio de metro cuadrado de zona verde u otra superficie dotacional objeto de cesión, en caso de que el promotor acuda directamente a la empresa municipal PEMSA para comprar su correspondiente dotación de la bolsa que a estos efectos dispone la empresa.

Por lo que respecta al procedimiento para establecer los valores de referencia, estos son calculados y actualizados periódicamente por la oficina técnica municipal, a partir de valores de mercado, y corregidos en su caso, de acuerdo con la experiencia de expedientes administrativos, como los expropiatorios, que igual que en otros ayuntamientos, están

⁴⁹⁷ Esta corrección del valor del suelo en función de su emplazamiento se recoge en la legislación urbanística, así como en la propia documentación del plan, de manera que en el art. 3.18 de las normas urbanísticas del PG de Moncada, titulado "Inclusión de terrenos de cesión", se expresa "Esta superficie mínima de suelo de cesión obligatoria y gratuita ... cuando dichas parcelas y los correlativos terrenos de cesión, por tratarse de reparcelación voluntaria discontinua, se encontraran en zonas distintas y de diferente valor medio de repercusión. En este último caso, la proporción antes indicada se aumentará o reducirá de modo inversamente proporcional a la relación que guarden entre sí ambos valores, de modo que el valor urbanístico de esos terrenos de cesión represente siempre la misma proporción respecto al valor urbanístico de las parcelas edificables."

marcando la pauta al estar resultando superiores a los previamente establecidos por el ayuntamiento⁴⁹⁸.

REFLEXIÓN FINAL

EL SISTEMA DISEÑADO DESDE EL PLANEAMIENTO

1. El plan establece un **coeficiente de cesión dotacional en suelo urbano (0,15 m²s/m²t), que es obligatorio, y se aplica a la edificabilidad total que el plan permite en la parcela para la que se solicita licencia.**
2. Se establece un coeficiente único para todo el suelo urbano, pero se aplican **coeficientes correctores, entre las diferentes áreas coincidentes con las de la ponencia de valoración catastral**, para facilitar la equiparación de valores de suelo en caso de cesiones provenientes de diferentes zonas.

LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL SISTEMA

3. Ante la ausencia de experiencias en otros municipios, donde se instrumenten las cesiones exigidas por la “gestión asistemática” en suelo físico, contrasta el importante **esfuerzo impulsor que se ha realizado por el ayuntamiento de Moncada para conseguir la cesión material del suelo dotacional**. La sistemática que el consistorio ha puesto en marcha para la instrumentación de su “coeficiente de cesión”, pudiera ser igualmente válida y servir de ejemplo para otros casos, y por lo tanto, de interés para extraer conclusiones sobre la efectividad de la aplicación de las “técnicas asistemáticas” de obtención de dotaciones en suelo urbano.

En el presente caso, ha posibilitado la cesión física de las dotaciones, el **papel articulador que ha desempeñado la empresa municipal PEMSA**. La mencionada empresa compraba dotaciones con anticipación, y posteriormente los promotores que no encontraban suelo para ceder o se les dificultaba la gestión, se dirigían a la empresa para comprarlo a ésta, en base a cuadros de valores de mercado aprobados y actualizados periódicamente.

4. El **valor del suelo** a considerar en la compra de dotaciones a la empresa del ayuntamiento (PEMSA), se actualiza periódicamente teniendo como partida los valores catastrales. Su cuantía ha resultado ser inferior a la derivada de expropiaciones recientes, lo que ha supuesto tener que actualizarlo al alza para acomodarse al valor de los justiprecios resueltos.

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCION DE ZONAS VERDES

5. El sistema de cálculo del porcentaje de cesión a partir de la edificabilidad total potencial del plan, que en Moncada es muy elevada, conduce a un porcentaje de cesión muy pequeño, y por lo tanto, a una gran lentitud en el avance de cesiones dotacionales.

Como contrapartida, el esfuerzo del ayuntamiento en conseguir que la cesión se efectúe de manera física, sin monetarización, ha conseguido obtener dotaciones importantes, sobre todo de tipo escolar, según las fuentes consultadas. En este sentido, Moncada es una

⁴⁹⁸ La última resolución recaída en un procedimiento expropiatorio, que ha servido de referencia para la actualización de los valores del suelo, data del año 2006, según las fuentes consultadas en la oficina técnica municipal.

excepción respecto del resto de municipios, donde se ha optado mayoritariamente por la aceptación de la monetarización de las cesiones dotacionales.

No obstante, para acelerar el ritmo de obtención de zonas verdes, de las que todavía faltan un importante número, se ha recurrido al estudio de unidades de ejecución, para donde sea posible, recurrir a este sistema, dado que con el porcentaje de cesión propuesto, no se llegaría a obtener la totalidad de dotaciones nunca, pues depende de la reedificación total de la edificabilidad que permite el plan en el suelo urbano residencial de Moncada.

6.3.9 Paterna

PLANEAMIENTO

Paterna cuenta con un plan general, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de fecha 15 de noviembre de 1990 (redactado al amparo de TRLS 1976, y por tanto anterior a LS 1990 y TRLS 1992). Con este plan general Paterna sustituye en su municipio la tutela ejercida anteriormente por el Plan General de Valencia y su Comarca, aprobado en 1946 y adaptado con el Plan Comarcal Gran Valencia en 1966.

Por lo que respecta a los mecanismos de gestión del suelo urbano, dicho plan introduce, de una manera genérica, la mención a la posibilidad de delimitar unidades reparcelables discontinuas para la aplicación de la reparcelación voluntaria, que deberán incluir la parte proporcional de terrenos de cesión (art. 33 de las normas urbanísticas del PG), de acuerdo con la posibilidad que ofrece la legislación del suelo vigente al momento de su redacción (TR LS1976 y RGU). Sin embargo, no concreta ámbitos de aplicación ni determinación de aprovechamientos tipo, dejando sentados únicamente una serie de criterios generales.

Es al poco tiempo de aprobarse la LRUV 1990, y a través del desarrollo del plan, cuando se concretan las determinaciones necesarias para la aplicación de la reparcelación voluntaria y discontinua en suelo urbano, mediante la redacción y aprobación de un Programa de Actuación, de conformidad con lo establecido en la DT4ª de la LRUV 1990, que se aprueba por el Pleno y entra en vigor el 9-5-1991. Este programa fue modificado posteriormente, el 8-5-1995, para corregir la delimitación y aprovechamientos tipo de algún área de reparto.

INSTRUMENTACIÓN DE LA TÉCNICA: AREAS DE REPARTO Y APROVECHAMIENTOS TIPO

En el Programa anterior modificado, es donde se fijan las áreas de reparto y sus respectivos aprovechamientos tipo, que servirán de base para la aplicación de la reparcelación voluntaria y discontinua en Paterna. Tras las modificaciones anteriores y ajustes posteriores que se han efectuado, las áreas de reparto que rigen actualmente, con sus correspondientes aprovechamientos tipo, son los que se muestran en la tabla siguiente:

Nº AR	Denominación	Ap. Tipo. (m ² t/m ² s)
1	Paterna Casco Urbano	1,28
3	Terramelar	1,23
5	La Cañada, zona A	2,96
6	La Cañada, zona B	1,80
7	La Cañada, zona C y D	0,4
6	Fuente del Jarro 1ª y 2ª fase	1,48
11	Cruz de Gracia	0,36
12	Cumbres de San Antonio	0,33
18	La Coma	3,03

Tabla 6.4.: Áreas de reparto y aprovechamientos tipo para instrumentar la reparcelación voluntaria y discontinua en Paterna
(Elaboración propia a partir de transcripción de información facilitada por la Oficina Técnica Municipal)

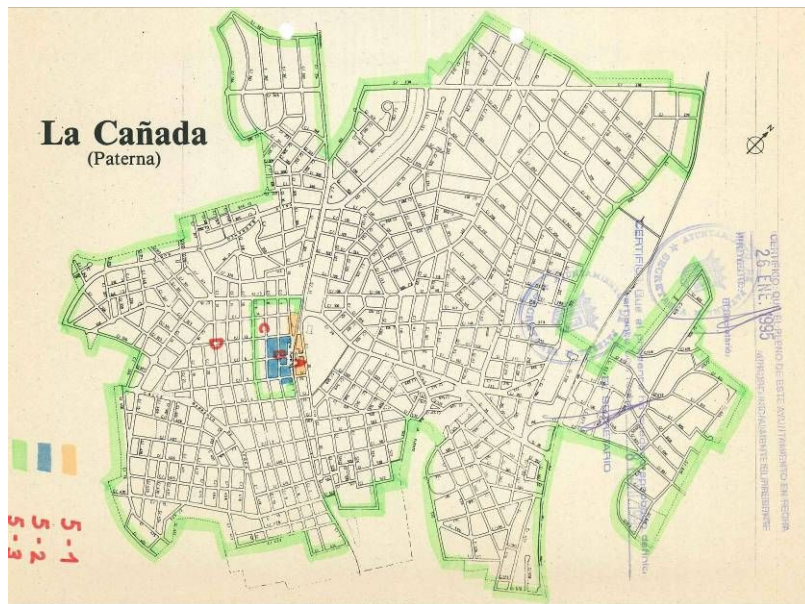


Fig. 6.24: Plano de áreas de reparto en la zona de La Cañada de Paterna según la modificación nº 1 del Programa de Actuación del Plan General de Paterna, aprobado en 1995 (Fuente: Oficina Técnica Municipal)

INSTRUMENTOS DE AYUDA PARA SU IMPULSO DESDE EL AYUNTAMIENTO: ORDENANZA MUNICIPAL

Para regular el procedimiento de aplicación de las TAU en general y dotar de mayor seguridad jurídica y transparencia al sistema, el ayuntamiento de Paterna aprobó por el pleno, en sesión de 28-5-1996 una Ordenanza Reguladora de Transferencias y Reservas de Aprovechamiento (BOP nº97 de 24-4-1996), donde, entre otros aspectos, se especifican cuestiones de procedimiento, aplicación a situaciones concretas, como la sustitución, rehabilitación o ampliación de edificaciones, y se propone la creación de un Registro de TAU.

CARÁCTER VOLUNTARIO DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA” Y EL PREDOMINIO DE LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA DEL EXCESO DE APROVECHAMIENTO

La sujeción del propietario a la TAU ha sido voluntaria, como conlleva la propia naturaleza de este sistema cuya base es la reparcelación voluntaria y discontinua. De esta manera, cuando no se pretende materializar el excedente que radica en una parcela, por no alcanzar la edificabilidad del proyecto presentado el aprovechamiento subjetivo resultante de la aplicación del aprovechamiento tipo de la zona, no hay transferencia que efectuar, aunque, la mayoría de propietarios suelen optar por agotar el total aprovechamiento objetivo que las normas permiten en su parcela, según fuentes consultadas en la Oficina Técnica Municipal de Paterna.

A su vez, la práctica totalidad de los propietarios han optado por la opción de monetarización de la cesión de suelo que les correspondería en función del exceso que pretenden edificar. Es esta una opción mucho más sencilla y cómoda cuando no se dispone de un organismo municipal que gestione la bolsa de zonas verdes y otras dotaciones, a modo de nexo entre diferentes propietarios (como sí ocurre, por ejemplo, en el municipio de Moncada). De esta manera, la opción de ingresar en metálico el equivalente al exceso, evita la molestia de tener que llegar a acuerdos entre el propietario de éste y propietario del defecto de aprovechamiento.

OBTENCIÓN DE ZONAS VERDES Y OTRAS DOTACIONES PÚBLICAS DERIVADAS DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA”

De acuerdo con fuentes consultadas en la Oficina Técnica Municipal de Paterna, desde el inicio de la aplicación del sistema instrumentado desde el PG (año 1992) hasta el 2012 los ingresos que ha reportado la monetarización de excesos de aprovechamiento edificados han sido muy sustanciales en su cuantía.

En contraposición con lo anterior, las mismas fuentes consultadas indican que no se han producido apenas iniciativas directas de compra de las dotaciones respectivas por el ayuntamiento, permaneciendo por tanto, una cantidad importante de éstas pendientes de obtención a fecha hoy.

CONSECUENCIAS DE LA OPCIÓN DE MONETARIZACIÓN DEL EXCESO DE APROVECHAMIENTO

En los tiempos presentes, sabemos que existe una mayor necesidad de liquidez del inmovilizado que, hasta fecha reciente, se mantenía como inversión para un futuro, durante los años del *boom* urbanístico. En materia de expropiaciones, esto tiene su reflejo en la activación de las solicitudes de expropiación por ministerio de la ley, que se están produciendo, tal como hemos ilustrado en nuestra investigación a través del ritmo creciente de expedientes tramitados en el Jurado Provincial de Expropiación (véase capítulo dedicado a la técnica de la expropiación).

Paterna es un ayuntamiento más donde se refleja esta tendencia, como en muchos otros. Según fuentes municipales consultadas, se aprecia un claro incremento de solicitudes de expropiación sobre dotaciones públicas en general y zonas verdes en particular, muchas de las cuales están integradas en las áreas sujetas a las actuaciones asistemáticas que estudiamos en el presente capítulo.

Ilustra la problemática anterior la noticia publicada en la página web del ayuntamiento de Paterna, por el equipo de gobierno de la legislatura 2011-2015, en que se denuncia el grave problema que está representando para los presupuestos municipales tener que asumir el coste de las expropiaciones de las dotaciones del Plan General de 1990, que deberían haberse resuelto en años anteriores.

EL AYUNTAMIENTO ABONARÁ EN 2015 OTROS DOS MILLONES DE EUROS POR EXPROPIACIONES PENDIENTES DEL PGOU DE 1990

FECHA: 15.09.2014



EL EQUIPO DE GOBIERNO RESPONDE A COMPROMISOS QUE DEBIERON ACOMETERSE DESDE 1990 Y QUE SI SE HUBIERAN REALIZADO ANTES DE 2007 HABRÍAN COSTADO UNA TERCERA PARTE DE LO QUE DEBE ABONAR AHORA EL AYUNTAMIENTO.

El Ayuntamiento de Paterna, deberá destinar en el presupuesto de 2015 la cantidad de 2.055.221 euros más para el pago de expedientes de expropiación de dotaciones públicas previstas en el Plan General de Ordenación Urbana del año 1990 que el Consistorio no ejecutó a pesar de que tenía la obligación de hacerlo.

Fig. 6.25: Titular y resumen de la noticia publicada en la página web del ayuntamiento de Paterna (Fuente: <www.paterna.es/es/noticias>, (16-10-2014))

La noticia anteriormente ilustrada⁴⁹⁹ evidencia con cierta contundencia otro tipo de cuestiones que se suscitan a partir de la repercusión originada por las expropiaciones, y nos conduce a plantear algunos problemas y formular una serie de preguntas que enunciaremos a continuación:

A. Problema 1: Las dificultades económicas que representa para el consistorio hacer frente al coste de las expropiaciones solicitadas, cuando sin embargo, los ingresos que ha reportado la monetarización de excesos de aprovechamiento edificados han sido muy sustanciales en su cuantía.

Cuestiones que se suscitan:

- a) ¿Es un problema presupuestario?
- b) ¿Es un problema puntual de liquidez?

B. Problema 2: El incremento de valor que se debe afrontar en el presente, por el retraso de la Administración en la iniciación de la compra de las referidas dotaciones en el pasado.

Cuestiones que se suscitan:

- a) ¿El problema deriva únicamente en el paso del tiempo, o existen otros factores derivados de discrepancias o incertidumbres en la valoración del suelo?

⁴⁹⁹ Transcribimos la parte inferior del resumen de la noticia de la figura anterior, para facilitar su lectura, por la falta de nitidez que presenta la imagen: "El Ayuntamiento de Paterna, deberá destinar en el presupuesto de 2015 la cantidad de 2.055.221 euros más para el pago de expedientes de expropiación de dotaciones públicas previstas en el Plan General de Ordenación Urbana del año 1990 que el Consistorio no ejecutó a pesar de que tenía la obligación de hacerlo."

REFLEXIÓN FINAL

Llegados a este punto entendemos conveniente aclarar que, aunque los problemas derivados de la petición de expropiación de dotaciones públicas no obtenidas a partir de la “gestión asistemática” han sido ilustrados con mayor evidencia en el municipio de Paterna, por haberse plasmado en un medio público municipal, evidentemente se extienden, en mayor o menor medida y repercusión mediática, a todos los demás municipios que disponen de dotaciones públicas pendientes de adquirir en suelo urbano, sobre las que cabe la petición de expropiación.

La discusión añadida sobre **¿dónde están las cantidades ingresadas por la compensación de los excesos de aprovechamiento con el que se debió hacer frente a la compra de las dotaciones correspondientes?**, o **¿por qué se plantea ahora un problema económico?**, será común a todos los municipios donde, como consecuencia de la puesta en práctica de la técnica de “gestión asistemática” que diseñó su plan general, se optó mayoritariamente por la monetarización de la cesión del exceso de aprovechamiento.

Las cuestiones anteriores conectan con los siguientes temas que apuntamos a continuación:

1. **La relación de las cesiones derivadas de la “gestión asistemática” con el patrimonio municipal de suelo (PMS)**, y el grado de control de los ingresos derivados de su conversión en metálico, al fin concreto que les corresponde.
2. **La gestión del erario público**: el orden de prioridades en la disposición de la Tesorería municipal y el interés por las zonas verdes.
3. La determinación y aplicación del **valor del suelo** en la instrumentación de las técnicas asistemáticas por los ayuntamientos, y la diversidad de criterios aplicados entre las diferentes administraciones públicas⁵⁰⁰.

Los anteriores aspectos abren vías de discusión de gran interés para nuestra investigación, que trataremos con detalle al finalizar el análisis municipal, en epígrafes siguientes del presente capítulo, y en las conclusiones generales.

⁵⁰⁰ Hemos podido apreciar, en el capítulo dedicado a la expropiación, la problemática que radica en la valoración del suelo, y la incertidumbre que supone adentrarse en vía expropiatoria, ante el riesgo de escalada en el precio que se puede producir desde las propuestas municipales, pasando por el justiprecio a fijar por el Tribunal Provincial de Expropiación, hasta el definitivo que resuelva en su caso los tribunales de justicia. Conscientes de este hecho, y según fuentes municipales consultadas, el ayuntamiento de Paterna está realizando en estos momentos un importante esfuerzo en intentar zanjar acuerdos voluntarios mediante convenios con propietarios peticionarios de expropiación, ante la incertidumbre que supone adentrarse en las tierras movedizas del procedimiento expropiatorio.

6.3.10 Picaña

PLANEAMIENTO

El planeamiento vigente de Picaña está constituido por una homologación global de plan general, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de fecha 5 de noviembre de 1998 (que adapta sus determinaciones por lo tanto a la LRAU), sustituyendo al anterior plan general aprobado el 5 de enero de 1990, que incluyó por primera vez un sistema de “gestión asistemática” en el suelo urbano de este municipio.

INSTRUMENTACIÓN DE LA TÉCNICA: CONTINUIDAD CON EL ANTERIOR PG

El tratamiento básico del sistema es el mismo que el del PG de 1990, y se trata de la delimitación de un número determinado de zonas, para el que se calcula un aprovechamiento medio o tipo, que es el que define el contenido urbanístico del derecho de propiedad.

El PG de 1990 estableció 14 zonas en el suelo urbano, para cada una de las cuales se estableció un aprovechamiento medio, calculado a partir de la “edificabilidad promedio existente”. Dichas zonas disponían de un aprovechamiento medio que oscilaba entre 0,75 y 4 m²t/m²s, según áreas, y a los sistemas generales se les asignaba un aprovechamiento medio de 1 m²t/m²s.

La homologación vigente, simplifica el número de zonas a 5, a las que se refiere como “área de reparto”, y para cada una de ellas establece el aprovechamiento unitario, que denomina “aprovechamiento tipo”, calculado como el cociente entre el aprovechamiento potencial de cada área (edificabilidad existente más pendiente de edificar) entre la superficie del área, excluidas las dotaciones existentes ya cedidas.

La diferencia entre el aprovechamiento materializable según ordenanza en cada parcela y el derivado del aprovechamiento tipo anterior, es la que en algunos casos dará lugar a excesos a compensar.

VOLUNTARIEDAD

El exceso a liquidar en cada licencia de obras, se calcula comparando la superficie solicitada a construir, con la derivada de la aplicación del aprovechamiento tipo a la parcela, con lo que es posible, que si se edifica menos, no se materialice el exceso que radica en la parcela y por tanto, no se deba llevar a cabo ninguna adquisición de excedente. En consecuencia, el sometimiento a la actuación asistemática no se produce en todos los casos, depende de lo que se pretenda edificar.

OPCIÓN MAYORITARIA ESCOGIDA PARA COMPENSAR LOS EXCESOS DE APROVECHAMIENTO: MONETARIZACIÓN DEL EXCESO

Como en el mayoría de casos, la opción escogida por la práctica totalidad de los propietarios ha sido la compensación en metálico del exceso de aprovechamiento que desean materializar. Según las fuentes municipales consultadas, en aproximadamente 17 años de funcionamiento del sistema desde la vigencia de la homologación, únicamente se recuerda un caso de cesión del suelo dotacional correspondiente, en una ocasión, en que el propietario de éste era el mismo promotor de la edificación pretendida.

Los ingresos recibidos por la monetarización de los excesos de aprovechamiento han sido, desde 1998, de 196.000 euros aproximadamente, en unos 75 expedientes. La valoración unitaria se mantiene desde un acuerdo inicial, a un precio bastante favorable para los promotores de la edificación (18 € por superficie de suelo dotacional que correspondería ceder).

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCION DE ZONAS VERDES

Picaña cuenta con una dotación holgada de zonas verdes, incluso desde antes de la entrada en vigor de la homologación vigente, dada su colindancia con un barranco, cuyos márgenes configuran un parque lineal, de titularidad pública desde hace muchos años. No obstante quedan áreas pendientes de adquirir por el ayuntamiento.

Contablemente es difícil constatar en qué se ha invertido exactamente los ingresos de la monetarización de los excesos mencionados, si bien, según las fuentes consultadas municipales, se han llevado a cabo muchas mejoras de la urbanización de espacios libres desde la entrada en vigor de la homologación, que deben su impulso económico en parte de los ingresos mencionados.

6.3.11 Picassent

Picassent cuenta con un plan general, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de fecha 29 de septiembre de 1998.

INSTRUMENTACIÓN DE LA TÉCNICA: COEFICIENTE REDUCTOR DE APROVECHAMIENTO

No existen antecedentes de procedimientos equidistributivos en el suelo urbano de Picassent, anteriormente a la redacción del vigente plan general, de acuerdo con la memoria justificativa del mismo. Por dicha razón, los redactores de plan optan por establecer, por la sencillez del sistema, el establecimiento de un “coeficiente reductor” de aprovechamiento, conforme a la regulación del art. 64.4 de la LRAU, legislación autonómica valenciana al amparo de la que se redacta el planeamiento.

De esta forma, el **coeficiente reductor se fijó en 0,917408**⁵⁰¹. El efecto de la aplicación de este coeficiente, queda explicado en el art. 1.27.2 de las normas urbanísticas del plan general: *“El aprovechamiento objetivo total se calculará aplicando a la edificabilidad objetivamente materializable sobre cada parcela un coeficiente reductor igual a 0,917408, de forma que la propiedad de cada parcela o solar contribuya, en idéntica proporción a su aprovechamiento objetivo y mediante transferencias de aprovechamiento, a facilitar la obtención administrativa gratuita de suelos dotacionales.”*

VOLUNTARIEDAD

La aplicación del coeficiente reductor es obligatoria a toda petición de licencia que conlleve una materialización del aprovechamiento permitido por el planeamiento, sobre el que se aplicará la reducción correspondiente para calcular el aprovechamiento objetivo, y consecuentemente, el subjetivo que tiene derecho a patrimonializar el propietario. De esta operación se deduce un exceso de aprovechamiento, que para construirlo, necesariamente debe ser adquirido a la Administración o compensado con la cesión de superficie dotacional que corresponda.

APLICACIÓN

Picassent no aplica, desde pocos años después de aprobarse su vigente plan general, y según las fuentes municipales consultadas, el coeficiente reductor establecido en su planeamiento, por lo que no han llegado a existir resultados suficientes que puedan ser objeto de estudio.

No obstante, para nuestra investigación es precisamente significativo el hecho de que se abandonara su aplicación al poco tiempo de aprobarse el plan general que la introdujo. La razón de esta decisión, aconsejada por la asesoría jurídica del ayuntamiento, radica en los cuestionamientos que en sede judicial ha tenido esta técnica. Para el conocimiento de los fundamentos que dieron origen a esta problemática, nos remitimos al contenido del análisis realizado en el municipio de Valencia, que también la dispuso en su planeamiento municipal.

⁵⁰¹ Para extraer tal cifra, se calcula la superficie dotacional pendiente de obtener de 17 zonas, y se divide entre el aprovechamiento objetivo total. El coeficiente reductor es la diferencia hasta la unidad del resultado anterior: $Kr=1-0,079489=0,917408$. (Fuente: memoria justificativa del plan general de Picassent, pág. 70)

6.3.12 Silla

PLANEAMIENTO

El planeamiento vigente en Silla está constituido por una homologación global de plan general, aprobada definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de fecha 16 de abril de 2003, adaptando sus determinaciones a la LRAU. Con este plan general se sustituye al anterior planeamiento aprobado el 14 de octubre de 1992.

INSTRUMENTACIÓN DE LA TÉCNICA: APROVECHAMIENTO TIPO SEGÚN ZONAS

El tratamiento básico del sistema consiste en la delimitación de un número determinado de zonas en suelo urbano (tres en este municipio), que se denominan “áreas de reparto” para las que se calcula un “aprovechamiento tipo”, que se obtiene a partir del cociente entre el aprovechamiento “pendiente de edificar” en el ámbito y la superficie total del área.

Segons les FITXES DE PLANEJAMENT I GESTIÓ els aprofitaments considerats per a cada AR son:

	Aprofitament Objectiu (*)	Aprofitament subjectiu	Excedents d'Aprofitament	Aprofitament tipus	Xarxa Primària Adscrita (Parc de les Eres)
	ua	ua	ua	ua/m2s	m2s
	(a)	(b)	(c)=(a)-(b)	(d)	(c)/(d)
AR1-Centre històric	24.689,82	20.236,73	4.453,09	2,213	2.012,24
AR2-Eixample	145.993,99	111.595,41	34.398,58	2,366	14.538,71
AR3-Zona Industrial	174.724,64	134.756,64	39.968,00	1,157	34.548,17

(*)solars no edificats i 10% sobre potencial total en AR1 i AR2

(*)solars no edificats i 15% sobre potencial total en AR3

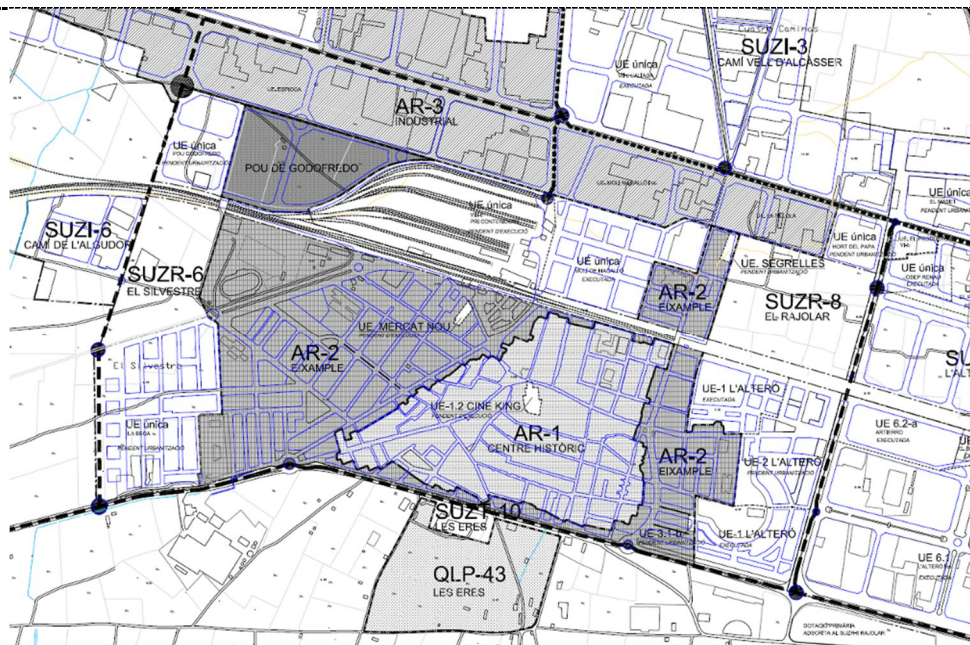


Fig. 6.26: Establecimiento de áreas de reparto en suelo urbano, aprovechamiento tipo y concreción de suelo dotacional a ceder con cargo a las mismas del Parque de Les Eres, mediante actuaciones asistemáticas, licencia a licencia. Parte superior: memoria justificativa, y parte inferior: imagen parcial del plano nº O-05 de ordenación de la homologación vigente (Fuente: Homologación del PG de Silla. Autor: BORONAT LORENTE, L., arquitecto. Oficina de información urbanística del CTAV, signatura 290424)

A diferencia de otras formas de determinar el aprovechamiento unitario en las áreas de suelo urbano, que podemos encontrar en otros municipios, en el presente caso, se contabiliza únicamente el aprovechamiento objetivo pendiente de edificar en las parcelas vacantes o parcialmente edificadas de cada zona. De esta forma, no depende la obtención de las dotaciones públicas asignadas de la reedificación total del área (como ocurre en las otras situaciones en que se considera la total edificabilidad potencial), situación que daría lugar a una meta prácticamente inalcanzable dentro de un futuro razonable. Aun así, el avance en obtención de dotaciones públicas (o su equivalente monetario) es lento, al compás de la colmatación de los excesos de aprovechamiento que produce el planeamiento.

De acuerdo con la tabla anterior, cuando se solicite una licencia de obras en las zonas anteriores, en las que la normativa urbanística permita una mayor edificabilidad que el derecho subjetivo que se deriva de la aplicación del aprovechamiento tipo (exceso de aprovechamiento), para poderlo materializar, se deberá adquirir el mismo, bien cediendo suelo dotacional con un defecto de aprovechamiento equivalente en el "Parc de les Eres", o mediante su compensación en metálico.

VOLUNTARIEDAD

El cálculo del exceso derivado de cada actuación asistemática, se calcula a partir del que realmente se solicita construir con cada licencia de obras, restando a éste último, el derivado de la aplicación del aprovechamiento tipo a la parcela. De forma que si se edifica menos que este último, no se requiere materializar el exceso que radica en la parcela y por tanto, no se debe llevar a cabo ninguna adquisición de exceso de aprovechamiento. En consecuencia, el sometimiento a la actuación asistemática es voluntaria, ya que depende de lo que se pretenda edificar.

SETÈ,- Li correspon la següent **cessió per excés d'Aprofitament Tipus**, d'acord amb el PLA GENERAL HOMOLOGAT 16/04/03:

AREA DE REPARTIMENT	AR1-Centre Històric	
Superfície Parcel·la	151,80	m2s
Edificabilitat existent	151,80	m2st
Edificabilitat projectada	300,70	m2st
Diferència d'edificabilitat	148,90	m2st
Índex d'Edificabilitat Neta	2,70	m2st/m2s
Aprofitament Tipus	2,213	ua/m2s
Coefficient Homogeneïtzador	1,00	m2st/ua
Compensació monetària (valoració PG HOMOLOGAT)	50,68	€/m2s
Aprofitament Objectiu	409,86	m2st
Aprofitament Subjectiu	335,93	m2st
Excés d'Aprofitament potencial	73,93	m2st
Cessió màxima Parc de les Eres (QLP-43)	33,41	m2s
Aprofitament Objectiu (considerat)	148,90	m2st
Aprofitament Subjectiu (considerat)	122,04	m2st
Excés d'Aprofitament llicència sol·licitada	26,86	m2st
Cessió Parc de les Eres llicència sol·licitada	12,14	m2s
Valoració pagament en metàl·lic	615,06 €	

Fig.6.27: Parte concreta de un informe técnico de licencia de obras del ayuntamiento de Silla, donde se calcula el exceso de aprovechamiento que se pretende materializar y su correspondiente compensación mediante cesión de suelo dotacional o ingreso de su valor equivalente (monetización del excedente)
(Fuente: Oficina técnica municipal del ayuntamiento de Silla)

OPCIÓN MAYORITARIA ESCOGIDA PARA COMPENSAR LOS EXCESOS DE APROVECHAMIENTO: SU MONETARIZACIÓN

Como en la mayoría de los municipios, la opción escogida por la práctica totalidad de los propietarios ha sido la compensación en metálico del exceso de aprovechamiento que desean materializar.

Sin embargo los ingresos reportados a las arcas municipales son escasos, van al ritmo lento de consolidación del suelo urbano, con el que difícilmente, en opinión de la jefatura de la oficina técnica municipal consultada, se puede llegar a completar el valor total del suelo del “Parc de les Eres” vinculado al sistema de actuaciones asistemáticas, en un plazo razonable.

A efectos de valorar el suelo en estos supuestos, se aplica el criterio fijado desde el planeamiento, que se basa en la actualización de los valores catastrales. La “benevolencia” de los municipios en este aspecto se muestra también en el municipio que nos ocupa, que continua aplicando a fecha de hoy el mismo valor del suelo establecido en la homologación aprobada en el año 2003.

	VRB Ponència de Valors 1994	VRB actualitzat a 2002	Valoració unitària de les cessions segons PGO vigent (actualitzades a 2002)	Coefficient corrector	Valoració aplicable a transferències d'aprofitament
AR1	108,90	127,56	50,68	0,40	50,68
AR2	99,83	116,93	19,01	0,16	19,01
AR3	63,11	73,92	13,52	0,18	13,52

Fig.6.28: Establecimiento de la valoración del suelo a aplicar en el caso de monetarización de los excesos de aprovechamiento en las actuaciones asistemáticas, así como los coeficientes correctores entre zonas, en el planeamiento vigente de Silla (Fuente: Memoria justificativa de la homologación del PG de Silla del año 2003. Autor: BORONAT LORENTE, L., arquitecto. Oficina de información urbanística del CTAV, signatura 290424)

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCIÓN DE ZONAS VERDES

Como podemos apreciar en la tabla de áreas de reparto donde se establecen los valores de aprovechamiento correspondiente (ver fig. 6.24), la técnica para la “gestión asistemática” del suelo urbano pendiente de consolidación se diseñó prácticamente con un único objetivo central: la obtención de cerca de 5 hectáreas del parque de Les Eres, que constituye aproximadamente la mitad de éste que linda con el inicio del Parque Natural del La Albufera.

La parte Oeste del parque de Les Eres, quedó integrada en las áreas de reparto de nuevos desarrollos urbanísticos, a efectos de su obtención. La mayoría ya es de titularidad pública como consecuencia de las reparcelaciones inherentes a dichos desarrollos, de forma que la única zona que está pendiente de obtención, se debe a que el sector al que estaba adscrita no se ha desarrollado.

Sin embargo, el resultado es totalmente opuesto en la parte Este del parque. Habiendo transcurrido 12 años desde la aprobación de la homologación del PG donde se instrumentó la técnica asistemática cuyo análisis nos ocupa, no se ha obtenido físicamente ninguna superficie de parque por este sistema. Recordemos que se ha escogido para la compensación del exceso de aprovechamiento que radica en las parcelas de suelo urbano vinculadas a la “gestión asistemática”, la opción de pago en metálico, en vez de la cesión física de la superficie de Parque de les Eres, correspondiente. El destino concreto de los ingresos efectuados al ayuntamiento, o su devenir a través de los presupuestos municipales o en la contabilidad municipal, es difícil de seguir con detalle, ya que no es una información que se encuentre fácilmente al alcance de los ciudadanos. Sin embargo, sí es un hecho constatable, que no se

han invertido en su destino concreto, que era la obtención de la parte del “Parque de les Eres” vinculada a la “gestión asistemática”, ya que en la actualidad, la superficie vinculada en el plan general a este sistema de gestión, permanece en su totalidad en manos privadas.

En consecuencia, podemos adelantar un diagnóstico pesimista hacia el resultado de las actuaciones asistemáticas, cuando se suman dos factores, que se han presentado en el municipio de Silla. Por un lado, cuando se vincula a la “gestión asistemática” la obtención de un gran parque público, no integrado en la trama formada por los solares donde operan las actuaciones aisladas, con cuya gestión se debería ir obteniendo la referida dotación. Por otro lado, el segundo factor radica en la aceptación del ingreso en metálico, en sustitución de la cesión física de la superficie dotacional que correspondería, lo que hace depender de la iniciativa del ayuntamiento la orientación de dichos ingresos hacia la compra del Parque. El resultado negativo de este sistema en la obtención de grandes parques urbanos, como el de Les Eres, se evidencia también en otros casos analizados, como son los correspondientes a los municipios de Foios y Xàtiva⁵⁰².



Fig.6.29: Parque de “Les Eres” calificado en el planeamiento vigente del municipio de Silla. Se señala la parte Este, lindante con el Parc Natural de la Albufera, cuya obtención estaba prevista, en su mayor parte, a cargo de actuaciones asistemáticas en suelo urbano. Izquierda: Fotografía aérea reciente que refleja su situación actual. Derecha: División según su gestión, zona Oeste adscrita a diferentes sectores, en parte ya obtenida; zona Este, que se señala, vinculada a la gestión de suelo urbano de la homologación del PG de Silla de 2003.

(Fuente: Fotografía aérea de google earth. Fichas de gestión de la homologación del PG de Silla. Autor: Boronat Lorente, L., arquitecto. Oficina de información urbanística del CTAV, signatura 290424)

⁵⁰² En el caso de Xàtiva, la falta de efectividad del sistema se pone de relieve especialmente, cuando se modifica la técnica asistemática en el planeamiento, desde el establecimiento de un aprovechamiento unitario, y la exigencia práctica de la cesión física del suelo dotacional (PG no vigente), hasta el establecimiento de un “coeficiente reductor” de aprovechamiento, en el vigente PG, que se instrumenta en su totalidad mediante la compensación económica de las cesiones correspondientes.

6.3.13 Xàtiva

PLANEAMIENTO

Xàtiva se rige actualmente por el plan general aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de fecha 29 de marzo de 2000 (adaptado por tanto a la primera legislación autonómica valenciana, LRAU). Dicho documento sustituye al anterior plan general aprobado el 26 de mayo de 1985, adaptado al TRLS 1976, que incluyó por primera vez un sistema de “gestión asistemática” en el suelo urbano de este municipio.

EL PRIMER PLAN DE 1985: ESTABLECIMIENTO DE UN DERECHO DE “APROVECHAMIENTO UNITARIO” POR ZONAS PARA LA APLICACIÓN DE LA REPARCELACIÓN VOLUNTARIA Y DISCONTINUA EN SUELO URBANO

Las primeras experiencias en gestión a través de una técnica asistemática en suelo urbano en Xàtiva se remontan a la aprobación del plan general de 1985, que recoge la reparcelación voluntaria y discontinua introducida en el texto del TRLS 1976⁵⁰³. El sistema parte del establecimiento de un “derecho unitario de aprovechamiento”, para determinadas zonas:

- Zona C: Casco Antiguo, grado 3 (4 m²t/m²s en los primeros 14 m. de profundidad, y resto 1 m²t/m²s)
- Zona D: áreas de remodelación (3 m²t/m²s en los primeros 12 m. de profundidad, y resto 1 m²t/m²s)
- Zona F: Ensanche (4 m²t/m²s en los primeros 16 m. de profundidad, y resto 1 m²t/m²s)
- Zona G: Transformación de usos (1 m²t/m²s)
- Zona H: Residencial unifamiliar de baja densidad (0,1 m²t/m²s)
- Zona I: Residencial unifamiliar de densidad media (0,5 m²t/m²s)

El suelo destinado a sistemas generales tiene un aprovechamiento asignado de 1 m²t/m²s.

De acuerdo con fuentes municipales consultadas⁵⁰⁴, **la aplicación del sistema de gestión enunciado fue clave para la obtención de numerosas e importantes dotaciones públicas, ya que la cesión correspondiente se llevaba a cabo en suelo, aportado terrenos dotacionales al ayuntamiento, previo laborioso trabajo moderador entre propietarios, que se impulsaba directamente desde la oficina técnica municipal.**

Zonas importantes de la estructura urbanística de Xàtiva, como el crecimiento adyacente con el actual eje ferroviario (zona estación y Ronda Sur) se fueron tejiendo gracias a la combinación de la reparcelación sistemática (definiendo unidades de ejecución) y la reparcelación asistemática cuando las posibilidades lo permitían.

⁵⁰³ Los autores de este PG fueron el equipo de arquitectos de Vetges Tu i Mediterrania, S.L. En la página 67 y siguientes de la memoria justificativa del plan general, aprobado el 26-05-1985, se contiene una detallada explicación, respecto del funcionamiento de las transferencias en la reparcelación voluntaria y discontinua con inclusión de ejemplos, alguno de los cuales son tomados del precursor de la técnica (el arquitecto GARCÍA-BELLIDO). Se recoge también un sistema de equivalencia de valor del suelo para las transferencias entre diferentes zonas, basado en la comparativa relativa de los valores de venta.

⁵⁰⁴ El actual arquitecto municipal de Xàtiva, nuestra fuente principal de información, lo es desde años antes de aprobación del vigente PG del 2000, con lo que ha participado directamente en la gestión del sistema implantado por el anterior PG de 1985.

Otras dotaciones importantes que se obtuvieron con el sistema de transferencias de aprovechamiento urbanístico, fueron algunas singulares zonas verdes calificadas como “parque” en el plan general de 1985:

- Aproximadamente un 30 % del parque de La Costa que forma la ladera de subida al Castillo de Xàtiva (ver fig. 6.30)
- La totalidad del parque de La Cova Negra, en el Paraje Natural del mismo nombre, declarado como tal en 1990. La calificación urbanística de este espacio se mantiene en el vigente PG del año 2000, como “espacios libres de uso público de la ordenación estructural”. Tiene una superficie de 39,40 Ha. (sup. catastral).
- Equipamientos complementarios, como el antiguo molino de agua conocido con la “Casa de La Llum”, vinculado al paraje de La Cova Negra.



Fig.6.30: Paraje Natural de la Cova Negra, en Xàtiva, calificado como “espacios libres de uso público” de la ordenación estructural, y Casa de la Llum, antiguo molino como equipamiento complementario del paraje. Actualmente son de titularidad pública en su integridad gracias a su obtención mediante transferencias de aprovechamiento urbanístico en aplicación de la técnica asistemática que implantó el PG de 1985.

(Fuente: Imagen izquierda, situación relativa del parque (verde) en relación al casco urbano (rosa), sobre cartografía catastral. Imagen derecha, de google-earth y fotografía tomada de <<http://portaldexativa.es/>>(11-7-15))

EL GIRO HACIA LA TÉCNICA DEL “COEFICIENTE REDUCTOR” (LRAU) EN EL VIGENTE PG

A partir de los antecedentes descritos, cuando se plantea la redacción del vigente PG de Xàtiva, el municipio ya contaba con una dilatada experiencia de 15 años en la aplicación de las TAU's como técnica diseñada desde el planeamiento para obtención de dotaciones en suelo urbano.

El vigente plan general mantiene la instrumentación de una técnica de “gestión asistemática” para la obtención de dotaciones públicas en suelo urbano, aunque operando un giro en el sistema concreto escogido, respecto del que estaba en funcionamiento con el PG de 1985. En

el año 2000, con la aprobación de un PG adaptado a la LRAU, Xàtiva incorpora la aplicación de la técnica del “coeficiente reductor” de aprovechamiento, definido en el art. 64.4 de la LRAU⁵⁰⁵.

De acuerdo con este planteamiento se definen cuatro zonas en suelo urbano (que a su vez engloban diversas subzonas), estableciendo para todas ellas un coeficiente reductor cifrado en: $0,9523 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$ ⁵⁰⁶. Dicho coeficiente, aplicado a la edificabilidad objetivamente materializable sobre cada parcela, reduce el aprovechamiento objetivo total de la misma, resultando la obligatoriedad de la cesión del coeficiente resultante hasta la unidad, en este caso $0,0477 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$. Este coeficiente de cesión se destina a la obtención de unas dotaciones específicas, y por tanto es independiente de las necesarias para convertir la parcela en un solar funcional, mediante la cesión del habitualmente denominado “vial de servicio”. Según la propia regulación que lleva a cabo las normas del plan, se puede ceder físicamente en terreno o, su valor equivalente, en metálico.

A efectos de calcular las equivalencias de aprovechamiento entre diferentes parcelas, en que una de ellas sea dotacional, y se posibilite la operativa de la “transferencia de aprovechamiento urbanístico” que articula el sistema, se asigna un “aprovechamiento tipo” de $1 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$, a dichos suelos dotacionales, conforme a las indicaciones que se establecieron desde la propia LRAU (art. 63.2.B).

⁵⁰⁵ Conviene recordar la regulación que introdujo la LRAU en relación al denominado por ella “coeficiente reductor” (art. 64.4):

“4. Cuando el área de reparto quede establecida por aplicación del artículo 63.2.A), el Plan podrá disponer que el aprovechamiento objetivo total se calcule aplicando a la edificabilidad objetivamente materializable sobre cada parcela un coeficiente reductor, igual o menor que la unidad.

Dicho coeficiente reductor será igual para todos los terrenos con edificabilidad lucrativa ubicados en una misma zona o núcleo urbano y se aplicará a cada uno de aquellos para determinar un común y homogéneo porcentaje de cesión, resultante de la minoración porcentual que -al aplicar el coeficiente reductor al aprovechamiento objetivo- se producirá tanto en el aprovechamiento tipo como en el aprovechamiento subjetivo. Ello se establecerá así a fin de que la propiedad de cada parcela o solar contribuya, en idéntica proporción a su aprovechamiento objetivo y mediante transferencias de aprovechamiento, a facilitar la obtención administrativa gratuita de suelos dotacionales.

El cálculo del referido coeficiente reductor y del consiguiente porcentaje de cesión se hará por aproximación estadística rigurosa. Responderá a la relación entre la superficie de terrenos de cesión, a que se refiere el número 2.B) del artículo anterior, y la cantidad total de aprovechamiento objetivo asimismo prevista en el núcleo urbano o zona correspondiente, expresado en metros cuadrados edificables con independencia de su uso.”

⁵⁰⁶ El art. 26.6 de las Normas Urbanísticas del vigente Plan General de Xàtiva, establece lo siguiente:

“Cuando para ejecutar el planeamiento en las Zonas que a continuación se relacionan, a saber:

1. AREA URBANA PRINCIPAL Ó CASCO URBANO

- Casco Antiguo Grado III

- Conjuntos Arquitectónicos

- Ensanche

- Zona Convenio RENFE

2. AREA URBANA Anahuir

- Casco Antiguo

- Vivienda Unifamiliar de Media Densidad

3. AREA URBANA Torres Lloris

- Casco Antiguo

4. AREA URBANA Sorió

- Casco Antiguo

se actúe sobre Áreas de Reparto identificadas según el procedimiento que se contempla en el párrafo anterior, se aplicará el artículo 64.4 de la Ley 6/94, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Se aplicará a la edificabilidad objetivamente materializable sobre cada parcela un Coeficiente Reductor del aprovechamiento que se ha cifrado en, $0,9523 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2$.

b) El Aprovechamiento Tipo de los terrenos exteriores destinados a dotaciones públicas que hayan de obtenerse mediante transferencias, conforme a lo que dispone el artículo 63.2.B de la Ley 6/94, será, $1,00 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2$.”

[la negrita es nuestra]

Desde el propio plan se fija la sistemática para establecer coeficientes correctores del valor del suelo en transferencias entre parcelas de diferentes zonas, en base a la comparativa entre los valores de repercusión fijados por la ponencia catastral.

VOLUNTARIEDAD

Respecto a la voluntariedad del sistema, la modificación de una a otra técnica, anteriormente explicada, conllevó también un cambio en el carácter voluntario de ellas. El primer caso (PG de 1985), con la fijación de un “derecho unitario” de aprovechamiento, era posible que no se tuvieran que compensar aprovechamientos, cuando la edificabilidad de proyecto que se pretendía construir no superaba el derecho que confería al propietario el coeficiente unitario establecido por el plan general. Sin embargo en el segundo caso (PG de 2000), la aplicación del coeficiente reductor es obligatoria a toda petición de licencia a construir (salvo casos concretos de intervención en edificación existente), disminuyendo el aprovechamiento objetivo y generándose una cesión obligatoria a formalizar, en suelo o en metálico, en las zonas sujetas al sistema.

OPCIÓN MAYORITARIA ESCOGIDA PARA COMPENSAR LOS EXCESOS DE APROVECHAMIENTO SEGÚN LA TÉCNICA ASISTEMÁTICA UTILIZADA

De la misma forma que en el punto anterior, la modificación del sistema, conlleva también un giro en la manera de compensar los excesos de aprovechamiento.

En el primer caso (PG de 1985), tal como hemos explicado, la cesión se conseguía efectuar en suelo, en la inmensa mayoría de los casos, y previo trabajo laborioso del técnico municipal tratando de encajar propietarios y superficies, y llevando un control de las transferencias efectuadas.

Sin embargo, mediante el sistema vigente (coeficiente reductor) se ha introducido una mecánica fácil de “operar”, a través de la existencia de una fórmula numérica, que aplica en cada caso un funcionario vinculado al registro de licencias, de la que se deriva la cantidad a ingresar en sustitución de la cesión física de superficie de suelo dotacional⁵⁰⁷. La valoración

⁵⁰⁷ Art. 40.B de las normas urbanísticas del PG de Xàtiva, establece lo siguiente:

“B.- Adquisición de los excedentes de aprovechamiento.

a) El excedente de aprovechamiento de cada parcela, o solar, que resulte de aplicar el Aprovechamiento Tipo del Area de Reparto de que se trate, de acuerdo con lo previsto en los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 26, se adquirirá mediante reparcelación, ó transferencias de suelo dotacional, sin perjuicio de lo que se determina en los artículos 76, 77 y 78 de la Ley 6/94. A tal efecto, se aplicarán las siguientes reglas:

- Cuando la ejecución del planeamiento consista en intervenciones sobre la edificación existente, de reparación, ó mejora, que no supongan aumento de superficie construida, aunque se trate de obras que no estén incluidas dentro del límite del deber normal de conservación, se prescindirá de llevar a cabo trasferencias de aprovechamiento.

- Las transferencias podrán establecerse entre dos Areas Urbanas diferentes, si bien ello requerirá que en ambas resulte de aplicación el coeficiente corrector a que se refiere el artículo 26.5.

- El cálculo de la cesión de suelo dotacional, con independencia de los terrenos que constituyen el ámbito vial de servicio, en el que se materializa la adquisición del excedente de aprovechamiento, se efectuará por aplicación de las siguientes fórmulas:

$$Aob \times (1-Cr) \times VRB1/VRB2 = \phi(m2)$$

...

b) Al amparo de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 6/94, la Administración podrá transmitir directamente y en metálico con motivo de la solicitud de licencias de edificación, el excedente de aprovechamiento de que se trate.

A tal efecto, se aplicarán las siguientes reglas:

...

- Los importes recaudados se ingresarán en una cuenta con carácter finalista y quedarán afectados a la adquisición de suelo dotacional conforme a lo dispuesto en el artículo 64.4 de la Ley 6/94.

- El cálculo de la cuantía económica de la transferencia se realizará mediante la siguiente fórmula:

$$Aob \times (1-Cr) \times Vu \times 1,2 = \Pi (Ptas.)$$

del suelo se apoya en la de la ponencia catastral, con las actualizaciones que correspondan en cada caso.

Esta manera tan sencilla y mecánica de la instrumentar la aplicación del “coeficiente reductor”, reporta ventajas en la agilidad del procedimiento administrativo, pero conlleva una falta de percepción individual por el ciudadano de la diferente función de cada uno de los ingresos inherentes al acto de concesión de licencia de obras, dado que se calcula de manera simultánea y con un procedimiento similar, al de impuesto de construcciones y la tasa por expedición de licencias urbanísticas.

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCIÓN DE ZONAS VERDES Y REFLEXIÓN FINAL

Los resultados conseguidos mediante la aplicación de ambas técnicas de “gestión asistemática”, se muestran de una forma clara a partir del análisis de las superficies obtenidas sobre uno de los parques públicos más importantes de la población: el parque de “La Costa”, que forma la ladera por la que se accede al castillo de Xàtiva.

En la imagen inferior podemos apreciar el avance de obtención de superficie según el periodo temporal de aplicación de uno u otro sistema:

- 1) **Periodo de vigencia del PG de 1985 (hasta 2000: 15 años):** Aplicación de la técnica asistemática basada el establecimiento de un “aprovechamiento unitario” por zonas, aunado con un esfuerzo gestor de la oficina técnica municipal, coordinando a propietarios y cesiones en suelo, para conseguir la cesión material correspondiente.

Resultado sobre el parque de La Costa: obtención de 27.108 m²⁵⁰⁸.

- 2) **Periodo de vigencia del PG de 2000 (hasta la actualidad: 15 años):** Aplicación de la técnica asistemática basada el establecimiento de un “coeficiente corrector” de aprovechamiento unitario (art. 65.4 LRAU), puesto en práctica mediante la generalización del ingreso económico, sustitutivo de la cesión de suelo.

Resultado sobre el parque de La Costa: obtención de 0 m²⁵⁰⁹.

Siendo “Vu” el valor de repercusión en la calle establecido por la ponencia de valores catastrales para el tramo de que se trate, y “T”, el importe en pesetas del excedente de aprovechamiento monetarizado a ingresar en el Ayuntamiento, y el resto de parámetros, los que se refieren en el apartado “b”, anterior.” [la negrita es nuestra]

⁵⁰⁸ Medición de superficie sobre la cartografía catastral.

⁵⁰⁹ Dentro de los terrenos dotacionales calificados por el PG de Xàtiva que se habían de obtener mediante la técnica del “coeficiente reductor”, se encuentran 22.177 m² del QL/1, que corresponde con la clave del “Parque de La Costa”, y que no coinciden, lógicamente con los ya obtenidos a través de la gestión del PG anterior (*Fuente: Memoria justificativa del vigente PG de Xàtiva, pág.104*).



Fig.6.31: Parque de La Costa de Xàtiva, en la ladera donde se ubica la subida al Castillo desde el casco histórico. En la imagen inferior se señalan las parcelas obtenidas con TAU's durante la vigencia del PG de 1985 que introdujo el sistema de "gestión asistemática" (verde), las que poseía el ayuntamiento con anterioridad (marrón), y las que permanecen en la actualidad pendientes de obtención (el resto) (Fuente: *Imagen superior*, plano de ordenación de PG de Xàtiva de 1985; autor: Vetges Tu i Mediterrania, S.L.; oficina de información urbanística del CTAV, signatura 8090023. *Imagen intermedia* de google-earth. *Inferior*, parcelas sobre base catastral)

No podemos concluir el análisis de este municipio, sin realizar una reflexión sobre la total aceptación y pacífica aplicación que disfrutó la técnica del “coeficiente reductor” de aprovechamiento implantada en Xàtiva, que como sabemos, ha recibido algún importante sobresalto jurídico que ha acabado anulando su aplicación (por ejemplo en la ciudad de Valencia, tal como se indicó en el apartado concreto de este capítulo).

En el caso de Xàtiva, pensamos que es importante el hecho de la inercia derivada de la tradición o costumbre que los anteriores 15 años de aplicación del sistema, basado en la reparcelación voluntaria y discontinua del PG de 1985, habían dejado entre los agentes de la construcción, lo que hace que el sistema siguiente (coeficiente reductor) se perciba como una continuidad del anterior, con alguna variante, respecto del precedente, que incluso reporta una mayor agilidad administrativa en su aplicación. Aunque en menor medida, también consideramos que pueda influir en el mantenimiento de este clima pacífico, el distanciamiento geográfico respecto a núcleos con una mayor presión inmobiliaria, como la capital de provincia y sus alrededores.

6.3.14 Xirivella

PLANEAMIENTO

Xirivella dispone de un Plan General, aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo 24 de marzo de 1993 (adecuado al TRLS 1992). Anteriormente estaba sujeto, al igual que otros municipios que estudiamos en este capítulo, al Plan General de Valencia y su Comarca, aprobado en 1946 y adaptado con el Plan Comarcal Gran Valencia en 1966, y las Normas de Coordinación Metropolitana.

INSTRUMENTACIÓN DE LA TÉCNICA: DETERMINACIÓN DE UN “APROVECHAMIENTO NORMAL” EN ZONAS DEL SUELO URBANO RESIDENCIAL

Se delimitan dos “polígonos de gestión”, en los cuales, se calcula la edificabilidad media y se corrige en función de las diferencias de valor urbanístico, con un coeficiente corrector, obteniendo un mismo “aprovechamiento normal” para ambos polígonos, que se cifra en **1,8304 m²/m²s**. Únicamente dentro del polígono de gestión 1 se establece la posibilidad de actuar con “reparcelaciones voluntarias discontinuas”, en aquellas áreas fuera de las unidades de actuación continua que se delimitan y de áreas sujetas a actuaciones aisladas⁵¹⁰.

Dicho aprovechamiento normal se ha obtenido, a partir de un cálculo de la edificabilidad media del planeamiento, es decir, el cociente entre la edificabilidad total potencial permitida y la superficie total del suelo urbano residencial. Este sistema de cálculo del “coeficiente unitario” de aprovechamiento, presenta el mismo problema práctico ya apuntado en otros municipios que lo siguen. El problema radica en el hecho de que, para conseguir la obtención de todas las dotaciones públicas por este sistema, se requeriría la colmatación de todos los solares vacantes y la reconstrucción de toda la superficie edificada, hasta el máximo que permite el planeamiento, situación por tanto inalcanzable en un futuro razonable.

Por tal motivo los municipios cuyo plan ha efectuado el cálculo del coeficiente unitario de aprovechamiento de la manera indicada, perciben un avance muy lento e inalcanzable de dicha “meta” dotacional, que se agrava, como veremos, por la elección de la monetarización de los excesos de aprovechamiento en la mayoría de peticiones de licencia, y la falta de reinversión de dichos ingresos en la compra de las dotaciones públicas correspondientes, por el ayuntamiento.

VOLUNTARIEDAD

De acuerdo con la regulación que se refleja en las normas, contrastada mediante consulta a nuestras fuentes municipales, en caso de que no se supere con la edificabilidad del proyecto presentado para solicitar licencia de edificación, el derecho resultante de aplicar el “aprovechamiento normal” de la zona respectiva a la parcela en cuestión, no se estaría obligado a participar en la reparcelación discontinua, puesto que no se materializa por el promotor el exceso de aprovechamiento correspondiente.

⁵¹⁰ Para los autores del plan, las “actuaciones aisladas” son terrenos dotacionales cuya obtención se prevé conseguir por expropiación (art. 7.6.3.2, pág. 409, de las normas urbanísticas del PG de Xirivella). En el polígono de gestión 2, el “aprovechamiento normal” surtirá los efectos de aprovechamiento medio para las unidades de actuación que comprende en su totalidad.

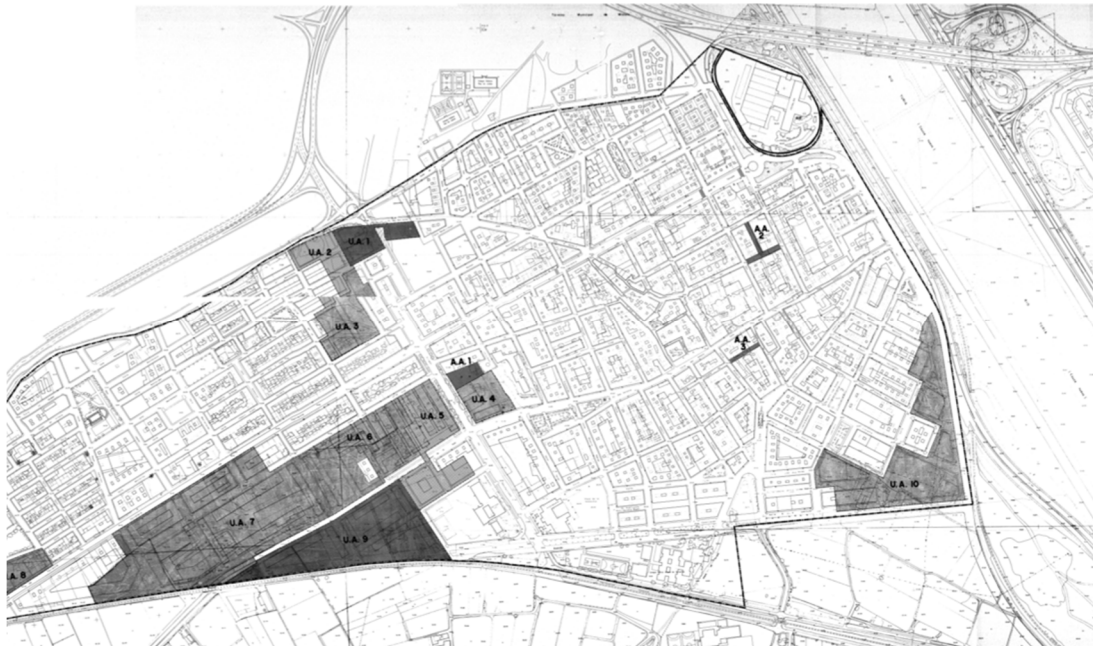


Fig. 6.32: Parte central del plano de ordenación nº 5 del PG de Xirivella (1993), que contempla el núcleo central del suelo urbano. La reparcelación voluntaria y discontinua opera mediante el establecimiento de un “aprovechamiento normal” en todo el suelo fuera de las áreas sombreadas (unidades de actuación y actuaciones aisladas por expropiación)
(Director del plan: FERNANDINO LARRIÑAGA J.M., arquitecto. Fuente: OIU del CTAV, signatura 8890057)

OPCIÓN MAYORITARIA ESCOGIDA PARA COMPENSAR LOS EXCESOS DE APROVECHAMIENTO: LA MONETARIZACIÓN DEL MISMO

También en el caso de Xirivella, la opción escogida en la práctica totalidad de los casos, ha sido la compensación en metálico del exceso de aprovechamiento que se desea materializar.

La valoración del suelo que se considera para calcular el equivalente económico de la cesión, parte de una valoración inicial acordada al poco tiempo de aprobar el plan general, que ha quedado prorrogada hasta la fecha. Se mantiene por tanto un enfoque municipal favorable a los intereses de los propietarios que desean edificar y monetarizar el excedente de aprovechamiento que radica en su parcela, ya que probablemente, no solo será la opción más cómoda, si no más beneficiosa a sus intereses económicos.

RESULTADOS SOBRE LA OBTENCIÓN DE ZONAS VERDES

El vigente PG de Xirivella data de 1993. Desde dicha fecha hasta el año 2000, no disponemos de datos sobre la posible obtención de zonas verdes vinculadas al sistema de actuaciones asistemáticas diseñado desde el plan. Sin embargo, a través de la información facilitada por la oficina técnica municipal, sí se puede afirmar que desde el año 2000 hasta la actualidad (últimos 15 años aproximadamente), no se ha tramitado por el ayuntamiento ningún expediente de compra directa de zonas verdes en el casco urbano.

Estos últimos años, como sabemos, han conllevado una importante actividad inmobiliaria, durante el que la monetarización de los excesos de aprovechamiento que se habrán construido, sin lugar a dudas ha reportado ingresos nada despreciables a las arcas municipales. En consecuencia, se deriva que los ingresos anteriores no han revertido, al menos en estos 15 años, en la finalidad a la que debieran haber estado destinados, cual es la obtención de suelo dotacional para la zona de gestión 1 (núcleo principal de Xirivella), entre los que se incluye un porcentaje elevado de “zonas verdes y espacios libres públicos”.

6.3.15 Valencia

PLANEAMIENTO

El 23 de marzo de 1998, se aprueba definitivamente la modificación del Plan General de Valencia, denominada “coeficiente corrector” (BOP nº 133 de 6-6-98). El instrumento modificado, que rige el planeamiento del término municipal es el Plan General de Ordenación Urbana, aprobado definitivamente el 28 de Diciembre de 1988 (BOP de 14-1-1989).

CARACTERIZACIÓN DE LA TÉCNICA: “COEFICIENTE REDUCTOR” DE APROVECHAMIENTO

El objetivo de la modificación fue la implantación del denominado “coeficiente reductor” a que se refiere el art. 64.4 de la LRAU, cuya finalidad es la obtención gratuita de suelos dotacionales por la aplicación de un porcentaje de cesión materializable mediante transferencias de aprovechamiento en las áreas de reparto uniparcelarias a las que se refiere el art. 63.2.A) de la citada ley. Según acuerdo plenario municipal de 27 de junio de 1997, se decide que además, la correspondiente cesión se llevará a cabo mediante compensación monetaria sustitutiva (art. 78 LRAU).

La modificación del PG de Valencia, denomina a dicho coeficiente “coeficiente corrector”, y queda determinado en **0,93**. A su vez, para determinar la paridad en términos de valor urbanístico de los excedentes de aprovechamiento y los aprovechamientos subjetivos que se transfieran, se establecen diferentes coeficientes correctores expresivos de la relación del valor del aprovechamiento entre las diferentes zonas de la ciudad.

El efecto de la aplicación del coeficiente mencionado sobre el aprovechamiento objetivo materializable, que establecen las ordenanzas del plan en cada parcela, **es el ajuste a la baja tanto del aprovechamiento objetivo, como del aprovechamiento tipo y subjetivo**, lo que se realiza mediante la siguiente fórmula:

Atipo del área de reparto uniparcelaria = Coeficiente reductor x Aprov. Objetivo o real permitido por el planeamiento

La diferencia entre el aprovechamiento objetivo real y el subjetivo, constituirá el excedente de aprovechamiento (m² de techo edificable), que no podrán ser edificados por el propietario de la parcela, a no ser que sean adquiridos al ayuntamiento, mediante cesión de dotaciones, terrenos edificables, u terrenos de suelo urbanizable, con valor equivalente (art. 6 de la modificación).

LA ANULACIÓN DEL SISTEMA POR SENTENCIA JUDICIAL

El 21 de febrero de **2003 recae sentencia judicial (STSJ de 20-2-2003) que anula el sistema de obtención de dotaciones a través del establecimiento del “coeficiente corrector” (art. 64.4 LRAU), dejándolo sin efecto desde entonces.**

Por lo tanto, no disponemos en la actualidad de la técnica asistemática en funcionamiento en la ciudad de Valencia, y por tanto, información reciente con la que realizar el análisis sobre los resultados prácticos, tal como hemos llevado a cabo en otros municipios. Sin embargo, al igual que en otras situaciones parecidas, como la del municipio de Godella, aprovecharemos la circunstancia para incluir una referencia a las motivaciones jurídicas que han llevado a la anulación del sistema, lo que nos permitirá acercarnos a la raíz del problema planteado.

La fundamentación jurídica en que se basó el Tribunal para emitir el fallo, y que resume perfectamente el problema que plantea la técnica del “coeficiente reductor”, se encuentra explicada en los puntos de la sentencia que transcribimos a continuación⁵¹¹:

“Tal y como se desprende del art. 64.4 de la ley valenciana reguladora de la actividad urbanística, el coeficiente reductor se aplica para minorar o reducir el aprovechamiento objetivo de los solares y parcelas junto con el suelo dotacional colindante, de manera que, al reducir el aprovechamiento objetivo o real, se reduce en el mismo porcentaje el aprovechamiento tipo de cada área de reparto uniparcelaria, y el aprovechamiento subjetivo, dando lugar a un exceso de aprovechamiento, y ello para facilitar la obtención administrativa gratuita de suelos dotacionales, lo que significa, a juicio de esta Sala, que con la reducción del aprovechamiento tipo derivada de la aplicación del coeficiente corrector se impone un deber de cesión de aprovechamiento urbanístico, en tanto el propietario de suelo urbano no incluido en una unidad de ejecución, no puede patrimonializar el cien por cien del aprovechamiento correspondiente al área de reparto, lo que contradice y vulnera la normativa básica recogida en el art. 2-1 de la ley 7/97 anteriormente mencionada.”

“En este sentido, la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano “consolidado” no admite modalización alguna de origen autonómico.”

“... pues es lo cierto que con la técnica empleada no se reparten aprovechamientos sino únicamente cargas, quedando así desfigurado el propio concepto del aprovechamiento tipo como técnica para repartir aprovechamientos y cargas.” [la negrita es nuestra]

La figura del *coeficiente reductor de aprovechamiento* fue analizada de forma crítica por algunos autores, anteriormente a la sentencia citada, como LORENTE y ROMERO (1996)⁵¹², aventurando el fracaso de misma. Para los mencionados autores, la principal crítica radica en que con el citado coeficiente se consigue repartir proporcionalmente las cargas de cesión, pero no el aprovechamiento, dejando fuera aquellos suelos sin aprovechamiento lucrativo.

PALAU NAVARRO⁵¹³ realiza un análisis comparativo de las técnicas de gestión en suelo urbano a partir de la legislación urbanística valenciana (2004). Por lo que respecta a la relación entre el “coeficiente corrector” de la LRAU, y las transferencias de aprovechamiento urbanístico, según el mencionado autor, la diferencia real radica en que las transferencias se aplican sobre áreas de reparto que incluyen a más de una parcela, mientras que el coeficiente se aplica cuando área de reparto y parcela coinciden, si bien, como ha quedado demostrado, los objetivos son los mismos.

Como vimos en el caso de Godella, donde también se produjo la anulación a través de sentencia judicial de la imposición de un coeficiente de cesión de suelos dotacionales para todo el casco urbano, **el punto débil del sistema fue la “obligatoriedad” de asumir deberes más allá de los estrictamente establecidos por la legislación urbanística en “suelo urbano”**. De una manera más específica, **sobre la “exigencia de cesiones” en el “suelo consolidado”, encontramos otro “talón de Aquiles”**, que ha sido objeto de

⁵¹¹ STSJ de la Comunidad Valenciana, de 20 de febrero de 2003, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª. El recurso contencioso fue interpuesto por la ASOCIACIÓN PROVINCIAL DE PROMOTORES CONSTRUCTORES DE VALENCIA, contra la resolución del Conseller que aprobó la modificación del Plan General tratada.

⁵¹² Para mayor detalle sobre esta institución nos remitimos a LORENTE TALLADA, J.L.; ROMERO SAURA, F.: “El Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana”, Servicio de Publicaciones UPV, Valencia, 1996, pág.311.

⁵¹³ PALAU NAVARRO, J.M.: “La gestión del suelo urbano en la legislación urbanística valenciana”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, págs. 13-38, 2004, pág. 15.

sentencias desfavorables, como la STC nº 54/2002 de 27 de febrero, recaía en el recurso de inconstitucionalidad nº 3550/98, interpuesto contra el artículo único, apartado primero de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, que exigía la cesión del 10% del aprovechamiento a los propietarios de suelo urbano, sin diferenciar su grado de consolidación.

La conflictividad judicial que ha acompañado a las técnicas de “gestión asistemática” en suelo urbano, es especialmente hiriente en el suelo urbano consolidado, sobre todo a partir de la promulgación de la LRSV y del coto a los deberes a asumir por estos propietarios que estableció en su art. 14.1⁵¹⁴, a partir del cual, tal como también afirma CHOLBI CACHÁ “*un mayoritario sector doctrinal no ha entendido aplicable esta técnica a la luz del sistema de obligaciones creado por el art. 14.1 de la LRSV*”⁵¹⁵.

REVISIÓN SIMPLIFICADA DEL PLAN GENERAL DE VALENCIA, DE DICIEMBRE DE 2014

La versión simplificada del nuevo plan general de Valencia, en fase de tramitación, ha sido sometida por segunda vez a información pública. En esta última versión (diciembre de 2014), el plan plantea un nuevo sistema de obtención de dotaciones públicas pendientes en suelo urbano consolidado, mediante la aplicación de transferencias de aprovechamiento urbanístico, pero en este caso, a diferencia del precedente y anulado “coeficiente reductor” de la modificación de 1998, se propone un sistema voluntario de acceder a la TAU.

Así pues, con el doble objetivo, tanto de permitir la obtención de suelos calificados como dotacional público por el planeamiento vigente que estén todavía pendientes de obtención, o bien, para satisfacer los derechos de aquellos propietarios que han anticipado la cesión del suelo dotacional al Ayuntamiento y se han reservado los aprovechamientos urbanísticos que les corresponde, la propuesta del nuevo plan determina zonas de suelo urbano consolidado, donde se puede definir una “ordenación flexible”. Esta ordenación, definirá dos edificabilidades, una mínima y una máxima, de forma que los propietarios que pretendan, de manera voluntaria, agotar la máxima edificabilidad permitida por el Plan, deberán adquirir la diferencia mediante transferencias voluntarias de aprovechamiento⁵¹⁶.

El planteamiento anteriormente enunciado corresponde a una fase de “propuesta” del nuevo PG, de forma que, aunque todavía no está aprobada, interesa a nuestro trabajo, por lo que significa el orden a la búsqueda de alternativas a la gestión del suelo urbano consolidado, siguiendo el principio de voluntariedad, al que no respondía el precedente “coeficiente reductor”.

⁵¹⁴ El art. 14.1 de la LRSV, establecía de una manera muy tasada los deberes de los propietarios del suelo urbano, según el siguiente literal: “*Deberes de los propietarios de suelo urbano. 1. Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen -si aún no la tuvieron- la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.*”

⁵¹⁵ CHOLBI CACHÁ, F.A., *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (Aspectos jurídicos y económicos)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, pág. 445. Refiriéndose a las técnicas de gestión asistemática como la que nos ocupa, el mismo autor complementa su explicación analizando la incidencia de la legislación autonómica en la seguridad jurídica de estos sistemas: “*Requisito indispensable para determinar su contenido, [...], la necesidad de que venga regulada esta técnica por la legislación de las CC.AA., ante la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que regulaban esta institución en el TRLS92. Aunque, como han señalado algunos autores [...], esta técnica estaría fuera de peligro si no se contuviera en las normativas autonómicas por poder subsumirlas como reparcelaciones discontinuas a que hace referencia el TRLS76.*”

⁵¹⁶ Pág. 137 de la Memoria Justificativa de la Revisión Simplificada del nuevo Plan General de Valencia, expuesta al público, fechada en diciembre de 2014.
<[http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/63863374273A1DD8C1257DBD00420BAE/\\$FILE/LIBRO%20I_firmado.pdf?OpenElement](http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/63863374273A1DD8C1257DBD00420BAE/$FILE/LIBRO%20I_firmado.pdf?OpenElement)> (6-7-2015)

6.4 LA PRÁCTICA DE LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA”

6.4.1 Tipos de técnicas aplicadas y clasificación de municipios

A partir del análisis precedente, se ha comprobado que las técnicas de “gestión asistemática” aplicadas, aún incluyendo matizaciones y variantes en cada municipio, responden a los siguientes tipos básicos:

1) Establecimiento de un “**coeficiente de cesión dotacional**” por cada metro cuadrado de techo edificable (m^2s/m^2t), que se ha aplicado a amplias zonas, como por ejemplo, zonas que abarcan todo el suelo urbano residencial.

2) Fijación de un “**derecho de aprovechamiento unitario**” (m^2t/m^2s ó ua/m^2s), que se aplica a zonas determinadas del suelo urbano, o en algunos casos, a la totalidad del mismo.

3) Determinación de un “**coeficiente reductor**” de aprovechamiento, de acuerdo con lo establecido en el art. 64.4 de la LRAU, valor que se aplica por igual para amplias zonas.

La técnica asistemática más utilizada ha sido el establecimiento de un “derecho de aprovechamiento unitario”, que se estableció en 11 municipios, de los cuales se continúa aplicando en 10. La manera de calcular este derecho unitario y el término que le asigna el planeamiento, es variado. No se tiene constancia de procedimientos judiciales que hayan puesto en cuestionamiento esta técnica en dichos municipios.

El “coeficiente unitario de cesión dotacional”, se estableció en 3 planes, y continúa aplicándose en dos. En uno de ellos (Godella) fue anulado por sentencia judicial.

El sistema de menor aplicación es el “coeficiente reductor de aprovechamiento”, que habiéndose previsto en 3 planes adaptados a la LRAU, únicamente se sigue aplicando en uno de ellos, por haber sufrido la anulación en los otros dos a resultas de sentencias judiciales o por el impacto producido por ellas, lo que ha sido detallado en el apartado de los municipios correspondientes. Los planes a los que corresponde esta técnica son planes adaptados a la LRAU de manera completa (Xàtiva o Picassent) o mediante la modificación del mismo (como el caso de Valencia), ya que siguen las directrices que a tal efecto se establecieron en el art. 64.4 de la LRAU.

Algunos planes, han repetido la introducción de una técnica asistemática, al redactar el vigente, aunque introduciendo adaptaciones parciales (Picanya) o modificaciones totales entre los tipos básicos anteriormente enunciados (Xàtiva).

Salvo los que aplican el “coeficiente reductor”, y alguna excepción (Silla y Picaña) la mayoría de municipios todavía mantiene vigente su planeamiento, redactado al amparo del TRLS 1976 (salvo Xirivella, adaptado al TRLS 1992). La fecha de aprobación de esta mayoría de planes se encuentra entre 1985 y 1991, por lo que han transcurrido entre 24 y 30 años, y siguen en pleno funcionamiento. Cabe destacar, que de entre los municipios que se están planteando renovar su planeamiento, los técnicos municipales consultados, manifiestan el interés que

tiene la corporación municipal en conservar la técnica asistemática, por el interés de los ingresos que reporta a la corporación⁵¹⁷.

TIPO DE TÉCNICA ASISTEMÁTICA	MUNICIPIO	Tipo de plan	Aprobación	Legis. urban.
Coeficiente de cesión	ALBORAYA	PG	07/05/1991	TRLS 1976
Coeficiente de cesión	MONCADA	PG	25/07/1989	TRLS 1976
Aprovechamiento unitario	ALFAFAR	PG	10/12/1991	TRLS 1976
Aprovechamiento unitario	BURJASOT	PG	27/09/1990	TRLS 1976
Aprovechamiento unitario	FOIOS	PG	28/03/1989	TRLS 1976
Aprovechamiento unitario	MASSAMAGRELL	PG	30/10/1991	TRLS 1976
Aprovechamiento unitario	PATERNA	PG	15/11/1990	TRLS 1976
Aprovechamiento unitario	PICANYA	PG (no vigente)	05/01/1990	TRLS 1976
Aprovechamiento unitario		Homo PG	05/11/1998	LRAU
Aprovechamiento unitario	SILLA	Homo PG	16/04/2003	LRAU
Aprovechamiento unitario	XIRIVELLA	PG	24/03/1993	TRLS 1992
Aprovechamiento unitario	XÀTIVA	PG (no vigente)	26/05/1985	TRLS 1976
Coeficiente reductor		PG	29/03/2000	LRAU
Municipios que no aplican la técnica en la actualidad:				
Coeficiente de cesión	GODELLA	PG	24/07/1990	TRLS 1976
Aprovechamiento unitario	BENAVITES	NS	28/01/1986	TRLS 1976
Coeficiente reductor	VALENCIA	Modif. PG	23/03/1998	LRAU
Coeficiente reductor	PICASSENT	PG	29/09/1998	LRAU

Tabla 6.5. Clasificación de los municipios según la técnica de "gestión asistemática" prevista en su planeamiento. Tipo de planeamiento general que las recoge, fecha de aprobación y legislación al amparo de la cual se redactó.

(Elaboración propia)

⁵¹⁷ A este respecto, conviene recordar que la mayoría de ayuntamientos aceptan, por la comodidad que supone para el promotor y para la gestión administrativa municipal, la conversión de la cesión física del suelo dotacional que le correspondería ceder, por su equivalente monetario. Las consecuencias negativas que ha conllevado esta alternativa son tratadas con detalle en un apartado específico del presente capítulo.

6.4.2 Particularidades de su aplicación y conclusiones

Aunque los detalles de plasmación en el planeamiento y de la aplicación de las técnicas asistemáticas se han ido explicando en el análisis pormenorizado municipal, resaltaremos a continuación, a modo de resumen y conclusión, los aspectos más significativos de éstas.

6.4.2.1 COEFICIENTE DE CESIÓN DOTACIONAL

Los municipios donde se previó el sistema son: Alboraya, Moncada y Godella (en este último, sin aplicación en la actualidad).

Aplicación del “coeficiente de cesión dotacional” en la provincia de Valencia

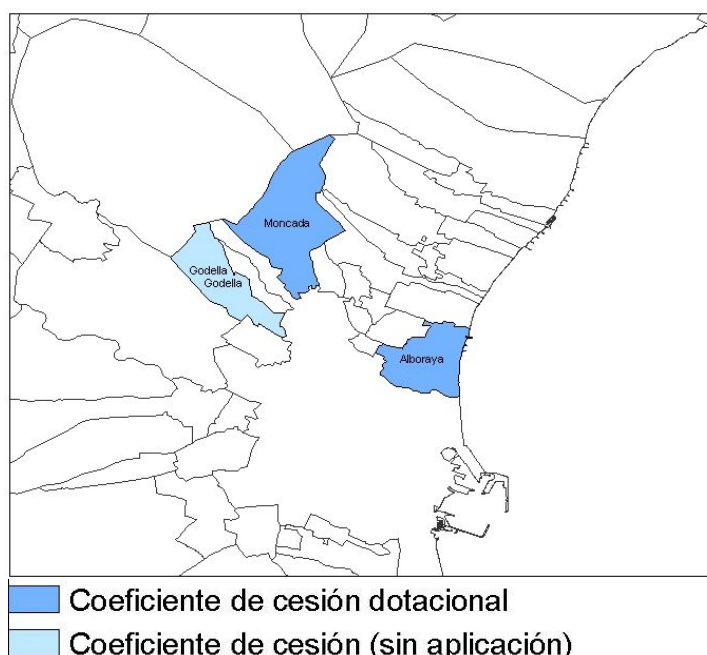


Fig.6.34: Municipios en cuyo planeamiento se instrumentó una técnica asistemática para la gestión del suelo urbano, basada en el establecimiento de un “coeficiente de cesión dotacional” (*Elaboración propia*)

Por lo que respecta a la **sistemática de cálculo de los parámetros de reparto**, tal como se le denomina en algún documento de planeamiento, el coeficiente de cesión corresponde con la **“media dotacional” del suelo urbano**, es decir, es la relación entre la superficie de dotaciones públicas pendientes de obtener en el área donde se aplicará la técnica (normalmente todo el suelo urbano residencial) y la edificabilidad potencial que el planeamiento permite en dicha zona. Por lo tanto, realmente, se trata de una **media dotacional “pendiente de obtención”**⁵¹⁸.

Es importante indicar que dicha media se reparte entre toda la edificabilidad potencial del planeamiento en el área de cuestión, es decir, la edificabilidad (m^2t) existente, más la vacante o pendiente de materializar. Las unidades por tanto del coeficiente son m^2s/m^2t .

⁵¹⁸ El cálculo del coeficiente de cesión dotacional se puede apreciar con un ejemplo real, a través del planeamiento del municipio de Moncada, que reproducimos en el apartado correspondiente a esta población.

Cada m²t que se vaya a construir, deberá ceder un número determinado de m²s de dotación pública. En consecuencia la totalidad de la superficie pendiente de dotaciones no se llegaría a obtener hasta la colmatación total de los solares vacantes, y la reedificación completa de la población (o área afectada). Podemos calificarlo como un límite infinito, inalcanzable en un plazo de tiempo razonable. En consecuencia, mientras funciona, **el avance en obtención de dotaciones transcurre con gran lentitud.**

Con mucho esfuerzo e implicación, el ayuntamiento de Moncada es el único que, exigiendo la cesión física en suelo (no monetarizada), ha obtenido dotaciones por este sistema, pero con la queja manifestada por las fuentes municipales consultadas de su gran “lentitud” en el incremento patrimonial de dotaciones para el ayuntamiento.

Como matización importante de este sistema, podemos indicar que **los suelos dotacionales no tienen aprovechamiento que transferir ya que el planeamiento no les asigna un derecho de aprovechamiento.**

Una de sus características fundamentales es la **obligatoriedad de asunción por toda promoción de nueva construcción**, ya que la cesión es lineal para todo el ámbito de aplicación.

Precisamente en la obligatoriedad de este sistema, que implica asumir cesiones en suelo urbano, no al servicio de un polígono o ámbito local sino de forma general para toda la población, radica el punto débil del planteamiento de éste, que provocó su anulación judicial en el municipio de Godella⁵¹⁹.

La anterior es una de las diferencias sustanciales con el sistema originario que dio origen a las “transferencias de aprovechamiento urbanístico” (al que se ajusta más fielmente la técnica basada en el establecimiento de un “derecho de aprovechamiento unitario”). Éstas últimas son voluntarias, pues la cesión depende de que se edifique, o no, más allá del aprovechamiento unitario otorgado por el planeamiento.

Por la falta de una regulación detallada en la legislación urbanística, las técnicas asistemáticas se han aplicado por los ayuntamientos, ajustando algunos aspectos a sus propios criterios. Por ejemplo, nos podemos referir al **alcance de la cesión a asumir, en función de si la calculamos a partir del total permitido por el plan en la parcela o respecto del aprovechamiento a construir** (el de proyecto presentado para solicitar licencia), que lógicamente puede ser menor.

⁵¹⁹ De acuerdo con los fundamentos jurídicos de la STSJ de Valencia, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 6 de julio de 1994, relativa al caso del Godella, se define el sentido y alcance de este coeficiente: “De este art. 14 de las Normas Urbanísticas se desprende indudablemente que se imponen, la cesión de suelo equivalente a la media dotacional del Plan General, lo que supone la conversión de todo el suelo a que este abarca en una única área de reparto, y la imputación a los titulares del suelo de la totalidad de la cesión gratuita y obligatoria del suelo destinado a dotaciones.”

En este caso, también encontramos en la práctica dos planteamientos totalmente diferentes que siguen su propia lógica:

1) Por un lado, en Moncada se considera, salvo excepciones⁵²⁰, **el aprovechamiento máximo permitido por el plan**. Esto es así, porque estas cesiones se consideran como parte del suelo dotacional que confiere a la parcela la condición jurídica de solar (además del ya conocido ámbito de vial de servicio), de manera que la parcela no es edificable si no se han liberado la totalidad de las cargas urbanísticas de cesión que pesan sobre ella, y por tanto, **se exige realizar la cesión total correspondiente al máximo aprovechamiento permisible en la parcela desde la primera licencia**, aunque no se vaya a consumir la total edificabilidad, dejando la parcela liberada de cargas de cesión dotacional para próximas ampliaciones.

En coherencia con el planteamiento anterior, en Moncada se exige la cesión física del suelo dotacional (no se admite su sustitución por su equivalente metálico).

2) En Alboraya, sin embargo, el coeficiente **se aplica al aprovechamiento de proyecto**, es decir, el que en concreto se va a construir, aunque sea inferior al que permite el plan, de forma que el coeficiente se considera como un índice matemático que se aplica a cada superficie a construir cada vez, y de forma consecutiva, hasta la total colmatación de la parcela.

También es cierto, que en Alboraya, la cesión se efectúa en metálico (se permite la monetarización del valor de las dotaciones, con los riesgos que ello supone para controlar la afección del ingreso a su fin, tal como explicamos en otros puntos del presente capítulo). La facilidad de gestión administrativa que se deriva de un ingreso más, añadido a los propios de las licencias (impuesto de construcciones y tasa), permite este planteamiento incrementalista.

6.4.2.2 DERECHO DE APROVECHAMIENTO UNITARIO

Los municipios donde se previó el sistema son: Alfafar, Burjasot, Foios, Massamagrell, Paterna, Picanya, Silla, Xirivella y el anterior PG de Xàtiva de 1985 (por tanto, sin aplicación en la actualidad).

La técnica asistemática aplicada parte del **establecimiento de un derecho unitario de aprovechamiento urbanístico** (ua/m^2s), **que limita en *quantum* del derecho de propiedad**, para determinadas zonas del suelo urbano, a las que nos referiremos, como lo hacen algunos planes, como “áreas de gestión”. Dichas áreas engloban parcelas que, por estar fuera de unidades de actuación (o unidades de ejecución), les será de aplicación la reparcelación discontinua.

Este es el sistema que sigue fielmente, el definido e implantado con el origen de las denominadas “transferencias de aprovechamiento urbanístico”. En aras de la conveniente agilidad de contenidos, nos referimos para mayor detalle acerca de su

⁵²⁰ Existen excepciones y matizaciones a la aplicación del porcentaje de cesión para caso de reformas (donde no procede su aplicación) o ampliaciones respecto de aprovechamiento ya patrimonializado, sobre el que no se gravarían cesiones, contabilizándose ésta únicamente sobre el nuevo volumen que se amplía. Los anteriores son criterios prácticos que establece el arquitecto municipal consultado, para adecuarse a la casuística real.

D. Numerador = Aprovechamiento objetivo potencial total (existente más pendiente)
Denominador = Superficie total del área (menos dotaciones existentes)

Municipios: Paterna, PG vigente de Picaña

Las diferencias entre las variantes anteriores, se resumen en las siguientes:

- a) En el primer caso, el aprovechamiento considerado es el medio de todo el suelo urbano. Se concibe este suelo como una gran área de reparto. De hecho, en algunos municipios, como Foios, que han completado la gestión mediante delimitación de unidades de ejecución, este aprovechamiento medio ha sido considerado como aprovechamiento tipo de la correspondiente área de reparto a desarrollar mediante reparcelación “sistemática”.
- b) En el segundo caso, únicamente participan en la gestión, los suelos no consolidados por la edificación, y las dotaciones pendientes de obtención. Se considera que el resto, ya edificado, ha cumplido sus deberes de cesión de dotaciones.
- c) El tercer caso, es similar al anterior, pero se hace participar a todos los suelos de las cesiones, con lo que, si está actualmente edificado y pretende ampliar o reedificar, debe asumir cesiones.
- d) El cuarto caso, es similar al segundo, por cuanto se excluyen del computo los suelos dotacionales existentes, pero se hace entrar a participar a todas las parcelas de la zona, estén edificadas en la actualidad o no, con lo que en caso de ampliación o reedificación, deberán asumir las cesiones correspondientes.

Como vemos de nuevo, la falta de una regulación detallada en la legislación urbanística, produce que encontremos variantes importantes en el sistema de cálculo los coeficientes, ofreciendo por tanto un resultado diferente para los promotores, según la población en que nos encontremos.

Son muchos los planes anteriores que abarcan grandes áreas (incluso una sola) como “áreas de gestión”.

Todas estas técnicas asistemáticas, son técnicas “incretmetalistas”, lentas en su avance, que dependen de la dinámica inmobiliaria de edificación y sustitución de edificios, por lo tanto, cuanto más grande sea el ámbito de reparto, haciéndolo depender de parcelas ya edificadas que deberán reedificarse para efectuar su cesión, tanto más distante quedará en el tiempo, (incluso en el infinito si contamos con todo el suelo urbano), la meta de obtención de dotaciones trazada.

A diferencia de la técnica que consiste en la fijación de un coeficiente unitario de cesión, el plan asigna mediante el “coeficiente unitario de aprovechamiento” un derecho de aprovechamiento también a los suelos dotacionales. **Las dotaciones públicas tienen un derecho de aprovechamiento, que pueden transferir.**

Otra de sus características fundamentales es la posibilidad de su **aplicación voluntaria**, de acuerdo con la base de la que parte el sistema: la reparcelación “voluntaria” y “discontinua”. Éstas son voluntarias en la medida en que no se edifique más del derecho de

aprovechamiento que otorga el planeamiento, y no sea exigible por el plan superar o edificar más de este límite.

Sin embargo existen matizaciones o variaciones, que pueden dar lugar a la obligatoriedad de su asunción. Esta situación puede venir del hecho de considerar como aprovechamiento de cómputo el máximo permitido por el plan, independientemente de que se edifique o no, criterio que se sigue en Massamagrell, partiendo de un razonamiento como el considerado en Moncada (liberar la totalidad de las cargas de cesiones dotacionales que gravan a la parcela para poderse edificar). O como ocurre en Burjassot, que al reconvertir el coeficiente de aprovechamiento en su equivalente en coeficiente de cesión, acaba en la práctica (y aunque se aplica el aprovechamiento “de proyecto” para calcular la superficie a ceder), siendo de aplicación obligatoria en todos los casos.

Vemos por tanto, que **la aplicación de estas técnicas es diversa, ofrece un gran margen de discrecionalidad y capacidad “modeladora” del sistema al ayuntamiento, lo que ofrece, frente a situaciones de partida similares, resultados muy diferentes.**

Por lo que respecta a su carácter “voluntario” en la mayoría de casos, cabe destacar que **en todos los municipios de nuestra muestra de estudio (provincia de Valencia) donde se estableció la técnica, se sigue aplicando sin haberse visto afectada por recursos o anulaciones judiciales**, como sin embargo sí ha ocurrido en los otros casos.

Hay que tener en cuenta además, que los planes que la implantaron, partían de no tener un “plan propio” que fijara aprovechamientos de una manera específica, respecto de los que se estuviera aplicando una limitación, ya que disponían como plan tutelador, el Plan General de Valencia y su Comarca, aprobado en 1946 y adaptado con el Plan Comarcal Gran Valencia en 1966, y las Normas de Coordinación Metropolitana, que contenían una regulación genérica de alturas, según anchura de calles, para todas las poblaciones por igual.

Esta base de partida, no se tendría actualmente en caso de proceder a redactar un nuevo plan general, en que se quisiera introducir la técnica, fijando derechos de aprovechamiento inferiores a los objetivos de que disponen actualmente los propietarios, operación que a nuestro entender, sería objeto de cuestionamiento judicial, con negativos resultados a su favor. A este respecto, nos recuerda ALONSO MAS⁵²¹ que, “es constante la jurisprudencia del TS que afirma la imposibilidad de sujetar reiteradamente a un propietario a la exigencia de deberes de cesión de aprovechamiento por el solo hecho del ejercicio de la *potestas variandi*”.

⁵²¹ ALONSO MAS, M^a.J. y ALONSO MAS, A.J.: “El suelo urbano consolidado en la legislación urbanística valenciana”, *REALA*, nº 296-297, septiembre 2004 - abril 2005, pág. 150.

6.4.2.3 COEFICIENTE REDUCTOR DE APROVECHAMIENTO

Los municipios donde se previó el sistema son: Xàtiva (vigente PG), Valencia y Picassent (no se aplica en la actualidad).

Se trata en todos los casos de planes adaptados a la LRAU o modificaciones parciales adaptadas a esta ley (como el caso de Valencia), dado que la regulación de este “coeficiente reductor” se introduce en el art. 64.4 de este cuerpo legal⁵²².

Aplicación del “coeficiente reductor de aprovechamiento” en la provincia de Valencia

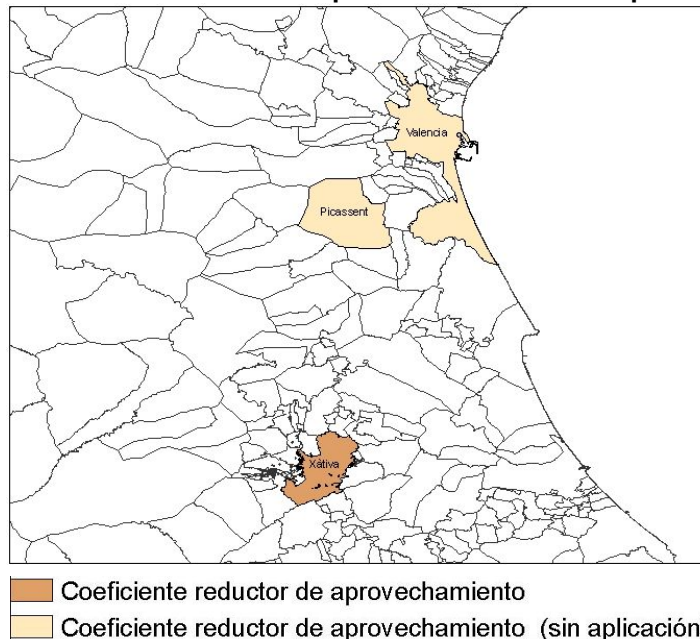


Fig.6.36: Municipios en cuyo planeamiento se instrumentó una técnica asistemática para la gestión del suelo urbano, basada en el establecimiento del “coeficiente reductor de aprovechamiento” (*Elaboración propia*)

De manera resumida, explicamos que en la práctica, dicho coeficiente se calcula dividiendo la superficie dotacional pendiente de obtener, entre el aprovechamiento objetivo total que permite el plan en el área donde se aplica, y restando el cociente obtenido a la unidad ($Kr=1-\text{Sup.dot}/\text{Ap.obj}$).

Si nos fijamos, el cociente ($\text{Sup.dot}/\text{Ap.obj}$) coincide con la media dotacional de suelo pendiente de obtener por aprovechamiento objetivo, es decir, el parámetro en el que se basa la técnica de “coeficiente unitario de cesión dotacional”. De hecho, algunos PG que lo aplican,

⁵²² Recordamos la función y operativa del coeficiente reductor, que se establece en el art. 64.4 de la LRAU:

“Cuando el área de reparto quede establecida por aplicación del artículo 63.2.A), el Plan podrá disponer que el aprovechamiento objetivo total se calcule aplicando a la edificabilidad objetivamente materializable sobre cada parcela un coeficiente reductor, igual o menor que la unidad.

*Dicho coeficiente reductor será igual para todos los terrenos con edificabilidad lucrativa ubicados en una misma zona o núcleo urbano y se aplicará a cada uno de aquellos **para determinar un común y homogéneo porcentaje de cesión**, resultante de la minoración porcentual que -al aplicar el coeficiente reductor al aprovechamiento objetivo- se producirá tanto en el aprovechamiento tipo como en el aprovechamiento subjetivo. Ello se establecerá así a fin de que la propiedad de cada parcela o solar contribuya, en idéntica proporción a su aprovechamiento objetivo y mediante transferencias de aprovechamiento, a facilitar la obtención administrativa gratuita de suelos dotacionales”. [la negrita es nuestra]*

como el de Xàtiva, plasman en las normas urbanísticas este dato, para facilitar su aplicación⁵²³. De esta forma estamos consiguiendo también “determinar un común y homogéneo porcentaje de cesión”, tal como textualmente se expresa en el art. 64.4 de la LRAU.

En consecuencia entendemos que prácticamente no hay diferencia, al menos “matemática” en los resultados, con respecto a la técnica del “coeficiente unitario de cesión dotacional”.

Únicamente resaltamos dos matices. Por un lado, la LRAU tiene el cuidado de no dejar sin aprovechamiento a los suelos dotacionales (cosa que sí ocurre con la implantación únicamente de un “coeficiente de cesión” a las parcelas edificables), ya que por defecto les asigna la unidad (1 ua /m²s), con lo que sí se pueden transferir aprovechamientos desde estas parcelas. Sin embargo, conceptualmente el coeficiente de cesión no reduce aprovechamientos respecto a los que asigna el plan, cosa que sí se produce con la aplicación del coeficiente reductor.

Recordemos que este es precisamente el punto débil de este sistema y motivo por el que ha sido cuestionada y anulada en Valencia, la técnica del “coeficiente reductor”⁵²⁴. Entre su fundamentación jurídica, en Tribunal expresa lo siguiente:

“...con la reducción del aprovechamiento tipo derivada de la aplicación del coeficiente corrector se impone un deber de cesión de aprovechamiento urbanístico, en tanto el propietario de suelo urbano no incluido en una unidad de ejecución, no puede patrimonializar el cien por cien del aprovechamiento correspondiente al área de reparto, lo que contradice y vulnera la normativa básica...

... pues es lo cierto que con la técnica empleada no se reparten aprovechamientos sino únicamente cargas, quedando así desfigurado el propio concepto del aprovechamiento tipo como técnica para repartir aprovechamientos y cargas.”

Así mismo, como diferencia con las transferencias de aprovechamiento urbanístico podemos apuntar, que mientras en éstas últimas se aplican sobre áreas de reparto que incluyen a más de una parcela, **el coeficiente se aplica cuando área de reparto y parcela coinciden (PALAU NAVARRO)**⁵²⁵. Como consecuencia de lo anterior, **los terrenos dotacionales no tienen en mismo derecho de aprovechamiento que el resto de parcelas edificables, sino el fijado por defecto en la LRAU correspondiente con 1 m²t/m²s (art. 63.2.B LRAU).**

Otra de sus características fundamentales es su obligatoriedad, ya que su aplicación es lineal para cualquier aprovechamiento objetivo que se pretenda materializar.

⁵²³ Nos remitimos al análisis pormenorizado de este municipio, en el presente capítulo.

⁵²⁴ STSJ de la Comunidad Valenciana, de 20 de febrero de 2003, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª. El recurso contencioso fue interpuesto por la ASOCIACIÓN PROVINCIAL DE PROMOTORES CONSTRUCTORES DE VALENCIA, contra la resolución del Conseller que aprobó la modificación del Plan General tratada.

⁵²⁵ PALAU NAVARRO, J.M.: “La gestión del suelo urbano en la legislación urbanística valenciana”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, págs. 13-38, 2004, pág. 15.

6.4.3 Cuadro comparativo de variantes y sus características

En el siguiente cuadro se muestra, para facilitar su comparativa, las particularidades de la aplicación de las técnicas de “gestión asistemática” aplicada.

Además de la información anteriormente explicada (tipo de técnica, denominación del coeficiente y fórmula de cálculo), se aportan otros datos que pueden ser de interés como:

- El valor numérico del coeficiente aplicado.
- El numero de “áreas de gestión” o zonas donde se aplica.
- El establecimiento desde el plan de coeficientes correctores según las diferentes zonas, para facilitar la equivalencia de valor en transferencias respecto de diferentes zonas.
- La opción mayoritariamente escogida para hacer frente a la compensación del exceso que radica en las parcelas o la cesión dotacional que corresponde: Cesión física en suelo o monetarización.

6. Las zonas verdes a través de la "gestión asistemática" en suelo urbano...

TIPO TÉCNICA	MUNICIPIO	Tipo de plan	Denominación del parámetro unitario de reparto	Cálculo	Valor	Nº zonas "áreas de gestión"	Coef. correctores s/zonas desde plan	Aprov. de referencia para calcular el exceso	Aplicación obligatoria o voluntaria	Opción mayoritaria de compensación del exceso de aprov.
C.C.	ALBORAYA	PG	Coef. de cesión (m2s dotacional a ceder por cada m2)	Sup. dotaciones pendientes / edificabilidad potencial del plan (es: la media dotacional resultante del PG)	0,0705 m2s/m2t	1	SI (se plantea pero no se concretan desde PG)	El de proyecto	Obligatoria	En metálico
C.C.	MONCADA	PG	Coef. de cesión (m2s dotacional a ceder por cada m2)	Sup. dotaciones pendientes / edificabilidad potencial del plan (es: la media dotacional resultante del PG)	0,155 m2s/m2t	1	NO. Se fijan por ayuntamiento en referencia a SI (se referencia en dif. valor según impuesto)	El permitido por el plan	Obligatoria	Cesión física de suelo
A.U.	ALFAFAR	PG	Aprov. Tipo o Medio que "permite" el plan según zonas de SU	Ap.obj. potencial total (existente + pendiente) / Sup. total SU	1,73; 1,15; 1,013 m2t/m2s	3 (zonas de ordenanza)		El de proyecto	Voluntaria	En metálico
A.U.	BURJASOT	PG	Aprov. Tipo: edificabilidad media del SU "pendiente" de	Ap.obj. pendiente (exceso) / Sup. total edificable más dotaciones pendientes	1,5 m2t/m2s	4	NO	El de proyecto	Obligatoria	En metálico
A.U.	FOIOS	PG	Aprov. Tipo o Medio que "permite" el plan para todo el SU	Ap.obj. potencial total (existente + pendiente) / Sup. total SU	1,75 m2t/m2s	1	NO	El de proyecto	Voluntaria	En metálico
A.U.	MASSAMAGREL	PG	Aprov. Tipo: edificabilidad media del SU "pendiente" de	Ap. obj. pendiente edif. / Sup. total zona	1,578 m2t/m2s	2	SI	El permitido por el plan	Obligatoria (si edif. del plan > tipo)	En metálico
A.U.	PATERNA	PG	Aprov. Tipo o Medio que "permite" el plan para todo el SU	Ap.obj. potencial total (existente + pendiente) / Sup. total area (menos dotaciones existentes)	Desde 0,33 a ... 3,03 m2t/m2s	9	SI	El de proyecto	Voluntaria	En metálico
A.U.	PICANYA	PG	Aprov. Medio. Edificabilidad promedio existente	Edificabilidad promedio existente en el casco urbano	Desde 0,75 a... 4 m2t/m2s	14	NO	El de proyecto	Voluntaria	(plan anterior no vigente)
A.U.		Homo PG	Aprov. Tipo o Medio que "permite" el plan en AR en SU	Ap.obj. potencial total (existente + pendiente) / Sup. total area (menos dotaciones existentes)	1,20; 2,86; 1,35; 1,80; 0,88 m2t/m2s	5	NO	El de proyecto	Voluntaria	En metálico
A.U.	SILLA	Homo PG	aprov. medio del SU "pendiente" de	Ap. obj. pendiente edif. / Sup. total zona	2,213; 2,366 y 1,157 ua/m2s	3	SI	El de proyecto	Voluntaria	En metálico
A.U.	XIRVELLA	PG	Aprov. Normal (Aprov. medio que "permite" el plan en SU	Edif. media x coef. corrector (Edif. media-Edif. potencial total (exist+vacante)/sup. total SU Res)	1,8304 (ua/m2s)	1 (Pol. gest. 1 fuera UAs)	SI	El de proyecto	Voluntaria	En metálico
A.U.	XÀTIVA	PG (no vigente)	Aprov. Unitario: derecho de aprov. unitario por zonas	Ap. obj. pendiente edif. / Sup. total zona	De 0,1 a 4 m2/m2	6	SI	El de proyecto	Voluntaria	PG anterior: Cesión física de suelo
C.R.		PG	Coef. corrector (K) (ap. objetivo = K x ap. materializable)	1-(Sup. dot. pendiente / Ap.obj. total)	0,9523	1 (abarca 4 áreas urbanas)	SI (orienta a comparar VR8 catastrales)	El de proyecto	Obligatoria	En metálico
Municipios que no aplican la técnica en la actualidad:										
C.C.	GODELLA	PG	Coef. de cesión (m2s dotacional a ceder por cada m2)	Sup. dotaciones pendientes / edificabilidad potencial del plan (es: la media dotacional resultante del PG)	0,15 m2s/m2t	1	NO SE APLICA EN LA ACTUALIDAD. POR ANULACIÓN POR SENTENCIA JUDICIAL			
A.U.	BENAVITES	NS	Aprov. Tipo o Medio que "permite" el plan para todo el SU	Ap.obj. potencial total (existente + pendiente) / Sup. total SU	1,4356 m2t/m2s	1	NO	El permitido por el plan	Obligatoria (si edif. del plan > tipo)	NO SE APLICAN
C.R.	VALENCIA	Modif. PG	Coef. corrector (K) (ap. objetivo = K x ap. materializable)	1-(Sup. dot. pendiente / Ap.obj. total)	0,93	1 (abarca 17 zonas de ordenación)	NO SE APLICA EN LA ACTUALIDAD. POR ANULACIÓN POR SENTENCIA JUDICIAL			
C.R.	PICASSANT	PG	Coef. corrector (K) (ap. objetivo = K x ap. materializable)	1-(Sup. dot. pendiente / Ap.obj. total)	0,917409		NO SE APLICA EN LA ACTUALIDAD			

Tabla 6.6: Cuadro general de características de la gestión asistemática, en los municipios de la provincia de Valencia que la dispusieron en su planeamiento. Detalles de su instrumentación en el plan y de su aplicación práctica. (C.C.=coeficiente de cesión dotacional; A.U.=aprovechamiento unitario; C.R.=coeficiente reductor de aprovechamiento)

(Elaboración propia)

6.4.4 La contribución del ayuntamiento como impulsor de la “gestión asistemática”

Como hemos podido comprobar, cada municipio ha implementado y aplicado el sistema correspondiente de una manera particular, evidenciando la capacidad “modeladora” que imprime cada ayuntamiento al sistema, lo que conduce, frente a situaciones de partida similares, a resultados muy diferentes⁵²⁶.

En la aplicación de la técnica de reparcelación voluntaria y discontinua en suelo urbano, juega un papel fundamental la puesta en práctica del ayuntamiento, para la que no hay una mecánica única, sino múltiples posibilidades, sobre la base de un plan general que únicamente establece las determinaciones para garantizar la equidistribución: zonas de aplicación y su respectivo parámetro unitario de reparto⁵²⁷, o bien, en otros casos un coeficiente de cesión, a partir de los cuales queda un gran margen de actuación para su puesta en escena.

Y en esta misión inicial modeladora de cómo se va a instrumentar la mecánica, adquiere un protagonismo especial, a modo de interprete, el técnico municipal, que traducirá a los demás agentes las disposiciones del plan (fórmulas de cálculo, referencias en base a aprovechamientos de proyecto o máximos, conversión de valor en función de coeficientes, motivación sobre transferencias inapropiadas, recomendación o inducción al sistema de compensación de excedentes), propondrá la valoración del suelo y sus actualizaciones, o incluso, cuando proceda, advertirá sobre la imposibilidad de seguir en ciertas zonas y la necesidad de pasar a actuaciones sistemáticas⁵²⁸.

En el papel impulsor de la técnica, desempeña un papel fundamental la existencia de una infraestructura humana complementaria que colabore en la tramitación, y si es posible, como hemos visto en el caso de Moncada, en la gestión de la bolsa de suelo dotacional que existe en suelo urbano.

Precisamente QUESADA POLO⁵²⁹, enuncia como una de las conclusiones en relación a las “transferencias de aprovechamiento urbanístico”, la importancia del papel preponderante de la Administración, como nexo de unión entre promotores y propietarios de suelo de cesión.

EMPRESA MUNICIPAL COMO “TRANSBORDADOR” DE DOTACIONES

En relación al aspecto anterior, el caso más representativo es el de Moncada, donde se llegó a crear la empresa municipal PEMSA, que facilita la puesta en contacto de propietarios entre sí,

⁵²⁶ Recordemos la técnica que se basa en el establecimiento de un “derecho de aprovechamiento unitario”, con la diversidad de acepciones del coeficiente y sistemas de cálculo que hemos descrito.

⁵²⁷ Incluso, como hemos visto en el caso de Paterna, ni siquiera eso, ya que el plan únicamente establece unos criterios y de maneja expresa la posibilidad de actuación mediante el sistema, trasladando las reglas que marca la legislación urbanística del momento, y ha sido a posteriori, con la aprobación municipal de un Programa de Actuación, donde se calcularon las áreas de reparto y sus aprovechamientos tipo.

⁵²⁸ Esta conversión se ha evidenciado sobre todo en Foios y Massamagrell, a través del papel activo de sus técnicos municipales, participantes en la redacción de dichas actuaciones sistemáticas complementarias (delimitación de unidades de ejecución, en las que se aprovecha el “aprovechamiento unitario” establecido para todo el suelo urbano como “aprovechamiento tipo” aplicable en la reparcelación) o incluso como corredactores del propio planeamiento (Massamagrell). (véase detalle en los epígrafes correspondientes a estas poblaciones).

⁵²⁹ QUESADA POLO, J (2007), op.cit., pág.168: “10. La administración debe tomar papel preponderante en la gestión de las TAU y ser el nexo de unión entre promotores y propietarios de suelo de cesión.”

o incluso procede a la compra por su cuenta de los terrenos objeto de cesión⁵³⁰ (suelo dotacional donde radican los defectos de aprovechamiento), para luego venderlos a propietarios de las parcelas con excedentes que se pretenden construir. Para ello hace falta, en primer lugar, medios y un equipo técnico con conocimiento profundo de la técnica de las transferencias, y en segundo lugar, inversión económica si quiere ejercer el ayuntamiento el papel de “trasbordador” de las dotaciones.

LA IMPLICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

Decisiones como la de aceptar sin más la fácil salida de la compensación monetaria o, sin embargo, inducir o colaborar para que la cesión se efectúe materialmente, son fundamentales como hemos visto para la efectividad del sistema, en el sentido de conseguir la cesión física de la dotación junto a la concesión de licencia de obras.

Un ejemplo de la importancia de la implicación municipal y de la influencia del sistema o técnica de “gestión asistemática”, lo encontramos en el municipio de Xàtiva, si contrastamos los resultados de sus dos planes sucesivos:

1. Su gestión presenta resultados favorables sobre la obtención del parque urbano de “La Costa” (entre otras muchas dotaciones obtenidas que refieren los técnicos municipales en dicha época) a partir del primer PG (1985), no vigente hoy en día, que se gestionaba por el establecimiento de “aprovechamientos unitarios” por zonas, apoyado desde la oficina técnica municipal por un esfuerzo impulsor y coordinador entre propietarios para conseguir la cesión física de las dotaciones.
2. Sin embargo la conversión del sistema implantando un “coeficiente reductor” de aprovechamiento mediante el posterior y vigente PG (2000), ha conducido a la cómoda gestión de las licencias ingresando la monetarización correspondiente, mientras no se han obtenido más dotaciones públicas que se deriven de los mismos, según fuentes municipales. En concreto, a partir de entonces, no ha habido ningún avance en la obtención de superficie del parque de “La Costa”.

Desde luego, también, el éxito del convencimiento para que se materialice la transferencia, va a radicar fundamentalmente en el valor del suelo que establezca el ayuntamiento para la aceptación de la adquisición económica del exceso y su diferencia respecto del valor de suelo de mercado o incluso expropiatorio, por debajo del cual los propietarios del suelo con defecto, - caso de las dotaciones públicas- es lógico que no accedan fácilmente a vender su parcela.

En consecuencia, podemos afirmar que el ayuntamiento es el necesario motor e impulsor de las técnicas de “gestión asistemática” de obtención de dotaciones en suelo urbano, en cualquiera de las variantes que hemos analizado, siendo el que acaba de dar forma a las bases que sienta el plan, diseñando una puesta en práctica del sistema, de la que va a depender una buena parte del éxito o fracaso del cumplimiento efectivo de la obtención de zonas verdes que preocupan a la presente investigación, así como del resto de dotaciones previstas.

⁵³⁰ Recordemos que la técnica implantada en Moncada no es exactamente la reparcelación voluntaria y discontinua, sino el establecimiento de un coeficiente de cesión en suelo urbano. Sin embargo, la instrumentación a través de una empresa municipal de la gestión de la bolsa de suelo dotacional, sea de cesión o para transferir su aprovechamiento, pudiera ser igualmente útil y válida para las demás técnicas de gestión asistemática.

6.4.5 El control del valor del suelo

6.4.5.1 EL CONTROL EFECTUADO POR LOS AYUNTAMIENTOS

La sustitución de las cesiones de suelo dotacional que se derivan de la aplicación de las técnicas de “gestión asistemática”, por el ingreso monetario de su valor equivalente a la Administración, ha sido la opción mayoritaria escogida por los promotores y aceptada por los ayuntamientos, en la puesta en práctica de esta técnica.

En concreto, de los 11 municipios que aplican la técnica correspondiente en la actualidad, solo uno exige en prácticamente todos los casos la cesión física en suelo (Moncada), de forma que en el resto, la gran mayoría de transferencias realizadas se han monetarizado. Como particularidad, la puesta en práctica del sistema previsto en el PG de 1985 de Xàtiva (actualmente no vigente), también se articulaba en buen número de casos mediante la cesión física de la superficie dotacional.

Por lo tanto, la valoración del suelo juega un papel fundamental en esta fase del proceso. Se han recogido los siguientes datos, relativos al establecimiento y actualización de los valores del suelo, que se muestran en el cuadro que encontramos más adelante:

- Establecimiento en el plan de alguna sistemática para establecer el valor del suelo y actualizarlo.
- La existencia de actualizaciones periódicas de la valoración del suelo.

De todos los municipios solo tres contienen entre las disposiciones de su ordenación, una fijación de los valores de suelo en el momento de redacción del plan, los coeficientes correctores a aplicar entre zonas, y orientan sobre la sistemática de su actualización. Paterna, se basa en un estudio de mercado. Silla y Xàtiva parten de la valoración catastral.

Por lo que respecta a las actualizaciones periódicas, cinco proceden a actualizar periódicamente (aproximadamente una vez al año) la valoración del suelo a aplicar en las monetarizaciones, para lo que, cuando ha habido datos de expropiaciones recientes, se refieren al valor de estas, ajustándose al alza, dado que en todos los casos que han referido las fuentes consultadas, la valoración previa que aplicaba el ayuntamiento era menor.

Por tanto, hemos de destacar que 5 de los municipios (prácticamente la mitad de ellos), arrastran la valoración resuelta en algún acuerdo municipal adoptado en el inicio de la vigencia del plan, a los pocos años de su aprobación, sin realizar actualizaciones periódicas del mismo⁵³¹. La sistemática es diversa: Se calcula caso a caso cuando se solicita la licencia, se recalcula periódicamente a propuesta de valoración del técnico municipal, o se toma como referencia la actualización de valores catastrales, cuando están vigentes.

Si tenemos en cuenta que han transcurrido más de dos décadas desde que se aprobaron estos planes, podemos deducir fácilmente que los valores aplicados a la monetarización de los excesos de aprovechamiento se encuentran muy por debajo del valor de mercado.

⁵³¹ Existe una gran falta de transparencia al respecto de las valoraciones en los ayuntamientos. Los acuerdos que se adoptan, en muchos casos no están localizables para el ciudadano, debiéndonos de basar en la información directamente transmitida por los funcionarios municipales.

6. Las zonas verdes a través de la "gestión asistemática" en suelo urbano...

TIPO TÉCNICA	MUNICIPIO	Tipo de plan	Aprobación	Opción mayoritaria de compensación del exceso de aprov.	Fijación de valor económico del aprov. desde PG	Actualizaciones periódicas del valor del suelo
C.C.	ALBORAYA	PG	07/05/1991	En metálico	NO	NO. Parte de acuerdo inicial prorrogado
C.C.	MONCADA	PG	25/07/1989	Cesión física de suelo	NO	SI
A.U.	ALFAFAR	PG	10/12/1991	En metálico	NO	SI
A.U.	BURJASOT	PG	27/09/1990	En metálico	NO	SI
A.U.	FOIOS	PG	28/03/1989	En metálico	NO	NO. Parte de acuerdo inicial prorrogado
A.U.	MASSAMAGRELL	PG	30/10/1991	En metálico	NO	NO. Se efectúa caso a caso
A.U.	PATERNA	PG	15/11/1990	En metálico	SI	SI
A.U.	PICANYA	PG (no vigente)	05/01/1990	(plan anterior no vigente)	NO	---
A.U.		Homo PG	05/11/1998	En metálico	NO	NO. Parte de acuerdo inicial prorrogado
A.U.	SILLA	Homo PG	16/04/2003	En metálico	SI (basado en valor catastral, actualizado)	NO. Parte de acuerdo inicial prorrogado
A.U.	XIRIVELLA	PG	24/03/1993	En metálico	NO	NO. Parte de acuerdo inicial prorrogado
A.U.	XÀTIVA	PG (no vigente)	26/05/1985	PG anterior: Cesión física de suelo	NO	---
C.R.		PG	29/03/2000	En metálico	SI (basado en valor catastral, actualizado)	SI

Tabla 6.7: La valoración del suelo en la aplicación de la gestión asistemática, en los municipios de la provincia de Valencia que la dispusieron en su planeamiento. (C.C.=coeficiente de cesión dotacional; A.U.=aprovechamiento unitario;

C.R.=coeficiente reductor de aprovechamiento)

(Elaboración propia)

6.4.5.2 EL PROBLEMA DE FALTA DE CORRELACIÓN ENTRE VALORES DEL SUELO

Uno de los problemas que la aplicación práctica de las técnicas asistemáticas está planteando es el que deriva del diferente valor que asigna el ayuntamiento al aprovechamiento objeto de transferencia o al suelo dotacional objeto de cesión y el que han dictaminado los Tribunales de Justicia, en los procedimientos de expropiación de dotaciones públicas incluidas en las áreas de gestión donde opera la técnica, ya que por regla general, ha sido sustancialmente superior este último a los primeros.

La valoración del suelo es un tema complejo, discutido, cambiante por la legislación e interpretado muchas veces en contra de lo previsto en las propias leyes por los Tribunales.

En nuestro caso, hemos llevado a cabo, en el capítulo dedicado a la expropiación, al que nos referenciamos, el estudio de varios procedimientos expropiatorios, donde se ilustran las grandes oscilaciones entre los valores propuestos y resueltos en el expediente, así como de los criterios sobre los que gravitan las discrepancias más usuales.

Hemos podido comprobar en el análisis municipal, que una superficie considerable de las “zonas verdes estructurales” previstas para su gestión mediante las técnicas que nos ocupan, permanecen todavía en manos privadas, dado que los ayuntamientos no han revertido los ingresos procedentes de la monetarización de cesiones en su compra. Los procedimientos expropiatorios están yendo en aumento, tal como hemos ilustrado en el análisis de algún municipio, como Paterna⁵³².

Dada la repercusión que deriva de esta situación, entendemos interesante para ayudar a describir el alcance del problema y sus consecuencias, aportar algunos datos que ilustran la situación generada⁵³³.

SE PROPICIAN LOS ACUERDOS ANTICIPADOS

Como consecuencia de la escalada progresiva que recorren las valoraciones de suelo, y la discordancia en la práctica, entre las fijadas por la Administración y las dictaminadas por las sentencias de los Tribunales, **se está propiciando la resolución anticipada del acuerdo sobre el valor del suelo en las peticiones de expropiación**. Ante la incertidumbre anterior, los ayuntamientos prefieren zanjar la cuestión valorativa, antes de entrar en un terreno movedizo, del cual no se sabe muy bien cómo pueden salir.

ACTUALIZACIONES RECIENTES AL ALZA DE LOS VALORES DE REFERENCIA PARA LA MONETARIZACIÓN DE LAS CESIONES

Prueba del número creciente de expropiaciones que dictaminan justiprecios superiores a los valores de referencia establecidos por los ayuntamientos para la monetarización de los excedentes, es el ajuste paulatino “al alza” que, de acuerdo con la información facilitada por ayuntamientos consultados, han ido efectuando en ellos, acercándolos progresivamente a los dictaminados por los tribunales en las expropiaciones de su término municipal, a efectos de poder recaudar el coste real que finalmente debían abonar por las dotaciones que entraban en el proceso.

⁵³² Remitimos al capítulo dedicado a la expropiación, donde se aportan datos sobre este aspecto.

⁵³³ Los datos en que nos basamos parten de la información facilitada por los propios técnicos municipales de los municipios estudiados. Algunas informaciones no se pueden volcar con mayor detalle, por indicación expresa, al tratarse de información sensible que puede perjudicar el interés municipal.

Año	Valor de referencia (€/m2s)	Incremento porcentual de valor
2007	250	100 %
2008	400	160 %
2009	450	180 %
2010	500	200 %

Tabla 6.8: Valores de referencia para la monetarización de las TAU, en función del valor del suelo dotacional equivalente a ceder en Burjassot (Fuente: Oficina técnica del Ayuntamiento de Burjassot)

LA DESEABLE COORDINACIÓN DE VALORES PARA EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

La coordinación entre valor de referencia y valoración esperada en un proceso expropiatorio, es una cuestión clave para garantizar el buen funcionamiento de las técnicas asistemáticas, ya que, lógicamente la expectativa de un mayor valor a obtener si se acude a la expropiación desincentiva los acuerdos entre particulares, porque el propietario del suelo dotacional con defecto de aprovechamiento no accederá a que le compren éste por un valor inferior. De la misma manera, el propietario del exceso preferirá monetarizar la transferencia ingresando al ayuntamiento su valor equivalente, si los valores de referencia que utiliza éste son menores que los que, supuestamente, se obtendrían por expropiación y le estará demandando el propietario del defecto.

Como consecuencia, se está produciendo una activación de la preocupación por el establecimiento adecuado del valor del suelo, que está pivotando alrededor del que resulta de los procedimientos expropiatorios, que están imponiendo los Tribunales.

A su vez, esta preocupación por mantener los valores actualizados y coherentes con los de mercado, es la que propicia que los promotores acudan a las zonas verdes (u otras dotaciones) a intentar acuerdos de compra con sus propietarios, posibilitando que se cumpla uno de los efectos positivos, que según QUESADA POLO⁵³⁴, produce la técnica de las “transferencias de aprovechamiento urbanístico” sobre las zonas verdes, como pieza clave en el sistema, gracias al cual se empiezan a “cotizar”.

6.4.5.3 CONCLUSIONES PARTICULARES

Los datos recopilados de nuestra investigación denotan la falta de control y “benevolencia” de los ayuntamientos a la hora de establecer la valoración del suelo que se aplica en las compensaciones de excesos de aprovechamiento, concretada en la fijación de precios en general más bajos que los de mercado y sin suficiente rigor en su actualización periódica.

A modo de resumen enunciamos las consecuencias que comporta dicha actitud:

- 1. Propicia la monetarización de los excesos de aprovechamiento, y desincentiva la cesión en suelo.** El promotor no va a realizar un esfuerzo en la entrega de suelo real,

⁵³⁴ QUESADA POLO, J. (2007), op.cit., pág. 169: “La “zona verde” adquiere un precio, lo que supone una conciencia ciudadana (todavía teórica) de igualdad de beneficios entre propietarios de suelo edificable y de cesión.”

llegando a acuerdos con los propietarios del mismo, dado que es más beneficioso económicamente ingresar al ayuntamiento la compensación económica, además de mucho más cómodo.

2. **Esta benevolencia hacia unos pocos va en contra, sin embargo, del interés público, y en concreto del de los propietarios de suelos dotacionales**, cuyo suelo no se cede físicamente, sino que quedan a la espera de que, con los ingresos obtenidos, la Administración decida llamar a su puerta para comprarles el suelo. Y esto acarrea una dificultad en cadena, ya que si el ayuntamiento recauda menos que lo que valen realmente los terrenos, **la posibilidad de acuerdo de compra de los suelos dotacionales por un precio justo, se dificulta**.
3. **Pérdida patrimonial para el ayuntamiento** cuando, a resultas de la petición de “expropiación rogada” por el propietario de una dotación, el justiprecio dictaminado final es superior al que recauda por la misma superficie el ayuntamiento con las compensaciones monetarias.

A través del presente capítulo, se ha puesto en evidencia uno de los aspectos que sabemos más sensibles de los que depende la gestión urbanística: la valoración del suelo.

Esta situación es fruto de la falta de coordinación entre las valoraciones del suelo consideradas por las diferentes administraciones (Ayuntamiento, Tribunal Provincial de Expropiación y Tribunal Contencioso Administrativo) y los criterios cambiantes, tanto en la propia legislación urbanística como en su aplicación por los tribunales.

Dado que la problemática descrita tiene puntos en común con la derivada del estudio de la “expropiación”, como técnica tratada en otro capítulo, unificamos el planteamiento de ella y propuestas de mejora en una conclusión común que se plasma en el capítulo 4 “Las zonas verdes estructurales a través de la expropiación...”.

6.4.6 El complemento mediante “reparcelación sistemática” para viabilizar la gestión

El avance de obtención de dotaciones públicas en suelo urbano se produce lentamente en general, a través de la aplicación de la “gestión asistemática”, en primer lugar, por su propia lógica como técnica incrementalista. No obstante existen otros motivos, que en su conjunto influyen en la ralentización de obtención de dotaciones públicas, si tenemos en cuenta las características de su aplicación práctica, que hemos analizado. Podemos resumir las causas que influyen en el ritmo de obtención de dotaciones con la “gestión asistemática” en las siguientes:

1. El primer motivo, de carácter general, que afecta a estos sistemas, es su dependencia respecto de la actividad constructiva, ya que la cesión de dotaciones se lleva a cabo con motivo de la petición de licencias urbanísticas de obras.
2. En segundo lugar, en caso de aplicación mayoritaria de la monetarización de las cesiones dotacionales, nos encontramos con la deficiente gestión de los ingresos efectuados, al demorarse la reinversión de éstos en la compra de las dotaciones correspondientes. Sobre este problema, y por el gran interés que entendemos tiene, nos extendemos en un epígrafe ex profeso del presente capítulo.
3. La tercera causa, se genera particularmente **cuando las áreas de gestión que se delimitan son de gran extensión** (incluso hemos visto que alcanzan en muchos casos

a la totalidad del suelo residencial). En este caso, si la obtención de todas las dotaciones está ligada al desarrollo de amplias áreas, el avance en su obtención se demora en proporción al mayor plazo temporal que necesitan éstas para su consolidación constructiva.

Si además parte de los terrenos que se integran en estas áreas están sin urbanizar y sin reparcelar, como ocurre en muchos de los casos estudiados⁵³⁵, resulta que las funciones pendientes de resolver por la técnica asistemática exceden de las propias de este sistema, que se circunscribe como mucho a dos parcelas concretas (la del exceso y la del defecto de aprovechamiento)⁵³⁶.

La situación que interesa comentar en el presente punto, deriva de la tercera de las causas anteriores, que provocan la excesiva lentitud de las técnicas asistemáticas, tal como se encuentran configurados los planes urbanísticos, en sus inicios.

Por tal motivo, los ayuntamientos reaccionaron, reconvirtiendo y aprovechando el “aprovechamiento unitario” establecido para una amplia zona (a veces incluso para todo el casco urbano), como “aprovechamiento tipo” de nuevas “unidades de ejecución” (o unidades de actuación) delimitadas posteriormente mediante modificaciones del plan general, para desarrollar mediante “actuación integrada” ámbitos pendientes de consolidación por la urbanización.

La transformación comentada a “actuación integrada” se encuentra explicada con los ejemplos de los municipios de Foios y Massamagrell. Es importante indicar que en dichos casos, la técnica implantada inicialmente es la que hemos denominado “aprovechamiento unitario”. El correspondiente parámetro en Foios fue un “aprovechamiento tipo” ó “medio” fijado en 1,75 m²t/m²s para todo el suelo urbano. En Massamagrell se reutiliza el “aprovechamiento tipo” fijado en 1,578 m²t/m²s, en dos “áreas de gestión”.

La reconversión inmediata a actuaciones integradas (actuando mediante “actuaciones sistemáticas”), a partir de las bases de la “gestión asistemática” es posible con la técnica que establece un “aprovechamiento unitario” por zonas. Por el contrario, no sería posible con el “coeficiente reductor” de aprovechamiento ni con el “coeficiente de cesión dotacional”, ya que en estos sistemas no se asignan aprovechamientos y las dotaciones públicas implicadas no tienen otorgado el mismo parámetro de aprovechamiento que las edificables, a cargo de las cuales se pretenden obtener⁵³⁷.

En consecuencia, se aprecia que no ha sido suficiente, en algunos de los municipios estudiados, la simple gestión diseñada con actuaciones asistemáticas, tal como se habían concebido. Esta situación se presenta en los municipios que no ajustaron la aplicación del

⁵³⁵ De una manera más evidente se aprecia la amplitud y ausencia de urbanización en las áreas delimitadas de Alboraya, Alfafar, Foios, Massamagrell y Moncada.

⁵³⁶ Lo que estamos comentando, está en la línea de lo apuntado por QUESADA POLO, J. (2007), op.cit, pág. 168: “El ámbito de aplicación no tiene por qué circunscribirse a todo el suelo urbano, ya que puede operar en áreas concretas y determinadas únicamente”.

⁵³⁷ Recodemos que el “coeficiente de cesión” únicamente reparte cargas (cesiones), no aprovechamientos, por tanto, no les asigna aprovechamiento a las dotaciones públicas. Por otro lado, el “coeficiente reductor” minorra precisamente los aprovechamientos previos que otorga el plan, porque los reduce, y a su vez, se indica por la LRAU (ley urbanística que definió el sistema) que las dotaciones públicas tendrán un “aprovechamiento tipo” de 1 m²/m², por lo que no tiene por qué coincidir con el de las parcelas edificables.

sistema a áreas localizadas, sino que extendieron sus parámetros (aprovechamiento unitario) a grandes áreas, llegando a incluir zonas sin urbanizar.

La razón básica que ha hecho buscar en la “reparcelación sistemática” un complemento para viabilizar la gestión prevista en el plan, parte de que el suelo urbano no consolidado no es el lugar donde operar con la “gestión asistemática”. En dicho tipo de suelo no consolidado, la equidistribución urbanística se debe resolver mediante la delimitación de ámbitos de actuación sistemática (unidades de ejecución) donde opere la reparcación conjunta del ámbito.

6.4.7 Perspectivas de continuidad de las técnicas de “gestión asistemática” estudiadas

Para finalizar esta parte, cabe preguntarnos qué futuro tienen las variantes estudiadas que han instrumentado la “gestión asistemática” del suelo urbano, en algunos municipios de la provincia de Valencia.

A partir de las sentencias judiciales que hemos analizado, se evidencian las limitaciones que plantea en la práctica, penetrar en las “arenas movedizas” del suelo urbano consolidado. En primer lugar, resulta ser un principio básico a cumplir, respetar el principio de la voluntariedad a la hora de asumir más cesiones que las previamente establecidas por el planeamiento. De la misma forma, algunas técnicas asistemáticas estudiadas han tenido problemas jurídicos que han anulado su práctica en algunos municipios, cuando para conseguir más cesiones, se disminuían aprovechamientos (coeficiente reductor de aprovechamiento) o se exigía una cesión sobre los previamente establecidos en el plan (coeficiente de cesión). Hemos comprobado que la única variante que ha salido indemne en nuestro ámbito de estudio, cumpliendo con las premisas anteriores, ha sido la que hemos denominado “aprovechamiento unitario” por zonas, que se fundamenta en el planteamiento inicial del sistema, a partir de la *reparcelación voluntaria y discontinua*.

Por otro lado, la variante consistente en la fijación de un “aprovechamiento unitario” ha resultado ineficaz en el suelo urbano no consolidado, al que en algunos casos, se había extendido con carácter general, teniendo que ser complementada posteriormente, mediante la delimitación de “unidades de ejecución” a través de modificaciones de planeamiento. Por lo tanto, queda demostrado por la práctica que, la aplicación de esta técnica realmente surte sus resultados en el suelo urbano consolidado, delimitando áreas específicas donde se fijen aprovechamientos concretos para ellas.

En la medida en la que la delimitación de áreas se realice, no de una manera genérica, sino en zonas específicas, adecuadamente seleccionadas y justificadas, no se planteen reducciones de aprovechamiento sobre el propio fijado por el planeamiento, y se respete la voluntariedad de acceder a la transferencia, en nuestra opinión el sistema es perfectamente viable, partiendo del concepto básico que le dio origen, mediante la reparcación voluntaria y discontinua.

Con el mismo fin que nos preocupa (obtención de dotaciones en suelo urbano consolidado), nuestra vigente legislación urbanística estatal ha introducido la nueva figura de las “actuaciones de dotación”, como un tipo de “actuaciones de transformación urbanística”, que tiene por finalidad *“incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste”* (art. 14.1.b TRLS 2008).

La aplicación de estas actuaciones puede generar la necesidad de llevar a cabo transferencias de aprovechamiento urbanístico, entre diferentes propiedades. Sin embargo, en este caso, la entrada en el proceso equidistributivo mediante transferencia se configura como “obligatoria”, como consecuencia de la necesidad de acometer la “actuación de transformación urbanística” (art. 16 TRLS 2008). Esta es la gran diferencia respecto de la técnica tratada en el presente capítulo (establecimiento de un “aprovechamiento urbanístico” por zonas), en el que el acceso a las múltiples operaciones de TAU (como actos individuales que articulan el sistema obteniendo dotaciones), debía ser voluntario, para garantizar no traspasar los límites de la legalidad que amparaba la reparcelación voluntaria y discontinua. En este sentido, las “actuaciones de dotación” representan un avance, dado que pueden ser impuestas por la Administración.

Por otro lado, la aplicación de la actuación de dotación puede configurarse mediante actuaciones aisladas sucesivas, obteniendo dotaciones de forma “asistemática”, o mediante la transformación conjunta de varias parcelas a la vez, contrariamente a la manera de operar general de las técnicas de “gestión asistemática” estudiadas. En consecuencia, las actuaciones de dotación se convierten en una nueva modalidad de articular en nuestro futuro inmediato, la gestión de suelo urbano consolidado, mediante transferencias de aprovechamiento urbanístico.

No obstante, adicionalmente a lo anteriormente comentado, encontramos un nuevo límite que va a acotar el margen de maniobra para articular nuevas cesiones dotacionales, a partir tanto del sistema tradicional de TAU, basado en la reparcelación voluntaria y discontinua, como de las “actuaciones de dotación”. Se trata del límite a la edificabilidad del suelo urbano residencial, que queda fijada en un metro cuadrado edificable, por metro cuadrado de suelo ($1 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$) (art. 36 LOTUP)⁵³⁸.

A través del análisis previo efectuado, hemos obtenido los diferentes “derechos unitarios de aprovechamiento” que han establecido, en las zonas del suelo urbano, los planeamientos donde se aplican las técnicas asistemáticas estudiadas. Dicho derecho de aprovechamiento, será siempre algo inferior a la edificabilidad media de la zona respectiva de dicho suelo urbano donde se implanta, por lo que nos sirve de referencia para conocer en qué orden de magnitud se sitúa la edificabilidad media de nuestras poblaciones. Conforme a lo anterior, citamos a continuación algunos “derechos unitarios de aprovechamiento” establecidos en los municipios:

Alfajar: 1,73; 1,15 y 1,013 $\text{m}^2/\text{m}^2\text{s}$

Burjasot: 1,50 $\text{m}^2/\text{m}^2\text{s}$

Foios: 1,75 $\text{m}^2/\text{m}^2\text{s}$

Masamagrell: 1,578 $\text{m}^2/\text{m}^2\text{s}$

Picanya: 1,20; 2,86; 1,35; 1,80 y 0,88;

Silla: 2,213; 2,366 y 1,157 $\text{ua}/\text{m}^2\text{s}$

Xirivella: 1,8304 $\text{ua}/\text{m}^2\text{s}$

⁵³⁸ El art. 36.4 de la LOTUP relativo a la “Red secundaria de dotaciones y estándares de calidad urbana”, establece:

4. En suelo urbano sujeto a actuaciones aisladas o integradas, cuando la edificabilidad residencial media preexistente en una subzona de ordenación pormenorizada ya supere el metro cuadrado edificable, por metro cuadrado de suelo, el nuevo planeamiento no podrá aumentar la edificabilidad aplicable a cada parcela con respecto a las previsiones del planeamiento anterior ni alcanzar la media preexistente.”

Si tenemos en cuenta que la edificabilidad media, determinada precisamente por los “aprovechamientos unitarios” que establecieron los municipios sujetos a “gestión asistemática” se encuentra muy por encima del límite de $1 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$, podemos afirmar que, en la mayoría de casos, resultará imposible configurar de nuevo un sistema que incremente aprovechamientos respecto de los preexistentes, para generar “excesos” en parcelas, con los que compensar y obtener, dotaciones públicas.

Por tanto, **el límite a la edificabilidad residencial fijado en $1 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$ dificulta la implantación de nuevos sistemas que requieran incrementar la edificabilidad preexistente, como mecanismo de gestión para obtener dotaciones, pues con elevada probabilidad ya se habrá superado el mismo** en nuestros cascos urbanos consolidados. En dicho sentido, tanto las actuaciones asistemáticas estudiadas, como las actuaciones de dotación, encontrarán un techo que, en muchos casos, dificultará o incluso impedirá su implantación.

6.5 CONSECUENCIAS DE LA COMPENSACIÓN MONETARIA EN SUSTITUCIÓN DE LA CESIÓN DE SUELO EN LA “GESTIÓN ASISTEMÁTICA”

6.5.1 El carácter restrictivo de la monetarización de los excesos, frente a su generalización en la práctica

La sustitución de las cesiones de suelo dotacional que se derivan de la aplicación de las técnicas de “gestión asistemática”, por el ingreso monetario de su valor equivalente a la Administración, está siendo, como hemos visto, la opción mayoritaria escogida por los promotores y aceptada por los ayuntamientos, en la puesta en práctica de las técnicas estudiadas⁵³⁹.

A raíz de la inclusión en la LRAU del “coeficiente reductor” de aprovechamiento mediante la delimitación de áreas de reparto uniparcelarias complejas y su funcionamiento como transferencia de aprovechamiento urbanístico, PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO realizan la siguiente consideración:

“Otro aspecto de interés es que el precepto sólo habilita el establecimiento en el Plan de ese “coeficiente corrector” con vistas a ejecutar el planeamiento mediante *transferencias de aprovechamiento*, es decir mediante operaciones de reparcelación voluntaria entre los interesados conducentes a realizar cesiones gratuitas de suelo a la Administración. **La Ley es restrictiva respecto de la posibilidad de sustituir esas cesiones por pagos monetarios de los sujetos privados a la Administración.**⁵⁴⁰ [la cursiva es de los autores, y la negrita es nuestra]

Sin embargo el planteamiento restrictivo de que hablan los autores se limita en la LRAU, a la plasmación en su art. 78.5 de una somera observación indicando que la adquisición de excedentes de aprovechamiento en metálico “tendrá carácter subsidiario” respecto a la aplicación de la transferencia en terreno. La dificultad e incomodidad que supone para un propietario gestionar la búsqueda y compra de una zona verde, o cualquier otro suelo dotacional, ha conducido a que, en la mayor parte de los casos, se incline por la compensación monetaria sustitutiva, convirtiéndose la subsidiariedad de esta opción en una brecha por la que se ha escapado lo que debería haber sido “excepcional”, en la tónica “general”.

6.5.2 La “partición temporal” de la “reparcelación discontinua” y la demora de la fase de adquisición de dotaciones públicas

Con la aceptación de la compensación monetaria en sustitución de la cesión dotacional que corresponde a las licencias objeto de “gestión asistemática”, la reparcelación discontinua en el espacio, también queda partida temporalmente, al conseguirse su objetivo final en dos tiempos. Esta partición temporal, se materializa en las dos fases siguientes:

⁵³⁹Tal como hemos visto en el análisis detallado de la puesta en práctica del sistema por los distintos ayuntamientos que la aplican en la provincia de Valencia, salvo alguna excepción puntual, como es el caso de Moncada, en el resto de casos la opción mayoritaria que se escoge por los promotores es la monetarización. En Moncada la empresa municipal PEMSA, hace de “transbordador” de zonas verdes, y otras dotaciones, ya que las compra por anticipado, como bienes patrimoniales adquiridos onerosamente, y después las pone a disposición de promotores que necesitan determinadas superficies para obtener la licencia correspondiente, que cómodamente, y en caso de que no puedan obtenerlas por otros medios, se pueden dirigir a la empresa, para gestionar la compra.

⁵⁴⁰PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., (1999), op.cit., pág.302.

1ª fase: El propietario pretende construir un exceso de aprovechamiento que radica en su parcela (mayor aprovechamiento sobre el unitario al que tiene derecho)⁵⁴¹. Este exceso equivale al defecto que tiene otro propietario, que en última instancia es el dueño de una dotación pública, que habría que ceder. Se valora dicho exceso, o dicho suelo dotacional, y se ingresa su valor monetario en el ayuntamiento.

2ª fase: El ayuntamiento, con el ingreso anterior, que puede sumar a otros, dispone de un erario público con el que poder adquirir los suelos dotacionales correspondientes.

El gran problema que presenta el sistema partido en el tiempo anterior, como hemos ilustrado, y sobre el que incidiremos más adelante, es que la primera fase se lleva a cabo en el momento de solicitar la licencia urbanística correspondiente, pero **la segunda fase queda demorada en el tiempo, ya que la Administración pública no tiene ningún plazo legal para llevarla a cabo en la normativa urbanística.**

En la práctica, los resultados han sido totalmente deficientes, ya que la compra de dotaciones por la Administración con los ingresos anteriores, se estira indefinidamente en el tiempo, llegándose a perder la pista de éstos en la contabilidad municipal⁵⁴². Al mismo tiempo, hemos podido comprobar en el análisis municipio a municipio, que un porcentaje elevado de las zonas verdes que se previó obtener con el sistema, todavía se encuentran en manos privadas.

“Comodidad frente al incierto control de su destino”, es la idea que gira alrededor de las consecuencias de la opción de monetarización de las cesiones. Sobre ella nos centramos en los apartados siguientes, intentando localizar las motivaciones básicas de esta importante disfunción, que a nuestro modo de ver, conduce al fracaso total del sistema.

6.5.3 La relación con el “patrimonio municipal de suelo”

6.5.3.1 LA FUNCIÓN ORIGINARIA DEL PMS FRENTE AL DE LAS ZONAS VERDES DEL SUELO URBANO

Ya hemos explicado anteriormente que la opción mayoritaria para cumplir con la cesión de suelo dotacional que se deriva de una licencia urbanística sujeta a “gestión asistemática” en suelo urbano, está siendo la monetarización del valor equivalente del suelo dotacional. Así mismo, de la información que hemos podido recabar en los municipios consultados, los ingresos procedentes de dicha gestión, se adscriben o vinculan, normalmente, en los presupuestos municipales al “patrimonio municipal de suelo” (PMS) ó “patrimonio público de suelo” (PPS)⁵⁴³.

⁵⁴¹ Este exceso puede derivar de un mayor aprovechamiento objetivo (materializable según ordenanzas del plan), sobre el unitario que le confiere derechos (aprovechamiento “normal”, “tipo”, “unitario”), en cuyo caso suele plantearse como voluntaria su materialización y por tanto la asunción de la cesión que se deriva. El otro motivo de cesión, puede ser el establecimiento de manera directa de un porcentaje de cesión unitario por zonas, en función el aprovechamiento edificable en la parcela, que según el caso, se exige como obligatorio independientemente de lo que se edifique, o se aplica a la superficie a construir en cada caso. De manera similar actúa el tercer sistema, basado en un coeficiente reductor de aprovechamiento, que tiene su equivalencia con un coeficiente de cesión de dotaciones en proporción al aprovechamiento objetivo que se pretende materializar.

⁵⁴² La mencionada cuestión, es tratada en apartados siguientes, junto con la repercusión que tiene la afección de estos ingresos públicos al “patrimonio municipal de suelo”.

⁵⁴³ El objeto y finalidad de este tipo de “patrimonio”, conforme a la legislación vigente, se contiene por su extensión, en el anexo de terminología del presente trabajo, al cual por tanto nos remitimos. No obstante, recordamos que el “Patrimonio público de suelo” (PPS) es una acepción más genérica, al referirse al de cualquier administración pública, que el “Patrimonio municipal de suelo” (PMS), que centra el término en el de la administración municipal, aunque su noción y finalidad son las mismas. Hasta fecha reciente encontrábamos en la legislación, más extendida la referencia al PMS. En nuestra vigente

Dados los deficientes resultados en la traslación de dichos ingresos a la compra de las dotaciones correspondientes por el ayuntamiento⁵⁴⁴, pretendemos en el presente apartado clarificar o discutir, el acierto de este proceder, y en su caso, razonar las consecuencias –y peligros-, que ello conlleva.

Conviene que empecemos recordando cual es el **objetivo de los “patrimonios municipales de suelo”**. Para ello debemos remontarnos al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, conforme al cual se estableció la obligación de su constitución por los ayuntamientos de determinada entidad, “*con el fin de prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana de las poblaciones... y para facilitar los Planes de Ordenación Urbana*” (art. 13 RB 1955)⁵⁴⁵. Consciente el legislador de la imposibilidad de alcanzar este objetivo, ya que se requerirían grandes inversiones económicas en compra de terrenos para la expansión, introduce una concreción en la misión del PMS, tal como expresa en el punto III del preámbulo LS 1956, al matizar que **puedan servir como reguladores del precio de “solares”**⁵⁴⁶.

Una vez entra un terreno en dicho “patrimonio municipal”, su salida del mismo es restrictiva, y estará supeditada a la **conveniencia de edificarlos o al cumplimiento del Plan general**, y en su caso, **los ingresos obtenidos se dedican a la conservación y ampliación del mismo** (art. 76 LS 1956), **consiguiendo de esta manera un sistema que se retroalimenta, para evitar su disminución**. De esta manera se concretan los fines a los cuales puede dedicarse de manera directa la enajenación de terrenos de Patrimonio municipal de suelo (art.155.1 LS 1956)⁵⁴⁷:

- “a) Edificios públicos destinados a Organismos oficiales;*
- b) Edificios de servicio público, de propiedad pública o particular, que requieran emplazamiento singular sin propósito especulativo, como centros parroquiales, culturales, sanitarios o instalaciones deportivas; y*
- c) Construcción de viviendas por Organismos oficiales.”*

legislación estatal (TRLR 2008) y autonómica valenciana (LOTUP), se utiliza la referencia al PPS. Por lo que las referencias que hagamos de aquí en adelante, a uno u otro, las haremos en función de su utilización en la legislación comentada.

Sobre el momento inicial en que empieza su adscripción al PMS, hemos de añadir, que existe un cierto oscurantismo e incertidumbre en relación al tratamiento presupuestario de estos ingresos, que deducimos de los atisbos de duda ante el cuestionamiento sobre el tema a los responsables del control económico municipal. Los inicios de la gestión asistemática en la mayoría de ayuntamientos, data de finales de los años 90, por lo que, cuál fue el tratamiento presupuestario dado a los mismos en dichas fechas, no se ha podido precisar, pues en la totalidad de los casos, los interventores actuales no coinciden con los que ejercían dicha responsabilidad en esas fechas, en las que, por otra parte, dicho puesto estaba ocupado en muchos casos por un funcionario, sin la requerida habilitación nacional. Ello nos conduce a plantearnos la posibilidad, incluso, de que en algunos casos no se les diera un mínimo tratamiento presupuestario adecuado.

⁵⁴⁴ Nos remitimos al análisis individualizado realizado municipio por municipio, donde se puede constatar dicha situación, tanto a partir de las manifestaciones recabadas de los técnicos municipales consultados, como de la contrastación con la realidad física actual de los parques públicos calificados.

⁵⁴⁵ La constitución de estos patrimonios se estableció con carácter obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes, en la LS 1956.

⁵⁴⁶ El art. 72 de la LS 1956 reitera que la finalidad del PMS es prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, de forma que se debía adscribir a la gestión urbanística, para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización.

⁵⁴⁷ La misma redacción de recoge posteriormente en el art. 169 del TRLR 1976.

Sin embargo, estos fines han ido ampliándose y flexibilizándose, por necesidad de financiarse con ellos las siempre maltrechas arcas municipales, hasta llegar, en nuestra vigente legislación urbanística valenciana a alcanzar fines mucho más diversos (art. 99 LOTUP)⁵⁴⁸.

Una vez expuesta, de manera básica, la finalidad del PMS, cabe preguntarse: **¿Las dotaciones públicas que se ceden en las actuaciones asistemáticas, ejercen la función del PMS? ¿Ayudan a regular el precio de solares o a encauzar y desarrollar técnica o económicamente la expansión de las ciudades?**

Respecto a las dos cuestiones formuladas, debemos tener en cuenta que dichas dotaciones, son bienes demaniales, sin aprovechamiento urbanístico, y por tanto no se pueden vender y no tienen un precio en el mercado. Por tanto, no sirven para ampliar la oferta en el mercado de suelo edificable que ayude a regular el precio de los solares “edificables”.

Respecto de la segunda cuestión: si releemos el preámbulo de la LS 1956⁵⁴⁹, entenderemos que la empresa de adquirir suelos para la expansión de las ciudades, y así conseguir, áreas urbanizadas para vender (a precio controlado por la Administración) al que lo desee edificar, y orientar la “expansión” de las ciudades, supera en mucho, incluso creemos se puede añadir, nada tiene nada que ver, con la misión de unas superficies dotacionales (zonas verdes, equipamientos) que hacen falta para completar las requeridas por el suelo urbano, lo cual, ha quedado claro que fue el objetivo de las técnicas de “gestión asistemática” en suelo urbano consolidado.

⁵⁴⁸ LOTUP (art. 99):

“Artículo 99. Técnicas para la dotación del patrimonio público de suelo. Gestión del patrimonio público de suelo

1. Los bienes y recursos que integran el patrimonio público de suelo, así como los ingresos obtenidos mediante la enajenación, permuta, arrendamiento o cesión de terrenos, la gestión de este patrimonio y la sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente económico, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo. De acuerdo con la legislación estatal de suelo, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o a otras actuaciones de interés social.

Las actuaciones de interés social deberán tener algunos de los siguientes fines:

- a) Obtención de suelos y ejecución de los elementos pertenecientes a la red primaria de la ordenación estructural, siempre que no estén adscritos o incluidos en un área de reparto.*
- b) Ejecución de obras de urbanización no incluidas en unidades de ejecución.*
- c) Obtención de suelo y construcción de equipamientos de la red secundaria cuya ejecución no esté prevista a cargo de los propietarios del suelo.*
- d) Actuaciones de iniciativa pública destinadas a la renovación urbana, reforma interior o rehabilitación de viviendas.*
- e) Conservación y mejora del medio ambiente, de la infraestructura verde, del entorno urbano y protección del patrimonio arquitectónico y del paisaje.*
- f) Gestión y promoción de suelo en actuaciones de iniciativa pública.”*

⁵⁴⁹ El Preámbulo de la LS 1956 explica lo siguiente: “*Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada.*

No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, de los Municipios y de las Provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de «patrimonios municipales del suelo», con carácter obligatorio para los Municipios de población superior a 50.000 habitantes.”

En nuestra opinión, la respuesta es claramente la siguiente: **las dotaciones que se ceden en las actuaciones asistemáticas, ni ayudan a regular el precio de los solares ni a desarrollar técnica o económicamente la “expansión” de las ciudades. Su objetivo es el suelo urbano consolidado.**

¿La afección al PMS de los ingresos derivados de su monetarización, es adecuada? **Si como veremos, la inclusión que se lleva en la práctica, de dichos ingresos en el PMS, los conduce a entrar en un torbellino de incierto control presupuestario, del que pueden salir en muchas direcciones** (los fines diversos en que podrán invertirse puede que nada tengan que ver con su origen como dotación pública, amparado por la, cada vez, más flexible legislación), nos podemos plantear **¿Dónde acaban las zonas verdes?** La situación final hemos tratado de demostrarla suficientemente con ejemplos reales en el presente capítulo: **muchas quedan sin obtener, y algunas incluso, con el paso del tiempo, están siendo objeto de petición de expropiación por su correspondiente propietario.**

Intentamos clarificar en los apartados siguientes, algunos conceptos que tienen que ver con la problemática apuntada y acercarnos al control económico de las Haciendas Locales, para tratar de localizar los puntos débiles que han llevado al fracaso la consecución del objetivo de la “gestión asistemática”, a partir de la alternativa de sustitución de la cesión dotacional por el ingreso de su valor equivalente.

6.5.3.2 LA DIFERENCIA ENTRE TIPO DE CESIONES: DOTACIONES Y APROVECHAMIENTO LUCRATIVO

La LS de 1975 da un paso más, añadiendo un nuevo tipo de cesión a la Administración. Tal como aclara en su preámbulo, aparte de facilitarse la obtención gratuita de suelo no edificable o con usos no lucrativos, se impone la **cesión gratuita a la Administración competente de suelo privado edificable**. Con esta última medida se pretende **“rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo edificable, que constituya además la base de los patrimonios municipales de suelo y facilite a su vez la financiación de las obras de infraestructura primaria y equipo urbano”**.

Por lo tanto, aparece una diferenciación clara entre dos tipos de cesiones que genera el desarrollo urbanístico:

- 1) Suelo no edificable, que se cede gratuitamente. Este es el suelo dotacional, destinado a usos públicos, que se inscribirá como bien demanial en el inventario de bienes de los ayuntamientos.
- 2) Suelo edificable, que también se cede gratuitamente, con aprovechamiento lucrativo privado, como bien patrimonial para la administración, que es la base con la que se forman los “patrimonios municipales de suelo”⁵⁵⁰.

Esta diferenciación se refleja igualmente en los efectos del acuerdo aprobatorio de la reparcelación, uno de los cuales es la cesión de derecho al municipio de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al Patrimonio del suelo o su afectación conforme a los usos previstos en el Plan (art. 100 TRLS 1976 y 167 TRLS 1992). Luego, evidentemente, con la legislación citada, todos los suelos de cesión obligatoria no se tienen que incorporar al

⁵⁵⁰ No hay que confundir “patrimonio municipal de suelo” con los bienes “patrimoniales” que integran, junto con los de dominio público (o demaniales), los bienes municipales que conforman el inventario propio de las Corporaciones Locales: el Inventario General de Bienes y Derechos.

Patrimonio Municipal de Suelo, sino únicamente los cedidos con aprovechamiento lucrativo (edificables) como rescate de las plusvalías urbanísticas, quedando el resto afectados a los usos previstos, que corresponden con los dotacionales (de uso público o demaniales).

TIPO DE CESIÓN	EXPRESIÓN	FINALIDAD
Aprovechamiento que corresponde a la Administración → Cesión legal de aprovechamiento	Aprov.Tipo – Aprov.Subjetivo	Recuperación de plusvalías urbanísticas por la colectividad
Exceso de aprovechamiento que radica en algunas parcelas	Aprov.Objetivo – Aprov.Tipo	Obtención de suelo dotacional correspondiente al ámbito

Tabla. 6.9: Comparativa entre el diferente de origen y finalidad que los tipos de cesiones que genera la actividad urbanística

En consecuencia **el intercambio de una superficie de suelo dotacional correspondiente a una licencia sujeta a actuación asistemática por su valor equivalente, da lugar a un ingreso con carácter finalista, que debería quedar afectado a este fin concreto:** la adquisición de la superficie dotacional correspondiente. Este suelo, además se entiende que es necesario para atender las necesidades de la nueva edificación, en base a los niveles de calidad que exige la legislación urbanística, y por tanto, no es sustituible por otro tipo de suelo edificable u otro tipo de inversión que tenga que ver con la expansión de las ciudades o el control del valor del suelo.

Por otro lado, la función reguladora en el precio de los solares, que se le asigna al “patrimonio municipal de suelo” la puede desempeñar otros solares edificables en manos del ayuntamiento, como los resultantes de cesión obligatoria, en el porcentaje que exija la ley de cada momento, para recuperar las plusvalías urbanísticas. **Los suelos dotacionales (zonas verdes, viarios y equipamientos públicos), no tienen la posibilidad de regular el precio del suelo, ya que no se pueden edificar (con aprovechamiento “lucrativo”), ni vender, y por tanto no tienen un precio real en el mercado.**

No habría que confundir por tanto, los ingresos correspondientes a la monetarización de un suelo dotacional, con los procedentes de la sustitución por su equivalente en metálico de los terrenos o aprovechamientos correspondientes a la Administración, que se ceden obligatoriamente, y que se adscriben al “patrimonio municipal de suelo”⁵⁵¹.

Por ello sería deseable que de alguna manera, no se perdiera la procedencia de la monetarización de cada uno de los diferentes tipos de cesiones que hemos tratado, ya que también su destino, en buena lógica, debería ser diferente.

La distinción también se puede deducir de la definición que el TRLS 1992 realiza de los bienes integrantes del “patrimonio municipal de suelo”, según el cual, pasan a formar parte del mismo “bienes patrimoniales” obtenidos por la gestión, condición que no cumplen en su origen los

⁵⁵¹ En relación a este aspecto, el art. 276.2 del TRLS 1992, realiza la siguiente puntualización: “*Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.*”

demaniales (como son las dotaciones públicas)⁵⁵². Su destino también es bien diferente, y tal como especificó el art. 280 del TRLS 1992: “*Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.*”

Con nuestra primera legislación urbanística, la LRAU, podemos ver continuada la fuente de alimentación del “patrimonio público de suelo” a partir de la cesión del aprovechamiento que exceda del porcentaje correspondiente al propietario, sobre el aprovechamiento tipo que establece el plan para todos los terrenos de una misma área de reparto (art. 30.1.E). Sin embargo, como veremos más adelante, **es esta misma norma (LRAU) la que difumina la línea divisoria entre destino de cesiones dotacionales o cesiones legales de aprovechamiento lucrativo.**

De una manera, entendemos clarificadora, en el sentido de reforzar la división entre tipos de cesiones y su destino (afección o no a PPS), encontramos la redacción de la vigente legislación urbanística estatal (art. 16 de RDL 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo)⁵⁵³, donde se concretan los deberes de los propietarios en las actuaciones de transformación urbanística (dentro de las que se enclavan las de dotación), diferenciando entre cesión de suelo destinado a dotaciones públicas (letra a del artículo) y suelo correspondiente a la cesión legal de aprovechamiento lucrativo privado (letra b). Solamente en este último caso, se especifica que la cesión debe integrarse en el “patrimonio público municipal de suelo”. Nada se dice en relación a las primeras.

6.5.3.3 LA FUSIÓN DE CESIONES DE DIFERENTE ORIGEN BAJO EL TÉRMINO “EXCEDENTE DE APROVECHAMIENTO” EN LA LRAU Y LA CONSECUENTE AFECCIÓN DE SU MONETARIZACIÓN AL PMS

Sin embargo, en la definición del concepto de “excedente de aprovechamiento” que introduce la LRAU, y en la regulación de cómo se adquiere el mismo, encontramos, a nuestro entender, el momento inicial donde se difumina la línea divisoria entre dos componentes diferentes⁵⁵⁴:

⁵⁵² El art. 277. 1 del TRLS 1992, establece que: “1. *Integrarán el Patrimonio Municipal del Suelo los bienes patrimoniales que resultaren clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable programado y, en todo caso, los obtenidos como consecuencia de cesiones, ya sea en terrenos o en metálico, expropiaciones urbanísticas de cualquier clase y ejercicio del derecho de tanteo y retracto.*”

⁵⁵³ El art. 16 del RDL 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo establece lo siguiente:

“Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística.

1. Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales:

a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

En las actuaciones de dotación, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

En las actuaciones de dotación, este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación. ... “

⁵⁵⁴ En la vigente legislación urbanística valenciana (LOTUP) se mantiene esta macla de conceptos en el término “excedente”. Existen posiciones críticas respecto a esta consolidación de la unificación dentro del término de excedente

- El aprovechamiento que deriva de las cesiones legales a la Administración de “aprovechamiento lucrativo” (para que reviertan a la colectividad las plusvalías urbanísticas), y que es la diferencia entre el derivado de la aplicación a la parcela del “aprovechamiento tipo” y el “aprovechamiento subjetivo” que corresponde a los propietarios.
- Los excesos de aprovechamiento que radican en algunas parcelas, por ser el “aprovechamiento objetivo” materializable en ellas superior al tipo, de donde surgen terrenos con defecto de aprovechamiento objetivo respecto del tipo, o incluso nulo aprovechamiento objetivo, que son precisamente las dotaciones públicas que se ceden mediante las técnicas de “gestión asistemática” estudiadas.

Ambos tramos anteriores de aprovechamiento según la LRAU se integran en el término de “excedente de aprovechamiento”⁵⁵⁵. Las implicaciones de esta unificación terminológica son importantes, cuando la misma ley establece las maneras de poder adquirir el excedente de aprovechamiento (art. 60.5 LRAU), entre las que cabe el abono en metálico a la Administración de su valor, estableciendo que “los ingresos públicos por este concepto quedarán afectos al patrimonio municipal de suelo”⁵⁵⁶.

Luego, como hemos visto, **la inclusión terminológica dentro de la acepción “excedente de aprovechamiento”, de los excesos que crea el plan en parcelas determinadas (“aprovechamiento objetivo” superior al derivado del “derecho unitario” que establece el plan siguiendo diferentes denominaciones: tipo, normal, etc), para mediante su compensación, obtener terrenos dotacionales en suelo urbano, que es el germen de las técnicas de “gestión asistemática” que estudiamos en el presente capítulo, conduce a que los ingresos de su monetarización queden afectos al “patrimonio municipal de suelo”.**

tanto del exceso de aprovechamiento como de la cesión a la administración, no exentas de razón a nuestro entender, a la vista de la complejidad de conceptos y definiciones, que pueden inducir fácilmente a confusión, por lo que parece oportuno citar la apreciación de PALAU NAVARRO, J.M., en sus apuntes del curso sobre el borrador de la LOTUP celebrado en Valencia, organizado por el COACV (septiembre 2.013): “Se continúa induciendo al error al considerar como excedente de aprovechamiento dos conceptos distintos: el porcentaje de cesión a la Administración y la situación que se da cuando en un terreno el aprovechamiento tipo es inferior al aprovechamiento objetivo.

Y decimos que son distintos porque, en puridad, el porcentaje de cesión a la Administración no es excedente, sino que se trata de una edificabilidad que es de cesión a la Administración con el objeto de recuperar las plusvalías que genera una acción urbanística, más cuando en el apartado siguiente del mismo artículo (en concreto el f) se hace alusión a este supuesto como “porcentaje de cesión legal gratuita”.

Distinto es el excedente propiamente dicho que se da cuando el aprovechamiento tipo de un terreno es inferior al aprovechamiento objetivo (con independencia de cuál sea el subjetivo) y que se encuentra ligado a las llamadas transferencias de aprovechamiento a las que aludiremos posteriormente.”

⁵⁵⁵ Según el art. 60.4 de la LRAU: “Excedente de aprovechamiento es la diferencia positiva que resulta al restar del aprovechamiento objetivo de un terreno el aprovechamiento subjetivo que corresponde a la propiedad del mismo.” La misma definición se recoge en el art. 34 de la LUV.

⁵⁵⁶ Art. 60.5 de la LRAU: “Adquisición del excedente de aprovechamiento: Adquisición de un excedente de aprovechamiento es la operación jurídico-económica, de gestión urbanística, por la que el propietario del terreno adquiere onerosamente el derecho al excedente de aprovechamiento que presenta su terreno para construirlo. Los excedentes de aprovechamiento se adquieren cediendo terrenos equivalentes, libres de cargas, a la Administración o abonándole su valor en metálico, en los términos dispuestos por esta Ley. Los particulares no pueden construir un excedente de aprovechamiento sin haberlo adquirido previamente. **Los ingresos públicos por éste concepto quedarán afectos al patrimonio municipal de suelo.**”. También la LUV, recoge esta disposición, refiriéndose a la compensación del excedente de aprovechamiento (art. 34.e LUV).

De tal manera que, en caso de que la compensación del exceso de aprovechamiento que radica en una parcela (derivado de una diferencia positiva entre el objetivo y el derecho unitario que le corresponde), se adquiriera en metálico, en vez de ceder terrenos con defecto de aprovechamiento (que pudieran ser dotacionales), dicho ingreso monetario pasa a integrar una misma “caja especial” (“patrimonio público de suelo”), junto con el resto de ingresos derivados de las cesiones de aprovechamiento lucrativo obligatorias (diferencia entre aprovechamiento tipo y subjetivo). La misma situación se mantiene en la vigente legislación urbanística de la comunidad valenciana, a tenor de lo dispuesto en el art. 77.2.d) LOTUP⁵⁵⁷.

No obstante, es importante indicar, que **la legislación estatal del suelo, TRLS 2008, no obliga a la afección de las cesiones dotacionales, - y por tanto su posible monetarización-, al PMS**, sino únicamente aquellos “*ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16*”, que se trata del porcentaje de la edificabilidad media ponderada que fije la legislación, es decir, el que tiene como fin, la recuperación de las plusvalías urbanísticas⁵⁵⁸.

En consecuencia, **es más restrictiva en este aspecto la legislación autonómica valenciana que la legislación estatal**. Pero, cabe preguntarse si consigue un beneficio la regulación valenciana, obligando a la afección citada al PMS, en orden a proteger o garantizar que se obtengan las dotaciones públicas con los ingresos públicos de su previa monetarización. Para intentar responder a esta pregunta, dedicamos la explicación de los siguientes apartados.

6.5.4 El control económico del adecuado destino de la monetarización dentro del “patrimonio municipal de suelo”

6.5.4.1 LA PERDIDA DE VINCULACIÓN, DENTRO DEL PMS, ENTRE LA MONETARIZACIÓN Y EL SUELO DOTACIONAL DEL QUE DERIVA

El “patrimonio público de suelo”, debería tener diversos compartimentos, que se hiciera extensible a los ingresos en metálico, pudiendo dentro de él mantener la vinculación con su origen, de manera que contablemente, quedaran afectados determinados ingresos a la adquisición de la superficie correspondiente de dotación respecto de la que surgió su

⁵⁵⁷La vigente legislación urbanística de la comunidad valenciana (LOTUP), añade, con respecto a la estatal (TRLS 2008) otro tipo de entrada de ingresos que deberá integrarse en el PPS, diferentes a los derivados de la cesión legal de aprovechamiento que le corresponde a la administración en concepto de reversión de plusvalías urbanísticas a la colectividad. En concreto, se deberán integrar en el PPS, los ingresos provenientes de la compensación económica del valor del excedente de aprovechamiento que radique en una actuación, al ser su aprovechamiento tipo menor que el aprovechamiento objetivo, cuando se haya tenido que recurrir a esta monetarización porque no sean posibles las alternativas preferentes que marca la Ley, de cesión material de dicho excedente (art. 77.2.d LOTUP).

⁵⁵⁸ La legislación estatal, TRLS 2008, en el art. 38 establece la noción y finalidad de los “patrimonios públicos de suelo”:

“1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiriera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino.”

El artículo anterior de la ley estatal se refiere a los ingresos obtenidos por el art. 16.1.b) del TRLS 2008, es decir, el porcentaje de cesión de aprovechamiento lucrativo. **Por lo tanto, la legislación estatal, no obliga a la afección al PMS de las cesiones “dotacionales” referidas en el punto a) del mismo art. 16.**

monetarización. Con las herramientas de control presupuestario y económico de los ayuntamientos que se dispone hoy en día, esto es perfectamente realizable, como se vincula cualquier otro ingreso finalista, tal como las subvenciones recibidas para un fin concreto. El problema radica en que en la práctica, no siendo la legislación suficientemente taxativa y clara en este aspecto, no se está llegando a dicho nivel de detalle en la mayoría de casos, y por tanto, los ingresos por monetarización quedan todos ellos unificados en el gran compartimento del PMS, sin ligazón y limitaciones en su gasto, derivados de su origen o procedencia⁵⁵⁹.

La legislación urbanística, ha ido regulando, de menor a mayor flexibilidad, los gastos o fines que se pueden cubrir con los bienes (entre los que se incluyen los monetarios) de este patrimonio, pero no diferencia claramente en función de su procedencia. Podemos recordar, a modo de ejemplo, los variados destinos que se pueden atender a partir de nuestra vigente legislación urbanística valenciana (LOTUP), que se extienden incluso a actuaciones de interés social⁵⁶⁰.

Por otro lado, la pérdida de vinculación se ve acrecentada cuando de manera gradual, la mencionada LOTUP **permite que, en las actuaciones donde encontremos un excedente de aprovechamiento derivado de ser menor el tipo que el objetivo** (situación propia de las técnicas asistemáticas donde se fijan coeficientes unitarios de derecho de aprovechamiento por zonas, para facilitar la cesión de dotaciones), **podamos pasar desde la cesión de los suelos dotacionales internos al ámbito, a la cesión de una edificación preexistente, o incluso su compensación económica, que se integrará en el patrimonio público de suelo** (art. 77.2 LOTUP)⁵⁶¹, **sin más condicionamientos**.

⁵⁵⁹ La constatación de este hecho deriva de diferentes procedencias. Por un lado, la información facilitada verbalmente por los técnicos, secretarios e interventores consultados en los municipios que disponen de las técnicas de gestión asistemática estudiadas. Por otro lado, del contraste entre las zonas verdes dispuestas como objetivo para su obtención, y la permanencia de un porcentaje considerable de estas, en manos privadas, tal como hemos ilustrado en el análisis municipio a municipio. En todo caso, la gestión presupuestaria para garantizar que dichos ingresos quedaran afectados exclusivamente a su fin, y no fueran desviados a cubrir otras necesidades, ha dado un resultado negativo.

⁵⁶⁰ El art. 99 LOTUP, titulado "Técnicas para la dotación del patrimonio público de suelo. Gestión del patrimonio público de suelo" establece lo siguiente:

"1. Los bienes y recursos que integran el patrimonio público de suelo, así como los ingresos obtenidos mediante la enajenación, permuta, arrendamiento o cesión de terrenos, la gestión de este patrimonio y la sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente económico, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo. De acuerdo con la legislación estatal de suelo, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o a otras actuaciones de interés social.

Las actuaciones de interés social deberán tener algunos de los siguientes fines:

- a) Obtención de suelos y ejecución de los elementos pertenecientes a la red primaria de la ordenación estructural, siempre que no estén adscritos o incluidos en un área de reparto.*
- b) Ejecución de obras de urbanización no incluidas en unidades de ejecución.*
- c) Obtención de suelo y construcción de equipamientos de la red secundaria cuya ejecución no esté prevista a cargo de los propietarios del suelo.*
- d) Actuaciones de iniciativa pública destinadas a la renovación urbana, reforma interior o rehabilitación de viviendas.*
- e) Conservación y mejora del medio ambiente, de la infraestructura verde, del entorno urbano y protección del patrimonio arquitectónico y del paisaje.*
- f) Gestión y promoción de suelo en actuaciones de iniciativa pública."*

⁵⁶¹ Art. 77.2 LOTUP: "Cuando una actuación presente, en su conjunto, un excedente de aprovechamiento porque el aprovechamiento tipo sea menor que el aprovechamiento objetivo, este se compensará:

- a) Preferentemente, por la cesión de los suelos dotacionales necesarios para su urbanización interna o para conectar o integrar la actuación en las redes generales de servicios urbanísticos.*
- b) Por la cesión de terrenos en otro sector, área de reparto o ámbito urbanístico o geográfico, mediante transferencias de aprovechamiento.*

6.5.4.2 LA PROTECCIÓN DEL DESTINO FINALISTA DE LOS INGRESOS AFECTADOS

Teniendo en cuenta la problemática anteriormente expuesta, podemos hacer un repaso de los recursos de que dispone nuestra legislación para garantizar el destino finalista de determinados ingresos, como los derivados de la monetarización de cesiones dotacionales en las técnicas de “gestión asistemática”.

Los ingresos derivados de la monetarización del excedente de aprovechamiento⁵⁶² constituyen parte integrante del “patrimonio público de suelo” (PPS) (art. 77.2.d LOTUP), instrumento que tiene por finalidad la regulación del mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y **facilitar la ejecución de la ordenación territorial** de acuerdo con la legislación del Estado en materia de suelo (art. 98 LOTUP).

De tal manera que los ingresos obtenidos mediante la compra a la Administración del exceso de aprovechamiento que radica en algunas parcelas para poderlo materializar, en sustitución por la cesión física del suelo dotacional con defecto de aprovechamiento equivalente, se deben destinar a “facilitar la ejecución de la ordenación territorial”, en este caso, entendemos que debería de llevarse a cabo, mediante la obtención de estos suelos dotacionales correspondientes, ya que son ingresos afectados directamente a una finalidad concreta, destino cuyo cumplimiento es responsabilidad de los órganos gestores de la Administración Local con competencia en control económico.

La legislación urbanística se limita a regular los objetivos, señalar las técnicas para su dotación, gestión y destino, quedando lógicamente la operativa para llevar a cabo dicha gestión y control en el campo de la legislación de Haciendas Locales, y de su traslado en la práctica, mediante el adecuado seguimiento presupuestario y contable, entrar en cuyo trasfondo de una manera profunda, se desvía de nuestros objetivos.

No obstante, por el acercamiento de esta materia a uno de los *agujeros negros* donde entendemos radica parte del problema detectado sobre la gestión de las zonas verdes amparadas por las técnicas asistemáticas que tratamos en este capítulo (excesiva dilación en el tiempo en la reinversión de los ingresos afectados a su finalidad concreta, que llega a precipitar la petición por sus propietarios de la expropiación), nos detendremos en apuntar y analizar los conceptos básicos necesarios para su entendimiento.

Así pues, en correspondencia con lo anterior, y para facilitar que en la gestión económica y contable de los entes locales se consiga la protección efectiva de dichos ingresos afectados, el art. 165.2 del TRLRHL dispone: “*Los recursos de la entidad local y de cada uno de sus*

c) *Cediendo edificación preexistente, previa tasación, que sea de igual valor a los terrenos que hubiera que ceder en su lugar.*

d) *En defecto de los anteriores, mediante compensación económica por el valor del excedente de aprovechamiento. Lo obtenido por dicha compensación se integrará en el patrimonio público de suelo.”*

⁵⁶²Según el art. 71. f de la LOTUP, el excedente de aprovechamiento es “*la diferencia positiva que resulta de restar del aprovechamiento objetivo de los terrenos, el aprovechamiento subjetivo que corresponde a sus propietarios. El excedente de aprovechamiento se origina bien porque el aprovechamiento tipo de un terreno es inferior a su aprovechamiento objetivo, bien porque el aprovechamiento subjetivo de su propietario es inferior al aprovechamiento tipo debido al porcentaje de aprovechamiento que corresponde a la administración.*” A la presente investigación interesa la primera acepción de excedente, que deriva de lo que tradicionalmente se ha denominado “exceso” de aprovechamiento que radica en algunas parcelas, en la que se basa la reparcelación voluntaria y discontinua fundamento de la técnica asistemática de gestión en suelo urbano que estamos tratando.

*organismos autónomos y sociedades mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados*⁵⁶³.

He aquí una de las excepciones al principio de solidaridad de los entes públicos⁵⁶⁴ en que se fundamenta el de unidad de Caja que rige las actuaciones de Tesorería, y que explicaremos más adelante. Existen otras excepciones que de modo sintético enumeran ARNAL SURIA y GÓNZALEZ PUEYO, a los que nos remitimos para entender mejor en su contexto la cuestión que nos ocupa, relativa a la protección como destino finalista de los ingresos derivados de la monetarización de los excesos de aprovechamiento en las técnicas asistemáticas⁵⁶⁵.

Llegados a este punto, resulta obligado plantearse qué ocurre cuando año tras año, cerrado y liquidado a 31 de diciembre el ejercicio presupuestario, los caudales afectos derivados de la monetarización comentada no se invierten en su destino concreto; ¿hasta cuándo se prolonga su afección a su finalidad concreta? En este particular BALAGUER PALLAS⁵⁶⁶ nos remite a la redacción del art. 182 del TRLRHL⁵⁶⁷, y con ello, muestra la rémora que tal precepto supone en orden a una aplicación efectiva de estos ingresos finalistas, dado que su mandato (el del citado art. 182) limita en el tiempo la aplicación al presupuesto de ejercicios siguientes de los

⁵⁶³ Y en el mismo sentido el art. 10.2 Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, establecía que "2. Sólo podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, salvo en los supuestos expresamente establecidos en las Leyes."

⁵⁶⁴ Para entender en qué consiste el principio de solidaridad, fundamento del de unidad de Caja que rige las funciones de Tesorería de las administraciones, nos referimos a las palabras de ARNAL SURIA, S. y GÓNZALEZ PUEYO, J.M. en que expresan: "La doctrina sostiene que este principio responde al principio de solidaridad, de modo que todos los recursos estén libremente disponibles para financiar el gasto público, así como la necesidad de jerarquizar las necesidades públicas sin ningún tipo de condicionamiento", en *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2007, pág.54.

⁵⁶⁵ "Así pues, hay excepciones determinadas por la afectación de ciertos ingresos a fines específicos. Como tales podemos señalar: el producto de la enajenación de los bienes patrimoniales (art. 5 TRLRHL), las cantidades recaudadas por contribuciones especiales (art. 29.3 TRLRHL), las subvenciones finalistas (art. 40.1 y 147.1 TRLRHL), el producto de las operaciones de crédito (que has de destinarse a inversiones, según el art. 49.1 LRHL, con las excepciones previstas en los arts. 177.5 y 193.2 de la misma), los ingresos afectados al pago de obligaciones originadas por operaciones de crédito (art. 49.5 TRLRHL) y las que resulten de precepto expreso de otras normas (por ejemplo, las cargas de urbanización de la Ley del Suelo)." *Ibidem*, pág. 54.

⁵⁶⁶ BALAGUER PALLAS, E., Secretario-Interventor de Administración Local y Vicesecretario del Ayuntamiento de Xàtiva, entrevista personal el 13 de agosto de 2015, 15:00-17:00.

⁵⁶⁷ El art. 182 del TRLRHL, relativo a las "Incorporaciones de crédito", establece lo siguiente:

"1. No obstante lo dispuesto en el artículo 175 de esta ley, **podrán incorporarse a los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente**, siempre que existan para ello los suficientes recursos financieros:

- a) Los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos, así como las transferencias de crédito, que hayan sido concedidos o autorizados, respectivamente, en el último trimestre del ejercicio.
- b) Los créditos que amparen los compromisos de gasto a que hace referencia el apartado 2.b) del artículo 176 de esta ley.
- c) Los créditos por operaciones de capital.
- d) Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados.

2. Los remanentes incorporados según lo prevenido en el apartado anterior podrán ser aplicados tan sólo dentro del ejercicio presupuestario al que la incorporación se acuerde y, en el supuesto del párrafo a) de dicho apartado, para los mismos gastos que motivaron, en cada caso, su concesión y autorización.

3. Los créditos que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto."

Interpretaciones trasladadas por algunos interventores indican que si entendemos relacionada la obligación del punto 3, como una alternativa fija al "podrán" del punto 2, resulta que la obligatoriedad está garantizada en el plazo temporal acotado de un año siguiente, no especificándose nada en relación a los años siguientes.

remanentes presupuestarios procedentes de años anteriores y, concretamente, conforme a su tenor, transcurrido el año siguiente a aquel en que se hizo efectivo el ingreso proveniente de la monetización del excedente de aprovechamiento sin que la realización del gasto afecto (la obtención o la ejecución de la zona verde) haya tenido objeto, este caudal quedaría liberado de su afectación primigenia pasando a engrosar el remanente general de la Entidad municipal y, con ello, diluyendo, desde la perspectiva de la gestión presupuestaria, la afectación a destino que le confiere la legislación sectorial urbanística.

En este particular, y a la luz de las disposiciones que resultan de aplicación, lo que sí podemos afirmar es que la redacción de las referencias legales citadas no son suficientemente claras pudiendo, desde la generación de un marco de inseguridad jurídica, ser origen y germen de la pérdida de vinculaciones de ingresos derivados de la monetización de cesiones. Máxime si tenemos en cuenta las tensiones económicas a que están sometidos continuamente los ayuntamientos.

Frente a esta situación, a fin de evitar que ingresos afectos por ministerio de la Ley a fines urbanísticos concretos queden en manos del ya citado remanente para gastos generales lo que, a la postre, significa cercenar su blindaje en tanto ingresos finalistas propiciando, con ello, la financiación general del presupuesto municipal, algunos ayuntamientos han optado por poner en práctica remedios de corte personalista, si bien perfectamente incardinados en la legislación reguladora de la gestión presupuestaria y de las Haciendas Locales. Dichas alternativas, que pasarían por confiar el ingreso efectivo de este tipo de recursos a las llamadas cuentas extrapresupuestarias del presupuesto, nos las apunta el mencionado autor, BALAGUER PALLAS, en cuya opinión “La única salvaguarda *sine die* de este caudal afecto a un fin concreto, derivado de la compensación monetaria de los excesos de aprovechamiento, pasa por la utilización de cuentas extrapresupuestarias de custodia del ingreso, el cual se incorporará al presupuesto ordinario solo cuando la realización de la inversión (expropiación o compra de la zona verde) vaya a ser una realidad inmediata”⁵⁶⁸.

En todo caso, como ya hemos apuntado, el planteamiento del recurso anterior, que se ha puesto en práctica en ayuntamientos importantes, pensamos que no deja duda sobre la alerta que despiertan las interpretaciones e indefiniciones legales de una legislación que debería amparar y ser fácilmente entendible, en orden a la protección indefinida de unos ingresos especiales afectados a un fin determinado.

6.5.4.3 EL PRINCIPIO DE “UNIDAD DE CAJA” Y LA DISPONIBILIDAD EN TESORERÍA DE LOS INGRESOS AFECTADOS

Otro problema añadido a los anteriormente explicados, deriva de la disponibilidad de recursos inmediatos para hacer frente a un gasto sobrevenido, como puede ser la petición de expropiación de dotaciones públicas pendientes de obtención, como zonas verdes, vinculadas a la “gestión asistemática”. Lejos de ser un planteamiento teórico, tenemos constancia de que se está produciendo un problema real en algunas poblaciones⁵⁶⁹, al estar precipitándose en los últimos tiempos peticiones de expropiación de los terrenos dotacionales que entraban en el sistema elaborado desde el plan con actuaciones asistemáticas, poniendo a las arcas municipales en un serio aprieto. El problema surge cuando los fondos correspondientes que habían sido ingresados por promotores en concepto de monetización de los excesos de

⁵⁶⁸ BALAGUER PALLÁS, E., en la misma entrevista que acabamos de citar.

⁵⁶⁹ Nos referimos a casos como los ilustrados por diferentes medios en el análisis municipal, a cuyo detalle nos referimos, independientemente de que puedan existir otros: Paterna, Godella, Burjassot, Alfafar.

aprovechamiento que materializaron, no están lo inmediatamente disponibles que sería deseable en la tesorería municipal, para hacer frente al pago del justiprecio solicitado o resuelto en una expropiación.

Enunciado el anterior problema, la práctica totalidad de técnicos municipales de los ayuntamientos que aplican actuaciones asistemáticas con los que se ha consultado apuntan, en denuncia de la localización del fallo del sistema, en una única dirección: **“el principio de Unidad de Caja”**. Debemos tener en cuenta que no entra dentro de la especialidad ni competencia de dichos funcionarios el control económico de la Administración, sin embargo, sus opiniones son muy valiosas en tanto que son operadores e impulsores del sistema y forman parte de su cadena de gestión.

Para entender en qué consiste este principio, podemos referirnos a la propia Exposición de Motivos de la Ley General Presupuestaria, en su versión inicial de 4 de enero de 1977, en la que se señala que *“la unidad de Caja fue requisito previo y condicionante de la disciplina presupuestaria, y continúa siendo el más firme apoyo de la misma. Así es definido en Tesoro Público, sin perjuicio de que se multipliquen las vías de acceso a los ingresos,...”*⁵⁷⁰

Refiriéndonos al principio de “Unidad de Caja”, tal como aclaran ARNAL SURIA y GÓNZALEZ PUEYO, *“no se trata de una unidad física, pues pueden existir diversas dependencias del Tesoro, ni siquiera de materializar en una sola cuenta bancaria la totalidad de los fondos de la Entidad, sino de unidad contable y de fiscalización, con las consiguientes coordinación y dirección unificadas del flujo financiero público”*⁵⁷¹. Siguiendo a los mencionados autores, del principio anterior se deriva que **cualesquiera ingresos de los Entes públicos deben utilizarse indistintamente para financiar cualquiera de sus gastos, lo que responde al principio de solidaridad**, que obedece a la necesidad de que **pagos de preferencia indiscutible no queden postergados por falta del previo ingreso de sus teóricas fuentes de financiación, en beneficio de otros de menor urgencia real**.

Cierto es, como hemos explicado anteriormente, que **existen excepciones a este principio, que se derivan de lo que denominamos “ingresos afectados a fines específicos”, como los que se derivan de la enajenación de bienes patrimoniales**, dentro de los cuales debemos considerar los ingresos procedentes de la monetarización de los excesos de aprovechamiento que radican en algunas parcelas, como alternativa permitida, y según hemos visto, mayoritariamente utilizada a la cesión física de los terrenos dotacionales correspondientes.

Por lo tanto, llegados a este punto, **cabe preguntarnos en qué medida los ingresos finalistas que se afectaran en el Presupuesto municipal a su destino concreto** (como ocurriría con la monetarización de un exceso de aprovechamiento afectado a la adquisición de una superficie concreta de suelo dotacional, caso de que se produjera esta deseable afección en el presupuesto), **son inmunes al principio de “unidad de Caja” en el control por su parte de la Tesorería municipal**. Es decir, tal como enuncian la cuestión ARNAL SURIA y

⁵⁷⁰La Ley General Presupuestaria es una norma fundamental en el área de la Hacienda Pública, ya que en la misma se contienen los principios generales de carácter permanente referentes a la actuación del Gobierno y de la Administración, respecto a los derechos y obligaciones de naturaleza económica del Estado y del sector público estatal y se regulan las instituciones y servicios de gran relevancia dentro del ámbito de las finanzas públicas, tales como el presupuesto, el Tesoro Público, la Deuda Pública, el control financiero interno y la contabilidad pública. Así pues, una de las funciones de la Tesorería de las entidades locales es la de servir al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias (art. 196.1 TRLRHL)

⁵⁷¹ARNAL SURIA, S. y GÓNZALEZ PUEYO, J.M., op.cit., pág. 53.

GÓNZALEZ PUEYO, en su obra ampliamente mencionada, “*la segunda cuestión se refiere a si esta afectación de gastos a fines específicos constituye una excepción al principio de Unidad de Caja, en el sentido de que el numerario ingresado en Tesorería procedente de estos recursos ha de utilizarse, exclusivamente, para los[sic] atender pagos derivados de la ejecución de los gastos a que están afectados, o si, por el contrario, dicho efectivo se integra, sin más, en las disponibilidades líquidas de la Tesorería y puede servir, indistintamente, para atender pagos derivados de cualesquiera obligaciones contraídas*”⁵⁷².

La respuesta a la cuestión anterior no goza de opiniones unánimes, tal como afirman estos mismos autores, ARNAL SURIA y GÓNZALEZ PUEYO, aunque la correspondiente a ellos se inclina hacia la posibilidad segunda de las apuntadas en la cuestión, es decir, **la de servir el numerario ingresado en Tesorería derivado de un gasto afecto a fines específicos, para atender los pagos de cualquiera de las obligaciones contraídas**. Dada la especificidad del tema, y elocuencia en su fundamentación, resulta del todo conveniente reproducir en buena parte el razonamiento utilizado por los mencionados autores en defensa de su opinión:

“un análisis de la situación económico-patrimonial de cualquier sujeto pone de manifiesto cómo su actividad económica da origen a unos débitos, cuya exigibilidad evoluciona en el tiempo, de la misma forma que lo hacen tanto las disponibilidades de numerario como la liquidez de los créditos a su favor, que han de servir para atender aquéllos. Estas fluctuaciones temporales determinan que una eficaz gestión económica-financiera ha de atender al pago de los débitos, con sujeción a sus respectivas prelación, utilizando los medios líquidos de pago disponibles en cada momento, obtenidos a través de la realización de los créditos, lo que supone disponer de herramientas técnicas que permitan distribuir en el tiempo los flujos de efectivo de forma eficiente.

...

*En consecuencia, es difícil de admitir que la voluntad del legislador, respecto de la Tesorería, consista en que ésta deba mantener rígidamente diferenciados los flujos monetarios de pagos y cobros, según se deriven de operaciones de ejecución del presupuesto o de operaciones no presupuestarias, o que el carácter de afectados de algunos ingresos deba extenderse a los flujos de metálico. La conclusión correcta –a nuestro juicio, no unánimemente compartida–, es que **el carácter de afectado sólo puede derivarse de los recursos financieros, en sentido amplio, pero no de las entradas y salidas de numerario en la Tesorería local. Será el sistema de información contable el que garantice que determinados recursos, calificados como afectados, se apliquen a la financiación de los gastos para los que se obtienen, por el método de asegurar que, en el momento en que se necesiten, haya suficientes disponibilidades para hacer efectivos, sin demoras de ninguna clase, las obligaciones correspondientes a gastos con financiación afectada**”⁵⁷³ [la negrita es nuestra].*

En consecuencia, el sistema de información Contable, dispone de mecanismos suficientes para, aplicando los mecanismos de financiación adecuados, atender sin demoras un gasto, por ejemplo derivado de la petición de expropiación de una zona verde de suelo urbano incluida en un plan general con una técnica asistemática de gestión, que sin embargo no fue adquirida por el ayuntamiento con los ingresos procedentes de la aplicación del sistema.

⁵⁷² Ibidem, pág. 56.

⁵⁷³ Ibidem, pág. 56.

Entonces, ¿Por qué se está produciendo un problema en los ayuntamientos cuando tienen que hacer frente al precio de las expropiaciones?⁵⁷⁴

A la vista de lo expuesto en los apartados anteriores, entendemos que el problema no está en el “principio de unidad de caja” sino en la integración en el presupuesto municipal de los ingresos derivados de la monetarización de las cesiones, junto con el resto de “patrimonio municipal de suelo”, sin una afección directa a un fin concreto. Vimos en los apartados anteriores la diversidad de destinos en los que se puede aplicar el PMS, (y que se resumen en la conservación, administración y ampliación del mismo). Luego existe una inagotable lista de necesidades municipales que encajan en los conceptos anteriores, percibidas mucho más urgentes que la compra de una zona verde, en las que previsiblemente se hayan gastado los ingresos, fáciles y accesibles por su carácter monetario, de las compensaciones económicas citadas.

Este problema se añade al de la probable sustancial diferencia entre el justiprecio resuelto en un procedimiento expropiatorio y la cuantía de la monetarización equivalente que en su día se pudo llevar a cabo, insuficiente por ser normalmente menor en cuantía⁵⁷⁵.

6.5.4.4 UNA DIFICULTAD AÑADIDA: EL ORDEN DE PRELACIÓN DE PAGOS FRENTE AL INTERÉS POR LAS ZONAS VERDES

La ordenación de pagos compete al presidente de la Administración Local, en virtud de lo establecido en el art. 186.1 del TRLRHL. De esta manera, si existe liquidez en la tesorería municipal, orientará el gasto en lo que estime más necesario, estableciendo un *orden de prelación de pagos*. No obstante, dicho orden lo puede determinar dentro de unos límites que impone la legislación en materia de Haciendas Locales. De esta manera el art. 187 del TRLRHL, establece: "*La expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de Disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores*".

Con motivo de la insuficiencia de los mecanismos establecidos en la legislación de Haciendas Locales para hacer frente a la crisis económica de alcance mundial iniciada en 2008, se originó la necesidad de establecer una nueva regulación en materia de estabilidad presupuestaria. Por esta razón se aprobó una modificación del art. 135 CE, según la siguiente redacción: "*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta*". Con ello aparece otro elemento prioritario, que por delante y junto a los gastos de personal, encabezan la lista de prelación de pagos que debe aprobar el presidente de la Corporación Local.

En consecuencia el orden de prelación de pagos, queda establecido en el siguiente:

1º. Créditos necesarios para satisfacer intereses y capital del endeudamiento local. Reembolso de operaciones de tesorería 31 de diciembre.

2º. Gastos de personal.

⁵⁷⁴ De acuerdo con la información que refieren los ayuntamientos consultados, cuando se requiere de disponibilidad económica para hacer frente a una petición de expropiación, el consecuente ingreso de su valor que hace años se realizó por un propietario, no está fácilmente accesible en tesorería, produciendo un fuerte desajuste, en las cuentas municipales.

⁵⁷⁵ La problemática que entraña la valoración del suelo es otro aspecto clave que tratamos, y trasladamos a las conclusiones del capítulo 4, dedicado a la expropiación.

3º.Obligaciones contraídas de ejercicios cerrados.

4º.Resto de obligaciones por orden de antigüedad.

Llegados a este momento podemos determinar cuál es el lugar que ocupa la compra de un suelo dotacional, tal como una zona verde, en el orden de prelación de pagos anterior. Como podemos apreciar, no se trata de una prioridad legal de primera línea, y por tanto entraría en el cuarto lugar de la lista, correspondiente al “resto de obligaciones contraídas por orden de antigüedad”.

Como hemos visto en el análisis de los municipios que introdujeron una técnica asistemática de gestión de suelo urbano, así como en el capítulo correspondiente a los resultados de la expropiación, la inactividad de la Administración hacia la compra o expropiación de zonas verdes es un hecho bastante patente.

Si a estas circunstancias unimos el hecho, explicado en el apartado anterior, por el que, aunque el ayuntamiento disponga de los ingresos resultantes de monetarización de excedentes, adecuadamente afectados al fin específico que le corresponde, como consecuencia del principio de “Unidad de Caja”, se puede disponer del líquido correspondiente para gastos que se consideran más urgentes o de mayor necesidad (previa instrumentación de los mecanismos en contabilidad para el adecuado seguimiento presupuestario y contable del ingreso finalista afectado).

Por lo tanto, de lo anteriormente explicado, se llega a la conclusión de que en la mayoría de municipios siempre habrá prioridades, que se entiendan más urgentes que cubrir, que la adquisición de zonas verdes (u otro tipo de dotaciones), de forma que éstas últimas se irán demorando todo lo que se pueda, hasta un futuro incierto, y mientras no reclame la expropiación su correspondiente propietario⁵⁷⁶.

6.5.5 La imprescindible mejora de la coordinación entre la normativa urbanística y la de gestión patrimonial

La problemática tratada en los precedentes apartados denota la necesidad de acometer un acercamiento entre la legislación urbanística y la de gestión patrimonial, y junto a esta última, la de control de las Haciendas Locales.

El mencionado aspecto también ha merecido centrar la atención de alguna tesis doctoral, como la de ORERO PARDO (2010) en la que enuncia la necesidad de una imprescindible coordinación entre la gestión urbanística y la gestión patrimonial, al denunciar que *“la confusión normativa suele producirse con frecuencia, cuando no las más evidente contradicción legal, lo que pone de manifiesto la necesidad de atajar esta incursión de carácter sectorial y probablemente sus consecuencias, tal vez poco valoradas, que la gestión urbanística provoca en la patrimonial”*. Esta descoordinación y contradicción trae sus consecuencias, según la citada autora, hasta el punto de conllevar *“resultados irreversibles manifestados en*

⁵⁷⁶ En el sentido anterior, se dirige la apreciación de CHOLBI CACHÁ, de acuerdo con el cual: el Patrimonio Público de Suelo se configura como un instrumento que va más allá de la regulación del mercado de solares, dado que se ha constituido como una verdadera fuente de financiación municipal, sobre todo en estos últimos años de eclosión urbanística; lo que pone de manifiesto en su obra: *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (Aspectos jurídicos y económicos)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, pág. 37.

*demasiadas ocasiones en detrimentos de carácter patrimonial, tales como **pérdidas de valor económico de los bienes, e incluso de los propios bienes.***⁵⁷⁷ [la negrita es nuestra]

Pensemos que el hecho de que un ingreso en la Administración Local en concepto de compra o monetarización de un exceso de aprovechamiento, que debe ser un ingreso finalista afectado al patrimonio público municipal de suelo (en concreto para adquirir el suelo dotacional con el defecto de aprovechamiento equivalente al exceso), resulte que con el paso en demasía de los años no se destine a la adquisición de dicho patrimonio municipal, puede ser equiparable a la pérdida del bien material que era su destino. Esta situación se está produciendo en la práctica, tal como se ha comentado, cuando en el momento en que la Administración Local requiere adquirir el bien dotacional, este numerario, anteriormente ingresado, aunque estuviera adecuadamente reflejado en el Presupuesto municipal, no está disponible con la necesaria agilidad en la tesorería municipal, dado que se ha gastado en otros fines, a juicio de los dirigentes políticos, más urgentes.

De una manera similar, ante la petición de expropiación de una dotación pública, el hecho de que una sentencia judicial dictamine un justiprecio muy superior al considerado por la Administración Local para cuantificar la compensación económica recibida por el defecto de aprovechamiento de dicha dotación, produce un desfase entre el monto económico disponible y la cuantía que se verá obligada la Administración a desembolsar, diferencia que no podrá recuperar, y que podemos considerar como un perjuicio comparable con el de la “pérdida de valor económico de los bienes”, en este caso, pérdida patrimonial de la riqueza del ayuntamiento, por haber recibido una cuantía menor de lo que finalmente le va a costar la dotación.

Existen otros problemas relacionados con los anteriores que se refieren a la necesaria coherencia entre el Patrimonio y la Contabilidad, a través de la conexión entre el “Inventario General de Bienes y Derechos” y el “Balance Contable”, sobre los que la misma autora incide, y a cuyas explicaciones nos referimos para mayor detalle⁵⁷⁸.

Efectivamente, no ha habido en las legislaciones urbanísticas que han contemplado cualquier figura de actuación asistemática en suelo urbano, una regulación suficientemente concreta o coordinada con la legislación en materia de patrimonio municipal, que consiguiera vincular con efectividad el destino de la monetarización de una cesión, a la obtención del suelo dotacional correspondiente. El propio preámbulo del TRLS 2008, consciente de que la gestión del patrimonio público del suelo es una deuda pendiente, enuncia entre sus motivaciones el mayor rigor para conseguir que se cumpla su destino: *“Toda capacidad conlleva una responsabilidad, que esta Ley se ocupa de articular al servicio del interés general a lo largo de todo su cuerpo:*

⁵⁷⁷ ORERO PARDO, E.: *La gestión del patrimonio inmobiliario municipal. Instrumentos del control (Comunidad Valenciana)*, tesis doctoral, Universidad Politécnica de Valencia – Departamento de Urbanismo, Valencia, 2010, pág.631. De una manera más detallada explica: *“A lo largo de los últimos años las formas de gestión exclusivamente urbanística han incidido en las propias formas de gestión patrimonial, absorbiendo a estas últimas con la excusa de su falta de agilidad y provocando que la gestión se escape a determinados controles en pro de las ventajas que se supone ofrece la urbanística, lo cual, a nuestro modo de entender, además de ser una forma de socavar el control patrimonial, viene a significar lo que hemos dado en llamar el primer envite al patrimonio municipal. También conlleva que su aplicación práctica obtenga resultados irreversibles manifestados en demasiadas ocasiones en detrimentos de carácter patrimonial, tales como pérdidas de valor económico de los bienes, e incluso de los propios bienes.”*

⁵⁷⁸ Esta cuestión interesa a nuestro estudio, ya que un ingreso en la Hacienda Local proveniente de la monetarización de un excedente de aprovechamiento, detectable inicialmente desde la Contabilidad, y que sin embargo no se destine inmediatamente a la adquisición por el ayuntamiento de la dotación pública correspondiente, no tendrá su reflejo inmediato en el Patrimonio, lo que en principio parece dificultar el control y seguimiento de dicho ingreso al fin a que va destinado, si no existe un buen nexo de unión, comunicación y control. Al parecer, los problemas operativos que se derivan de este hecho, tal como desarrolla con detalle ORERO PARDO (2010) existen en diferente medida.

desde ..., el mayor rigor en la determinación de los destinos de los patrimonios públicos de suelo o las medidas arbitradas para asegurar que se cumple ese destino aun cuando se enajenen los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.”

Como añadidura al escenario anterior, cabe señalar la importancia que tiene la adecuada coordinación entre todas las unidades administrativas del ayuntamiento para gestionar adecuadamente todos los procedimientos que tengan consecuencias sobre el patrimonio municipal incrementando este, ya que deben ser reflejadas oportunamente en el “Inventario general de Bienes y Derechos”, a través de los correspondientes acuerdos de altas, bajas, y regularizaciones. Por ello es imprescindible una adecuada comunicación entre las distintas unidades administrativas que reciben información y la gestionan. Juega un soporte esencial de partida en esta misión, la coordinación entre legislación urbanística y relativa a gestión patrimonial y contable del ayuntamiento, a que nos hemos referido en el presente apartado⁵⁷⁹.

6.5.6 La ausencia de plazo para materializar por la Administración el destino de la compensación monetaria sustitutiva

Consideramos un hecho importante que puede agravar las disfunciones apuntadas, la inexistencia de un plazo en la legislación urbanística, de las Haciendas Locales o de gestión del patrimonio público de suelo, para que el ingreso derivado de la compra de un exceso de aprovechamiento en sustitución de la entrega de la dotación pública con el defecto equivalente, sea efectivamente destinado por la Administración Local a la adquisición de dicha dotación, bien contactando con el propietario para su venta voluntaria o iniciando un procedimiento expropiatorio.

En consecuencia, la fijación de un horizonte temporal para la materialización del destino de los ingresos por compra de excedentes de aprovechamiento en sustitución de la cesión de los terrenos dotacionales equivalentes, es una cuestión que, entendemos, debería incluirse en la legislación. Cada vez más, con la búsqueda de mecanismos para la gestión de la ciudad consolidada, se están introduciendo flexibilidades, incluso en la cesión de dotaciones públicas en casos concretos de suelo urbano, permitiendo su sustitución por ingresos en metálico que se deben afectar a PMS (art. 76.4 LOTUP). Hemos razonado anteriormente, entendemos con suficiente detalle, el “peligro” comprobado que ello supone.

Con la afección al PMS indicada, caemos de nuevo en un vacío temporal, por indefinición del plazo para cumplir la materialización efectiva del destino del ingreso, y llegar a la demora indefinida. En el mismo sentido, debemos recordar que, sin embargo, la legislación urbanística regula el derecho de los propietarios de solicitar la expropiación de sus terrenos dotacionales transcurridos unos plazos determinados⁵⁸⁰. En consecuencia, llegada esta situación, si el ayuntamiento no ha reservado adecuadamente los ingresos económicos derivados de la

⁵⁷⁹ *Ibidem*, pág. 660. Por su claridad en la expresión gráfica del problema planteado, reproducimos la explicación de ORERO PARDO, en relación a la organización de los ayuntamientos para la gestión de su patrimonio:

“La realidad administrativa municipal no dista mucho de situaciones como la descrita, la falta de comunicación entre los distintos departamentos de la organización suele ser lo habitual, aunque esta situación suele ser especialmente grave en el área de urbanismo, de la que normalmente se desconocen la casi totalidad de las actuaciones que desarrolla, y de aquellas de las que se tiene conocimiento, normalmente éste no se produce en el momento procedimental más oportuno que permita provocar algún tipo de reacción patrimonial. En cualquier caso, y aún a pesar de la falta de comunicación entre los distintos servicios municipales, por lo general la contabilidad suele achacar a patrimonio que la cuenta no está clara porque el Inventario tampoco lo está y patrimonio se justifica lamentando que no le llegaba la información de las distintas unidades administrativas, cuyas actuaciones tienen repercusión patrimonial y ocasionan modificaciones al Inventario”.

⁵⁸⁰ Respecto a los supuestos de derecho y plazos para poder solicitar la expropiación rogada, nos remitimos al análisis pormenorizado efectuado en el capítulo dedicado a la expropiación.

“gestión asistemática”, se planteará el problema de hacer frente al gasto de la expropiación correspondiente.

Por tanto, resulta contradictorio que la legislación urbanística haya venido estableciendo plazos para que los propietarios de suelos dotacionales puedan solicitar la expropiación rogada y activar forzosamente el inicio de este proceso, en determinados supuestos, mientras que la Administración carezca de plazo para reinvertir los ingresos económicos que tienen la finalidad de obtener dichas dotaciones en la adquisición efectiva de las mismas.

Podemos reputar a desconocimiento y falta de información el hecho de que los promotores que han pagado por sus correspondientes dotaciones, no exijan a la Administración que materialice las mismas. No creemos que se trate de una despreocupación por poder disfrutar de las zonas verdes correspondientes, ya que todo ciudadano que hace frente económicamente a sus deberes suele desear que reviertan para sí los beneficios de sus impuestos.

También pensamos que la ausencia de un plazo legal para que se reinviertan los ingresos económicos mencionados en su finalidad concreta, dota de una inmunidad a la Administración, contra la que es difícil luchar. De esta manera, la mentalidad recaudatoria con que puede que algunas administraciones estén gestionando la técnica discutida, acabe incluso por llegar a estar asumida con resignación por dichos promotores.

En dicho sentido, las palabras de CHOLBI CACHÁ (2004), aunque referidas a las cesiones de “aprovechamiento”, creemos que resumen fielmente el sentir del problema, al enunciar que ***“los aprovechamientos urbanísticos (cesiones de terrenos) que deben revertir al propio Patrimonio Municipal de Suelo, cobran especial importancia cuando se monetarizan los mismos y el numerario líquido constituye una golosa tentación para ser utilizada, como fuente de financiación de obras o servicios públicos, por los gestores públicos municipales.”***⁵⁸¹ [la negrita es nuestra].

⁵⁸¹ CHOLBI CACHÁ, F.A., op. cit., pág. 38.

6.6 CONCLUSIONES

6.6.1 Reflexión final

Resulta un tanto paradójico y contrastante, encontrar algunas sentencias y pronunciamientos que ponen en tela de juicio algunas instrumentaciones o técnicas de gestión en suelo urbano, como las que nos han ocupado en el presente capítulo, sobre todo cuando su aplicación conlleva la imposición de determinadas obligaciones al suelo urbano consolidado, y sin embargo haber encontrado un número significativo de municipios donde siguen vivas y en pleno funcionamiento las técnicas de “gestión asistemática” que hemos expuesto, diseñadas por planeamiento municipal con una media de 25 años de vigencia. Como hemos visto, se ubican casi todas en municipios de cierto tamaño y entidad, en la corona metropolitana del área de Valencia⁵⁸².

Quizás el sentido común o la lógica, que no es otra que donde radica su objetivo inicial (la gestión del suelo urbano), estén siendo la fuerza del motor que las mantiene plenamente activas, todavía, en la mayor parte de los municipios que las dispusieron, sin perjuicio de la razón “jurídica” que puedan tener los pronunciamientos vertidos sobre las que han sido recurridas, y sobre el mayor o menor acierto en algunos aspectos de su puesta en práctica, que hemos discutido⁵⁸³.

Por ello, **las técnicas de “gestión asistemática” estudiadas, lejos de ser técnicas “agotadas”, nos dejan una experiencia de la que extraer conclusiones importantes para la gestión del suelo urbano**, que como sabemos, adquiere una relevancia importante en la actualidad, con la vuelta a la regeneración de la ciudad consolidada.

Siguiendo con el objetivo de extraer experiencia de los errores cometidos en su aplicación, creemos que no conviene perder la oportunidad de recoger en el presente trabajo la diferente percepción que se tiene de los resultados obtenidos con la “gestión asistemática”, por las diferentes áreas o sectores de los ayuntamientos. Entendemos es muy indicativa de la diferente visión que se tiene, entre ellos, de la gestión urbanística.

Por lo que respecta a las áreas de las que depende el control económico municipal (intervención) existen dos manifestaciones diferentes. En algunos casos ha resultado sorprendente descubrir un gran desconocimiento hacia la existencia o el funcionamiento del sistema de gestión instrumentado en el plan general, así como cierta incertidumbre sobre el destino real que se ha dado a los ingresos de la habitual monetarización de excesos de aprovechamiento.

En otros casos, cuando se conoce el funcionamiento del sistema, se transmite una valoración satisfactoria del mismo, extensiva a los representantes municipales, por la importante fuente

⁵⁸² Los municipios en que han sobrevivido sin sobresaltos judiciales son precisamente los primeros que apostaron por este sistema, redactados al amparo de la legislación estatal preautonómica, la mayoría planes adecuados al TRLS 1976 ó TRLS 1992, que se ciñen al concepto primario de la *reparcelación voluntaria y discontinua* sentado en el RGU, y escapan por tanto de su deformación a través de la imposición de coeficientes reductores de aprovechamiento o de cesión en suelo urbano, que choca con el límite de deberes impuesto por el art. 14.1 de la LRSV a los propietarios de suelo urbano consolidado.

⁵⁸³ Nos referimos en especial, al fracaso de la opción de monetarización de los excesos de aprovechamiento que radican en algunas parcelas, en orden a conseguir su traducción en la obtención física de las dotaciones correspondientes. Este problema está explicado con detalle en un epígrafe específico del presente capítulo.

de ingresos que conlleva, que se adiciona -y se diluye- al resto de los derivados de las licencias de obra. Incluso en municipios en que está en fase de elaboración un nuevo plan general, se ha constatado el interés hacia el mantenimiento de la técnica asistemática en el nuevo planeamiento.

Son limitados los casos, en que se ha encontrado un interés y una preocupación hacia la adecuada consecución de los fines de naturaleza urbanística de la “gestión asistemática”, como son, la obtención de las “zonas verdes estructurales”.

En contraste con lo anterior, destaca la sensación negativa percibida desde el área de urbanismo, que observa como dotaciones públicas en general, - en gran parte zonas verdes -, para las que se diseñó el sistema, continúan siendo campos de cultivo o terrenos abandonados, mientras en algunos casos se acrecienta el temor de tener que enfrentarse a peticiones de expropiación por sus respectivos propietarios.

Si tenemos en cuenta el esfuerzo añadido, que se ha intentado plasmar en las páginas precedentes, que supone tanto la instrumentación del sistema desde el plan como su aplicación práctica, a la sensación negativa anterior se añade un justificado componente de frustración.

En las páginas precedentes se han realizado múltiples aportaciones para el conocimiento de la aplicación de la “gestión asistemática” en la provincia de Valencia, así como conclusiones específicas sobre los resultados obtenidos. Nos remitimos a la ubicación de las más importantes, para evitar reiteraciones innecesarias:

6.4.1: Tipos de técnicas aplicadas y clasificación de municipios

6.4.3: Cuadro comparativo de variantes y sus características

6.4.4: La contribución del ayuntamiento como impulsor de la “gestión asistemática”

6.4.5.3: Conclusiones particulares sobre el valor del suelo

6.4.6: El complemento mediante “reparcelación sistemática” para viabilizar la gestión

6.4.7: Perspectivas de continuidad de las técnicas de “gestión asistemática” estudiadas

Hemos entendido conveniente individualizar en un apartado independiente las conclusiones sobre la problemática que centraliza la aplicación práctica de la “gestión asistemática”, que se completa con un resumen de los puntos críticos encontrados, así como con propuestas de mejora y planteamiento de alguna línea de investigación futura. Estos aspectos se recogen en el punto siguiente, llevando por título:

- La coordinación entre la gestión urbanística y el control económico de las Haciendas Locales.

6.6.2 La coordinación entre la gestión urbanística y el control económico de las Haciendas Locales

6.6.2.1 PROBLEMÁTICA DETECTADA

En el presente trabajo se ha puesto de relieve el problema que deriva de la necesaria coordinación entre gestión urbanística y control económico de las Haciendas Locales, evidenciándose sus repercusiones a través del análisis de las técnicas asistemáticas de gestión en suelo urbano.

Diversas son las variantes que hemos encontrado en la aplicación de la “gestión asistemática”⁵⁸⁴, pero todas tienen un objetivo común: la obtención de suelos dotacionales en suelo urbano. Dentro de este objetivo de gestión, destaca el predominio de las zonas verdes.

Sin embargo, los resultados obtenidos han sido totalmente deficientes, dado que tal como se ha podido constatar, un porcentaje elevado de los suelos que el sistema previó obtener, todavía se encuentran en manos privadas, con el agravante del desencadenamiento de la petición de expropiación que se está dando sobre algunos de ellos, a nuestro modo de ver, en cuantía mínima para el tamaño de la “bomba de relojería” que se encuentra latente⁵⁸⁵.

En nuestra opinión, la razón fundamental que ha ocasionado la situación anterior, ha sido **la generalización de la monetarización de la cesión física del suelo dotacional que correspondía a las solicitudes de licencia de obras** incluidas en alguno de los sistemas de “gestión asistemática” estudiados⁵⁸⁶. Es decir, una opción que se planteó como excepcional en el sistema, como era el pago en metálico del valor equivalente al exceso de aprovechamiento que radicaba en la parcela, en aras de que el ayuntamiento gestionara el conjunto de ingresos de una manera más eficiente y coordinada para obtener los suelos dotacionales, se ha convertido en la tónica general⁵⁸⁷. Sin embargo, los recursos ingresados no han sido adecuadamente gestionados por la Administración Local, a la vista de la cantidad de zonas verdes pendientes de obtener, que se habían vinculado a la técnica asistemática en cuestión.

⁵⁸⁴ Se ha podido encontrar tres variantes:

- Establecimiento de coeficientes unitarios para tasar el derecho de aprovechamiento en suelo urbano (llamados aprovechamiento normal, tipo o unitario, según casos)
- Coeficiente de cesión dotacional
- Coeficiente reductor de aprovechamiento

Las diferencias se encuentran explicadas en el capítulo correspondiente del presente trabajo.

⁵⁸⁵ Más allá de los casos referidos por los técnicos municipales, podemos constatar a través de algunos medios públicos (tales como la web de ayuntamiento de Paterna), la preocupación generada. Como situación singular, que denota tanto la inactividad de la administración, como el callejón sin salida a que se ha visto sometido algún ayuntamiento por la anulación judicial de su técnica asistemática, nos podemos referir al caso del Parque de la Dehesa de Godella, que ha desembocado en expropiación (véase en el capítulo 4).

⁵⁸⁶ Hay municipios donde se aprecia más claramente las repercusiones del cambio a un sistema que da pie fácilmente a la monetarización. Por ejemplo, en el caso de Xàtiva, donde hemos podido comprobar, gracias a la cercanía de dos planes sucesivos, el contraste entre ambos. Se presentan resultados favorables sobre la obtención del parque urbano de La Costa (entre otras muchas dotaciones obtenidas que refieren los técnicos municipales en dicha época) a partir del primer PG (1985), no vigente hoy en día, que se gestionaba por el establecimiento de “aprovechamientos unitarios” por zonas, apoyado desde la oficina técnica municipal por un esfuerzo impulsor y coordinador entre propietarios para conseguir la cesión física de las dotaciones. Sin embargo la conversión del sistema anterior, hacia la implantación de un “coeficiente reductor” de aprovechamiento mediante el posterior y vigente PG (2000), ha conducido a la cómoda gestión de las licencias, ingresando la monetarización correspondiente. En concreto, a partir de entonces, no ha habido ningún avance en la obtención de superficie del parque de La Costa.

⁵⁸⁷ En 10 de los 11 municipios de la provincia de Valencia que aplican en la actualidad una técnica asistemática (en todos menos Moncada), se opta en la práctica totalidad de las operaciones, por la compensación monetaria.

Esta situación es más visible cuando el suelo dotacional sobre el que se centró el objetivo, era un gran parque urbano, único y centralizado, gran parte de cuya superficie se encuentran a fecha actual en la misma situación de titularidad privada que cuando se implantó el sistema. Y ello a pesar del considerable número de licencias concedidas desde sus inicios (la mayoría, de principios de los años 90), y los ingresos que las mismas podemos imaginar que habrán reportado a las arcas municipales, suficientes para al menos, haber adquirido una porción significativa de dichos parques.

Luego resulta bastante evidente que el sistema no ha funcionado. Ha fallado la segunda fase en que se hubiera cerrado o finalizado la reparcelación discontinua, mediante la compra por el ayuntamiento de las dotaciones públicas correspondientes a la “gestión asistemática”, con los ingresos procedentes de su monetarización. La falta de consecución de esta última fase por los ayuntamientos, denota una gran falta de interés y de responsabilidad por su parte. De hecho, un sistema de “gestión” previsto e instrumentado para obtener dotaciones, se ha convertido en una fuente más de ingresos cuyo mantenimiento, en muchos casos, obedece únicamente a intereses recaudatorios.

6.6.2.2 LOS PUNTOS DÉBILES DEL SISTEMA

UNIFICACIÓN TERMINOLÓGICA NO ADECUADA DE DOS TIPOS DE CESIONES DIFERENTES, EN EL TÉRMINO DE “EXCEDENTES”

En nuestra opinión, existe una confusión en la legislación urbanística valenciana, que se consolida a través de la terminología que introduce la LRAU, como consecuencia de la cual, los ingresos de la monetarización de las cesiones de suelo obtenidos mediante la “gestión asistemática”, se conducen en la dirección equivocada: su afección al “patrimonio municipal de suelo”.

Dicho momento preciso, se produjo cuando la LRAU unificó en la única acepción “excedente de aprovechamiento”, dos cesiones de muy diferente origen y finalidad⁵⁸⁸:

- Los excesos de aprovechamiento que radican en algunas parcelas, por ser el “aprovechamiento objetivo” materializable en ellas superior al “tipo” (o coeficiente unitario que le imprime derechos)⁵⁸⁹.
- El aprovechamiento que deriva de las cesiones legales a la Administración de “aprovechamiento lucrativo” (con el fin de revertir a la colectividad parte de las plusvalías urbanísticas), y que corresponde con la diferencia entre el “aprovechamiento tipo” y el “aprovechamiento subjetivo” de los propietarios.

⁵⁸⁸ Según el art. 60.4 de la LRAU: “Excedente de aprovechamiento es la diferencia positiva que resulta al restar del aprovechamiento objetivo de un terreno el aprovechamiento subjetivo que corresponde a la propiedad del mismo.” La misma definición se recoge en el art. 34 de la LUV.

⁵⁸⁹ Recordemos que este “exceso”, es el que compensado con terrenos con “defecto”, o nulo aprovechamiento objetivo (dotaciones públicas), permiten la cesión de las dotaciones a cargo de los propietarios con dicho “exceso”, a través de la “gestión asistemática” en suelo urbano. Esta acepción como “exceso” es la que utilizó el arquitecto GARCIA-BELLIDO, creador e impulsor de las TAU, para referirse al tipo de cesión indicado, en las publicaciones que hemos citado al comienzo del capítulo.

AFECCIÓN DE LA MONETARIZACIÓN DE CESIONES DOTACIONALES AL “PMS”

Las implicaciones de la unificación terminológica anteriormente mencionada son importantes, cuando en el propio articulado de la Ley se establecen las formas de poder adquirir el “excedente” de aprovechamiento (art. 60.5 LRAU), entre las que cabe **el abono en metálico a la Administración de su valor, estableciendo que “los ingresos públicos por este concepto quedarán afectos al patrimonio municipal de suelo”**⁵⁹⁰.

El origen del “patrimonio público municipal” (PMS) de suelo, y su finalidad, nada tienen que ver con el de las dotaciones públicas que se ceden en las “actuaciones asistemáticas”⁵⁹¹. La finalidad de estas últimas es dotar de zonas verdes, viarios o equipamientos públicos a los ciudadanos, alcanzando los mínimos que marcan los estándares legales, por lo que, siendo suelo público que no se puede enajenar, no tiene un precio en el mercado, y por tanto, no sirve para regular el precio de los solares, que es el fin primigenio del “patrimonio municipal de suelo”, ni es sustituible por el mismo. Tampoco tiene suficiente entidad ni es su función encauzar y desarrollar técnica o económicamente la “expansión” de las ciudades, ya que el fin de estas cesiones se circunscribe a completar dotaciones en suelo urbano consolidado, lo que recordemos, fue el objetivo de las técnicas de “gestión asistemática”.

En consecuencia, ¿por qué se mezclan dentro de un mismo conjunto con el “patrimonio municipal de suelo”? Entendemos que esta acción ha obstaculizado gravemente que el destino finalista de estos ingresos llegue a su puerto: la obtención de las dotaciones. Como consecuencia de su afección al PMS entran en el mismo “torbellino” que supone la gestión de estos bienes, de donde, independientemente de su procedencia dotacional, pueden “salir” en direcciones bastante diferentes. Es de sobra conocido el problema que supone la gestión del PMS, del que se han servido los ayuntamientos para financiar las maltrechas arcas municipales, a partir de la progresiva flexibilidad que, respecto al posible destino de éstos, ha ido introduciendo la legislación.

LA AUSENCIA DE PLAZO PARA REINVERTIR LAS COMPENSACIONES MONETARIAS, SUSTITUTIVAS DE LA CESIÓN FÍSICA DE DOTACIONES, A SU DESTINO FINAL

Llegados a este punto, debemos señalar la situación en que quedan los promotores que ingresaron una cantidad equivalente a la superficie dotacional que les correspondía ceder. En este caso, no encontramos en la legislación urbanística un plazo que obligue a la Administración a reinvertir o destinar dichas cantidades a su finalidad específica, por lo que, a nuestro entender se produce una situación ciertamente injusta, ya que no pueden reclamar la compra de dicha dotación para disponer de ella.

Únicamente tienen la posibilidad, como vecinos de una futura verde sin urbanizar, de instar a la Administración que curse la correspondiente orden de ejecución al propietario del terreno, en caso de que ésta no reúna las adecuadas condiciones de conservación y limpieza que originen

⁵⁹⁰ Hemos de notar, no obstante, que esta exigencia es propia únicamente de la legislación valenciana, ya que, como hemos explicado anteriormente, la legislación estatal únicamente exige la afección al “patrimonio municipal de suelo” de las cesiones de aprovechamiento lucrativo privado, en el porcentaje que la legislación establece, para el retorno de las plusvalías urbanísticas a la colectividad.

⁵⁹¹ Desde el preámbulo de la LS 1956, se explica que la intención de constitución de “patrimonios públicos de suelo”, y la adquisición paulatina de terrenos que conlleva, es **que puedan servir como reguladores del precio de “solares”**. Su finalidad se estableció para **prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones**, de forma que se debía adscribir a la gestión urbanística, para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización (art. 72 LS 1956).

situaciones insalubres, o incluso que lleve a cabo la ejecución subsidiaria de su mantenimiento.

Resulta paradójico que, sin embargo, el dueño de la dotación pública no adquirida, sí pueda instar el inicio del expediente expropiatorio de su terreno, pasados los plazos legales correspondientes (ver capítulo dedicado a la expropiación, para mayor detalle).

Como vemos, no existe una correspondencia o correlación entre las posibilidades anteriores. Entendemos que la Administración también debiera tener un plazo, o ciertas condiciones restrictivas para, una vez dispone de los ingresos correspondientes a la monetarización de dotaciones, asegurar que se destinan a la adquisición de éstas en un plazo razonable.

EL INSUFICIENTE REFLEJO Y CONTROL EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL DE LA AFECCIÓN CORRESPONDIENTE

Haría falta alcanzar un nivel de detalle, tanto en la elaboración del Presupuesto municipal, como en su seguimiento, para afectar concretamente los ingresos de las compensaciones monetarias correspondientes a las cesiones dotacionales concretas, y controlar que, aun estando dentro integradas en el PMS, no se dedicaran al resto de fines e inversiones previstos en el mismo (que son cada vez más variados y flexibles), sino a su finalidad concreta.

En el plano teórico, con las herramientas de control presupuestario y contable de que se dispone, la previsión y vigilancia anterior sí es posible, pero en práctica, y los resultados lo demuestran, no se está llevando a cabo adecuadamente. Pensamos que al caer, desde su propia terminología, y consecuente “fusión”, mezclado con el resto de “excedentes”⁵⁹² en el PMS, la diferencia entre ambos tipos de cesiones se difumina ante los ojos de los diferentes agentes, tanto políticos como funcionarios, que tienen encomendado el control económico de las Haciendas Locales. Pero a lo anterior, hemos de añadir que, caso de haberse realizado la afección concreta a su destino en el presupuesto municipal, su mantenimiento puede tener “fecha de caducidad”, en caso de no invertirse en la obtención de la dotación, a tenor de lo dispuesto en el art. 182 del TRLRHL.

El principio de Unidad de Caja, y el orden de prelación de pagos, que orienta las posibilidades y prioridades en los gastos de Tesorería, acaban por controlar y limitar la disponibilidad económica de los ayuntamientos, lo que conlleva que se dejen siempre para último término, cuestiones que se aprecian más prescindibles, como son las zonas verdes. **Si además, presupuestariamente el compromiso con ellas no está adecuadamente trazado, el abocamiento al fracaso está garantizado, tal como ha sucedido.**

LA CONFUSA REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

Pero, de nuevo y en nuestra opinión, continúa la legislación urbanística insuficientemente taxativa y clara. El art. 76.4 LOTUP, refiriéndose en general a las actuaciones aisladas, sí especifica que las compensaciones económicas sustitutorias de dotaciones se integrarán en el patrimonio público de suelo⁵⁹³, “con la finalidad de obtener los suelos dotacionales

⁵⁹² Nos referimos con el resto de “excedentes” a los provenientes del regreso a la colectividad de las plusvalías urbanísticas mediante la cesión de un porcentaje del aprovechamiento lucrativo privado, variable según legislación urbanística aplicable.

⁵⁹³ La denominación “patrimonio público de suelo” (PPS) obedece a una visión más amplia hacia otras administraciones, además de la municipal, a la que parece ceñirse el “patrimonio municipal de suelo” (PMS).

*correspondientes*⁵⁹⁴. Sin embargo, el art. 77.2 de la LOTUP, que se centra precisamente en las transferencias de aprovechamiento urbanístico (actuaciones que presenten, en su conjunto, un excedente de aprovechamiento porque el aprovechamiento tipo sea menor que el aprovechamiento objetivo), regula una serie de formas de compensar el excedente, donde NO se vuelve a recordar que las compensaciones económicas, si corresponden a defectos de suelos dotacionales, se afectarán a la finalidad de su obtención. Por el contrario se integran en el PPS sin especificación. Pero no solo eso, sino que además se permite ceder “edificaciones preexistentes” del mismo valor, sin ningún condicionamiento más, con lo que se puede adquirir el exceso de aprovechamiento que corresponde al defecto de un suelo dotacional, sin ceder el suelo dotacional⁵⁹⁵.

Por lo tanto, entendemos que la legislación urbanística debería ser suficientemente explícita en la necesidad de afectar las compensaciones en sustitución de cesión física de dotaciones, a la adquisición de dichos suelos, y corregir algunas contradicciones, como la citada del art. 77.2 de la LOTUP (si es que importa realmente la obtención de las dotaciones que la propia ley exige).

6.6.2.3 PROPUESTAS DE MEJORA

En primer lugar debemos advertir sobre **la vigencia del problema expuesto**, independientemente de la continuidad en un determinado municipio de la aplicación de las “técnicas asistemáticas” estudiadas. La razón deriva de la posibilidad permitida por la vigente legislación urbanística valenciana de sustituir cesiones de suelo dotacional por su correspondiente compensación económica, en las “actuaciones de dotación” en suelo urbano, a tenor de lo dispuesto en el art. 76.4 y 77.2 LOTUP. Por ello, medidas como las que señalamos a continuación son necesarias ante el peligro, como hemos visto constatado, de la dificultad sobre el control del destino de dichos ingresos:

⁵⁹⁴ El art. 76.4 de la vigente legislación autonómica valenciana (LOTUP), referido a las “Reglas generales de equidistribución para los ámbitos de actuaciones aisladas”, y en relación a las cesiones dotacionales requeridas en actuaciones aisladas en las que ha habido un incremento de aprovechamiento, establece: *“Las cesiones dotacionales a que se refiere el apartado anterior se podrán realizar mediante transferencias de aprovechamiento. En el caso de imposibilidad física de materializar la cesión dotacional en terrenos del propio ámbito espacial de la actuación aislada, se podrá materializar mediante la cesión de superficie edificada de valor equivalente integrada en un complejo inmobiliario en la zona de actuación, o fuera de ella si no fuera posible, o mediante compensación económica equivalente sustitutoria. Las cantidades obtenidas de dicha compensación se integrarán en el patrimonio público de suelo con la finalidad de la obtención de los suelos dotacionales correspondientes.”*

⁵⁹⁵ El art. 77.2 de la LOTUP, sin embargo, no especifica (como sí lo hace el 76.4) que los excedentes se destinen a la finalidad de obtención de los suelos dotacionales correspondientes, cuando se está refiriendo precisamente al caso de aprovechamiento objetivo superior al tipo, propio de las actuaciones asistemáticas en suelo urbano. Además el punto c) no tiene condicionamiento alguno, por lo que se puede ceder una edificación preexistente en sustitución de una dotación.

“Cuando una actuación presente, en su conjunto, un excedente de aprovechamiento porque el aprovechamiento tipo sea menor que el aprovechamiento objetivo, este se compensará:

a) Preferentemente, por la cesión de los suelos dotacionales necesarios para su urbanización interna o para conectar o integrar la actuación en las redes generales de servicios urbanísticos.

b) Por la cesión de terrenos en otro sector, área de reparto o ámbito urbanístico o geográfico, mediante transferencias de aprovechamiento.

c) Cediendo edificación preexistente, previa tasación, que sea de igual valor a los terrenos que hubiera que ceder en su lugar.

d) En defecto de los anteriores, mediante compensación económica por el valor del excedente de aprovechamiento.

Lo obtenido por dicha compensación se integrará en el patrimonio público de suelo.”

1) En nuestra opinión, **de la misma forma que la mayoría de dotaciones públicas en suelo urbano no constituyen inicialmente “patrimonio municipal de suelo” (PMS), tampoco lo debería ser su compensación monetaria, a través de cualquier técnica de gestión.** Solo debería afectarse a PMS la monetarización de suelos dotacionales, cuya función atribuida desde el planeamiento fuera en dicho sentido desde un origen, situación que difícilmente corresponde, como hemos explicado, con una “zona verde”. Lo contrario parece un sin sentido y una desviación, de la que no encontramos suficiente lógica, y que como hemos intentado demostrar, ha causado un perjuicio grave al objetivo de las técnicas asistemáticas en suelo urbano.

2) Para conseguir una coherencia en la regulación normativa, **sería recomendable que se separaran terminológicamente, dentro del término de “excedentes”, los dos tipos de cesiones de diferente origen,** utilizando diferentes acepciones para cada una de ellas. Apuntamos, como posibilidad, la siguiente:

- “cesión legal de aprovechamiento” (Ap. Tipo – Ap. Subjetivo), aquel que tiene como fin el regreso de las plusvalías urbanísticas a la colectividad;
- y sencillamente “exceso” de aprovechamiento (Ap. Objetivo – Ap. Tipo) al que se deriva de la aplicación de una técnica de gestión, que se aplica con finalidad equidistributiva.

3) La Administración también debería tener un **plazo o unas condiciones restrictivas para, una vez dispone de los ingresos correspondientes a la compensación económica sustitutiva de una cesión dotacional, proceder a adquisición de ésta,** de forma voluntaria o iniciando la correspondiente expropiación. Proponemos como alternativa, que los ingresos correspondientes pasaran a una caja de depósitos especial, en espera de la procedencia de su reinversión individual o junto con otros, a la compra de las dotaciones correspondientes⁵⁹⁶.

4) Como medida complementaria, aunque entendemos no estrictamente necesaria, sería conveniente **recuperar un registro, similar al “Registro de Transferencias y actos inscribibles”** que introdujo el TRLS 1992, como mínimo para las derivadas de la aplicación de las “técnicas asistemáticas” de obtención de dotaciones, donde quedara constancia de las compensaciones económicas ingresadas en sustitución de la cesión física de la dotación, facilitando la transparencia y control de su destino⁵⁹⁷.

5) Con carácter más general que las propuestas concretas anteriores, entendemos que se deberían acometer acciones dirigidas a **mejorar la coordinación entre la legislación de Haciendas Locales,- o de control económico municipal-, y la urbanística.** Sus objetivos entendemos que debieran incidir en dotar de mayor transparencia, operatividad y comunicación, así como entendimiento de las implicaciones económicas que genera la gestión

⁵⁹⁶ Recordemos la Caja de Depósitos de Hacienda, donde se consignaban los justiprecios acordados en las expropiaciones, hasta la resolución de los expedientes contradictorios de su valoración. Es interesante recordar, tal como hemos explicado en las páginas precedentes, que en sustitución de esta “caja” hoy en día inexistente, en algún ayuntamiento se ha recurrido al traspaso del ingreso de la monetarización a la “contabilidad extrapresupuestaria”, con el fin de mantenerlo “a buen recaudo”, mientras llegara el momento seguro de invertirlo en su finalidad concreta. Todo ello no viene sino a ratificar el riesgo de desvío de los ingresos, que hemos apuntado en esta parte de nuestro trabajo.

⁵⁹⁷ El art. 197 del TRLS 1992 (actualmente no vigente), estableció la obligatoriedad de creación de un “Registro de Transferencias y actos inscribibles”, según el cual, en él se debían inscribir, al menos, los siguientes actos:

a) Los acuerdos de cesión o distribución de aprovechamientos urbanísticos celebrados entre particulares, que deberán constar en documento público.

b) Los acuerdos de compra, venta o cesión por cualquier título de aprovechamientos urbanísticos celebrados entre la Administración actuante y los particulares.

c) Las transferencias coactivas de aprovechamientos urbanísticos.”

urbanística por parte de los gestores del área económica municipal. Se apunta como dificultad a afrontar para hacer efectiva la regulación, la necesaria coordinación entre las diferentes administraciones que ostentan competencias en materia urbanística (estatal, autonómica), y en materia de Haciendas Locales (estatal).

Finalizamos nuestra aportación con el señalamiento de una posible línea de investigación, cuyo título y objetivos básicos enunciamos a continuación:

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: “Mejora de la coordinación entre la normativa urbanística y la de control económico de las Haciendas Locales”

Excede de la presente investigación ahondar en mayor grado en materia jurídica y económica relacionada con **la protección del PMS y el control efectivo de los ingresos que deben quedar afectados a éste**, por lo que hemos profundizado lo necesario para localizar la base del problema que gira alrededor de la gestión de nuestro objeto de estudio, las “zonas verdes estructurales”, a través de las técnicas asistemáticas previstas en el planeamiento. Este campo, junto con el de **la adecuada coordinación entre la normativa urbanística y la de control económico de las Haciendas Locales**, entendemos pueden configurar una posible línea de investigación. El tema apuntado podría ser tratado de manera más amplia, y con mayor alcance, por profesionales con la debida titulación y formación, jurídico-económica, al respecto.

Si se pretende llevar a cabo una metodología similar a la propuesta en la presente tesis, partiendo de la investigación de datos reales que consten en la Administración Pública Local, podemos adelantar que la dificultad mayor radicará en acceder a las cuentas de los presupuestos municipales, por la lectura intervencionista o auditora que puede en un principio sugerir la investigación. Quizás con los planteamientos en orden a la transparencia de la Administración Pública, que a finales del presente año 2015 entraran en vigor, se facilite el acceso a la información económica de los ayuntamientos, de una manera más fácil que permita ahondar en trabajos como el propuesto⁵⁹⁸.

⁵⁹⁸ Recientemente ha sido publicada la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Los aspectos más relevantes de esta nueva norma son: Incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública (que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas), reconocer y garantizar el acceso a la información y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

7 CONCLUSIONES GENERALES

Las deducciones y aportaciones del presente trabajo, se han ido recogiendo a modo de conclusiones específicas, en epígrafes concretos y al final de cada capítulo, para facilitar una lectura más contextualizada.

No obstante, de las cuestiones que nos han preocupado especialmente, y que han guiado nuestra investigación, se derivan finalmente, las conclusiones generales más relevantes de la tesis que expondremos a continuación.

CONCLUSIONES

Los orígenes de nuestra legislación urbanística, como razón de su actual inadecuación a nuestra diversidad municipal

1. Nuestra legislación urbanística adolece de falta de adecuación a la diversidad de municipios que integran nuestro territorio, cuestión que se pone de manifiesto, en especial, hacia los municipios de menor tamaño, porque disponemos de una normativa que surgió movida por la necesidad de resolver los problemas de las grandes “ciudades”, en los inicios de la época de la industrialización, y que ha sido implantada, por extensión, a la globalidad de los municipios, sin previos estudios específicos que justifiquen su validez general.

Hacia una nueva concepción de los estándares dotacionales

2. La detallada regulación de estándares dotacionales de que disponemos, y particularmente, en lo relativo a las “zonas verdes estructurales”, ha demostrado, sin embargo, una gran ineficacia para cumplir sus objetivos, lo que evidencia la necesidad de plantear una nueva concepción de los requisitos que pretenden mejorar la calidad de vida de nuestras poblaciones. El factor “cualitativo”, la contribución del territorio, y las necesidades reales, deben ser los principios orientadores con los que afrontar este nuevo reto.

Nuevas figuras y soluciones ex profeso para otro conjunto de municipios

3. La necesaria adecuación de la legislación urbanística es imprescindible que se lleve a cabo, sin implantar requisitos de “segundo orden” o alternativos, respecto de los que se establecieron para las grandes poblaciones o para las ciudades, sino intentando introducir figuras y soluciones “nuevas” diseñadas desde un primer momento para otro *conjunto* de municipios, formado especialmente por los de menor tamaño.

La incertidumbre del justiprecio, que reclama una mejora del marco regulatorio en torno a la valoración del suelo

4. La considerable inseguridad jurídica y graves perjuicios para los implicados en un procedimiento expropiatorio, que se ponen en evidencia a través de las extremas oscilaciones del justiprecio, exige que se corrijan las determinaciones ambiguas e indefiniciones de nuestra legislación urbanística que lo provocan, y recomienda la convergencia hacia un referente común del valor del suelo para todas las valoraciones administrativas.

La incapacidad de la Administración Local para hacer frente, en solitario, a sus responsabilidades urbanísticas

5. La persistente inactividad y falta de capacidad de un importante sector de nuestra Administración Local para emprender sus responsabilidades, se continúa manifestando a través de la gestión urbanística, en particular, de las “zonas verdes estructurales”. Los recientes cambios legislativos para atenuar los efectos de la expropiación, ante el incremento exponencial de las peticiones de ésta, o las modificaciones de planeamiento para desplazar los “déficits” dotacionales de la población actual a futuros habitantes, de nuevos sectores que **no** los han generado, asumiendo como práctica habitual lo que antes era inaceptable, evidencia la total dependencia, incluso, para ultimar la ciudad consolidada, de operaciones expansivas o incrementalistas de aprovechamiento sobre el territorio.

La inversión de funciones: el “diseño” de la ordenación al servicio de la “gestión”

6. Los problemas derivados de la ineficacia de nuestra Administración, conducen, en muchas ocasiones, a un sacrificio en el diseño de la ordenación urbanística. Esto se traduce en una inversión de la función de cada fase de la planificación, respecto del orden que sería lógico o deseable que tuvieran: el contenido “proyectual” del planeamiento urbanístico, se tiene que doblar ante el que debiera ser el instrumento a su servicio, la “gestión urbanística”, para resolver los problemas generados por el mal funcionamiento de ésta.

La concepción de la “gestión urbanística” desde fases tempranas del planeamiento

7. Resulta imprescindible afrontar la elaboración y ponderar las consecuencias de la “gestión urbanística” desde fases tempranas de toma de decisiones en el planeamiento, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la ordenación urbanística. Por tal razón, los recientes enfoques en nuestra vigente LOTUP, en orden a preponderar la “zonificación” en el planeamiento, postergando importantes concreciones en materia de “gestión urbanística” a la ordenación pormenorizada, entendemos que puede constituir un paso atrás, innecesario.

El predominio de la carga terminológica frente a la base conceptual

8. La carga terminológica y “formal” en nuestro sistema urbanístico tiene más peso e importancia que la base conceptual, de forma que, incluso el planteamiento de “gestión urbanística” más previsor y respetuoso con los principios legales de un momento determinado, puede verse truncado por modificaciones legales posteriores o por cambios de criterio de la Administración.

La deformación recaudatoria de la “gestión asistemática”

9. La aplicación práctica de las técnicas de “gestión asistemática” en la mayoría de municipios de la provincia de Valencia que las previeron en su planeamiento, ha sido un fracaso. Una forma de “gestionar” el suelo prevista e instrumentada para obtener dotaciones en suelo urbano, se ha convertido en una fuente más de ingresos, cuyo mantenimiento, en muchos casos, obedece únicamente a intereses recaudatorios. Detrás de este problema se esconde, junto al desinterés por las zonas verdes, una inadecuada regulación normativa, para la que se realizan las correspondientes propuestas de mejora.

La necesidad de coordinación entre la normativa urbanística y la de control económico de la Administración Local

10. La evidente inoperancia que ha demostrado tener la Administración Local para controlar el destino finalista de determinados ingresos derivados de la actividad urbanística, en particular aquellos cuyo objetivo era la obtención de las “zonas verdes estructurales”, reclama la necesidad de acometer las necesarias reformas para conseguir una adecuada coordinación entre la normativa urbanística y la de control económico de las Haciendas Locales.

El esfuerzo estéril de la complejidad normativa, versus el “diseño urbano”

11. La falta de confianza en nuestras propias estructuras administrativas y el exceso de celo de la Administración, ante el peligro de posibles desviaciones interesadas, es proporcional al nivel de rigidez y complejidad de las disposiciones normativas que nos hemos fraguado. Pero sin embargo, como hemos podido comprobar en estos últimos tiempos, este continuado incremento del marco regulatorio, no es garantía para evitar que se cometan desmanes urbanísticos. El sacrificio que supone la rigidez normativa en el diseño urbano, nos lleva a concluir que esta forma de control a través del progresivo determinismo de la legislación, no es el camino adecuado para conseguir los objetivos.

La flexibilidad y simplificación de la Administración, adecuadamente moduladas, como camino hacia la recuperación de la calidad de nuestro Urbanismo

12. La necesaria mejora del corpus normativo urbanístico, dotándolo de una mayor flexibilidad y simplificación procedimental, en beneficio de la calidad de la ordenación urbanística y del acercamiento a las necesidades reales, debe realizarse mediante la incorporación de los recursos orientadores y de refuerzo de que dispone el Sector Público, para garantizar que se dirige hacia la preceptiva consecución del interés general. A tal efecto, se apunta como propuesta, el desarrollo de la intervención de la opinión experta de nuestras estructuras académicas universitarias, o profesionales, así como de la vigilancia a través de la participación pública ciudadana, previamente informada sobre los aspectos a decidir y adecuadamente instrumentada para garantizar su eficacia.

Posibles líneas de investigación:

Algunos de los aspectos tratados anteriormente, suscitan un interés suficiente como para profundizar en ellos a través de futuras líneas de investigación. Las directrices de algunas de ellas, han sido apuntadas en el estudio efectuado. A continuación se citan los títulos que pudieran guiar el inicio de las posibles líneas de investigación que proponemos a partir del presente trabajo:

- *“El desarrollo de herramientas de gestión territorial”*
- *“La contribución del territorio hacia la flexibilización de estándares: la aportación a la componente “cualitativa” y “subjetiva”*
- *“La mejora de la coordinación entre la normativa urbanística y la de control económico de las Haciendas Locales”*
- *“La flexibilidad y simplificación de la Administración, adecuadamente moduladas, como camino hacia la recuperación de la calidad de nuestro Urbanismo”*

8 BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

8.1 BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *III Día Mundial del Urbanismo, 9 noviembre 1952*, COAZV, Valencia, 1952.

AA.VV., *Planeamiento urbano en la Europa comunitaria: Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Francia, Portugal y España*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992.

AA.VV., "Internacional", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108), Ministerio de Fomento, Madrid, 1996.

AA.VV., *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marítimo, Tomo II, Madrid, 2009.

AA.VV., "Expropiación por ministerio de la Ley", *Boletín de Urbanismo*, 1 de diciembre de 2012, <http://www.elderecho.com/foro_legal/administrativo> El Derecho. Grupo Francis Lefebvre, 2012.

AA.VV., *Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)*, (coord. HERVÁS MÁS, J.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

AA.VV., "Tecnologías de la Información Geográfica para la Gestión Territorial y Urbana". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 165-166, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2010.

ALGUACIL GÓMEZ, J., "Barrios desfavorecidos: diagnóstico de la situación española", *V Informe FUHEM de políticas sociales: la exclusión social y el estado de bienestar en España*, (coord. VIDAL FERNÁNDEZ, F.), FUHEM, Madrid, 2006.

ALONSO MAS, M^aJ., "La prevalencia del Derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano", *Revista de Administración Pública*, nº 161, 2003.

- *El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano: dos estudios*, Tirant lo Blanch, 2006.

ALONSO MAS, M^aJ. y ALONSO MAS, A.J., "El suelo urbano consolidado en la legislación urbanística valenciana", *REALA*, nº 296-297, septiembre 2004 - abril 2005.

ALONSO VELASCO, J.M^a, *Ciudad y espacios verdes*, Servicio de publicaciones, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1971.

ALOMAR, G., *Teoría de la ciudad*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1980.

ARNAL SURIA, S. y GÓNZALEZ PUEYO, J.M., *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2007.

- BALAGUER PALLÁS, E., “El programa para la sostenibilidad y la mejora de la calidad de vida del municipio de Xàtiva. Una experiencia de financiación de la Agenda Local XXI”, *Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local*, cap. 4º parte 2ª, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2013.
- BAÑO LEÓN, J.Mª, *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009.
- *Las bases de la reforma urbanística: La Ley 6/1998, de 13 de abril*, Anuario de Régimen Local, 1998.
- BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español, 1812-1956*, Montecorvo, Madrid, 1973.
- BAYONA ROCAMORA, A., “La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico”, *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado Autonómico*, nº 2012-6, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012. <<http://hDecreto.Legislativo.hanDecreto.Legislativoe.net/10873/1319>>
- BETANCOR RODRIGUEZ, A. y GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J., “Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales”, *Ciudad y Territorio*, XXXIII, 2001.
- CAMPOS VENUTI, G., *La Administración del Urbanismo*, Gustavo Gili, Barcelona, 1971.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Reparcelación y compensación en la gestión urbanística*, Montecorvo, Madrid, 1980.
- CASAR FURIÓ, Mª E., “Tratamiento del suelo no urbanizable en la LOTUP. Breve consideración del régimen de usos y edificación en el suelo urbanizable sin programación” en AA.VV. *Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- “El derecho agrario y la huerta valenciana: protección patrimonial y urbanística valencianas”, *El derecho agrario valenciano y su aplicación a la empresa familiar agroalimentaria y los usos del suelo: aspectos jurídicos y económicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013. Actividad investigadora Proyecto de I+D+i de la Generalitat Valenciana para Grupos de Investigación Emergentes 2009, GV/2009/020.
- CERDÁ I SUNYER, I., “Teoría de la Viabilidad Urbana y Reforma de la de Madrid”, enero 1861, en *Teoría de la Viabilidad Urbana, Cerdá y Madrid*, vol.II (TVU.C&M), 45-280, ed. INAP-Ayto. Madrid, Madrid, 1991.
- “Cuatro palabras sobre el Ensanche dirigidas al público de Barcelona” (CPE), Barcelona, 12 de mayo de 1861, en ESTAPÉ (1968-71) *TGU*, vol. III: 571-89, IEF-MEH, Madrid: y facsímil en TCC.C&B, ed. INAP-Ayto. Barcelona, Madrid, 1991.
- CHOLBI CACHÁ, F.A., *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (Aspectos jurídicos y económicos)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004.

- CONSELLERIA D'OBRES PÚBLIQUES, URBANISME I TRANSPORTS, *La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*, Generalitat Valenciana - Conselleria d'Obres Públiques Urbanismo i Transports, Valencia, 1986.
- DELGADO PIQUERAS, F., "Novedades del régimen básico de los patrimonios públicos de suelo", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 240, marzo de 2008.
- DUQUE CALVACHE, R., "La difusión del concepto de gentrificación en España. Reflexión teórica y debate terminológico", *Biblio 3w. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol, XV. nº 875, Universidad de Barcelona, 2010. <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-875.htm>>
- DURÁ MELIS, R. y PAYÀ GASENT, J.A., *Guía básica para la redacción y gestión del proyecto de reparcelación*, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Valencia, 2008.
- ESCUIN PALOP, V., *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, 3ª edición, Madrid, 2008.
- FARIÑA TOJO, J., "Asimetría e incertidumbre en el paisaje de la ciudad sostenible", *Ingeniería y territorio*, Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, nº 75, 2006. <<http://www.ciccp.es/revistaIT/textos/pdf/01-Jos%E9%20Fari%C3%A1%20Tojo.pdf>>
- *La ciudad y el medio natural*, Akal, Madrid, 3ª edición, 2007.
 - "Estándares y densidad subjetiva", en *El Blog de José Fariña*, 1-6-2013 <<http://elblogdefarina.blogspot.com.es/>>
- FARIÑA TOJO, J. y MANUEL NAREDO, J., *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Ministerio de Vivienda. Gobierno de España, Madrid, 2010. <<http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.pdf>>.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Iustel, Madrid, 2011.
- *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R. y PAREJO ALFONSO, L., *Comentarios a la ley del suelo*, Iustel, Madrid, 2007.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., MARÍN FERREIRO, B. y FERNÁNDEZ MONEDERO, F., *Guía básica para el análisis de viabilidad económica de las actuaciones urbanísticas*, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Valencia, 2003.
- GARCÍA ERVITI, F., "La práctica de las valoraciones en la Ley 8/2007, de Suelo", *RDU* nº 237, noviembre 2007.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. y ENRÍQUEZ DE SALAMANCA NAVARRO, L.M., "Transferencia del aprovechamiento urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión", *Revista de Derecho Urbanístico*, 65: Madrid, 1979.

- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J., ENRÍQUEZ DE SALAMANCA NAVARRO, L.M. y RUSSINÉS TORREGROSA, X., "Transferencia del aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano", *Ciudad y Territorio*, nº 3/79, IEAL, 1979.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J., "Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico. Su recapitulación ante la Sentencia favorable del Tribunal Supremo", *CEUMT*, nº 44, noviembre 1981.
- "Estrategias de planeamiento y gestión para la cesión gratuita de los sistemas generales", *Ciudad y Territorio*, nº 56, 1983.
 - "Análisis comparativo de otros modelos urbanísticos europeos y americanos", en *Informe sobre suelo y urbanismo en España. Comisión de Expertos sobre Urbanismo*, cap. 3, DGVUA-MOPTMA, marzo 1996.
 - "Excepcionalidad del urbanismo español: su anatomía comparada con el contexto europeo", *OP*, nº 3, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., "La distribución equitativa de beneficios y cargas: examen particular del suelo urbano no consolidado", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 6, Mayo 2005.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M^aJ., *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*, Universitat de Valencia, 2015.
- GÓMEZ LOPERA, F., "Las zonas verdes como factor de calidad de vida en las ciudades", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXVII (144), Ministerio de Vivienda, 2005.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, 1971.
- "En torno a los estándares urbanísticos", Cincuentenario del Estatuto Municipal: Estudios Conmemorativos, (Coord. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA J.A.), *REDA*, nº 4, 1975.
- GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R., *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, Aranzadi, Madrid, 2008.
- GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., "Las leyes desreguladoras, causa directa de la subida del precio del suelo", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 2004.
- "Dictamen sobre sistemas generales", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 127, marzo-abril 1992.
 - "El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 135, octubre-diciembre 1993.
- GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Navarra, 2004.
- "La gestión territorial", *Revista de Administración Pública*, nº 166, 2005.

- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. y SERRANO LÓPEZ, J.E., *Comentarios de Legislación Urbanística Valenciana*, Thomsom-Aranzadi, Madrid, 2007.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del suelo*, Civitas, 6ª edición, Tomo III, Madrid, 1993.
- HERNÁNDEZ AJA, A. y LEIVA RODRÍGUEZ, A., *Parámetros dotacionales para la ciudad de los ciudadanos*, Cuadernos del Instituto Juan Herrera de la Escuela de Arquitectura de Madrid, Madrid, 2006. <<http://habitat.aq.upm.es/aciudad/aciudad.pdf>>
- HERNÁNDEZ AJA, A. (director), y otros, *La ciudad de los ciudadanos*, Centro de Publicaciones. Ministerio de Fomento. Madrid, 1997. <<http://habitat.aq.upm.es/aciudad/aciudad.pdf>>
- IVARS BAÑULS, J.A., "Otras formas de ejecución del planeamiento. Régimen jurídico de la red primaria o estructural de las reservas de suelo dotacional público. Los sistemas de ejecución", *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, cap. 26, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2006.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., "Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico", *Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Ordenación del Territorio y Urbanismo*, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Reus, Madrid, 2008.
- LE CORBUSIER, *La Charte d'Athènes, Collection Forces Vives*, Edicions de Minuit (Introducción de Jean Giraudoux y traducción de CAPELLA, J.R.: *Le Corbusier, Principios del Urbanismo, 4ª Edición*), Ariel Quincenal, Madrid, 1979.
- LORENTE TALLADA, J.L., "La teoría y la práctica de la reparcelación voluntaria y discontinua en suelo urbano", *RDU* nº 90, octubre-diciembre 1984.
- "Técnicas de gestión en suelo urbano", *Derecho Urbanístico Local*, (Coord. BOQUERA OLIVER, J.M.), Civitas, 1992.
- LORENTE TALLADA, J.L. y ROMERO SAURA, F., "El Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana", Servicio de Publicaciones UPV, Valencia, 1996.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, B., "Influencia de los estándares urbanísticos en los nuevos desarrollos residenciales", *Boletín CF+S*, nº 52-53, 2007.
<<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n52/ablop.html> doi: 10.7760/bcf.s/52/ablop>.
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española, peninsular y ultramarina: compilación ilustrada de la novísima legislación de España en todos los ramos de la Administración Pública*, Administración, 2ª edición, Madrid, 1868.
- MARTÍNEZ SARANDESES, J. y otros, "La ordenación urbana en España. Balance de dieciséis años de aplicación de la Ley del Suelo", *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, nº 2/74, 1974.
- MERELO ABELA, J.M., "Medidas contra la especulación del suelo en la legislación urbanística", *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, nº 95-96, Madrid, 1993.
- MIRALLES I GARCIA, J.L., "El patrimonio rural periurbano: el caso de L'Horta de València", *Ingeniería y territorio*, Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, nº 75, 2006.

MIRALLES I GARCIA, J.L., "El patrimonio rural periurbano: el caso de L'Horta de València", *Ingeniería y territorio*, Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, nº 75, 2006.

<<http://www.ciccp.es/revistaIT/textos/pdf/10-Jos%C3%A9%20Luis%20Miralles.pdf>>

MUÑOZ GIELEN, D., "Países Bajos. Vitaminas valencianas para el urbanismo holandés", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 148, Ministerio de Vivienda, 2006.

- "Las contribuciones del privado en la legislación urbanística de Inglaterra, Los Países Bajos y España", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº 160: 291-301, Ministerio de Vivienda, 2009.
- "¿Quién paga los objetivos públicos en el urbanismo en Inglaterra, los países bajos y la comunidad autónoma Valenciana?", *ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno*, nº 11, octubre 2009.

MUSTAFÁ TOMÁS, Y., "Régimen de las transferencias y reservas de aprovechamiento urbanístico, en especial, el régimen de la comunidad valenciana", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 252, 2009.

MUSTAFÁ TOMÁS, Y., y NOGUÉS GALDÓN, H., "La técnica del aprovechamiento tipo", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 46/2013, Tirant lo Blanch, 2013.

PALAU NAVARRO, J.M., *Las unidades de ejecución en la legislación urbanística valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

- "La gestión del suelo urbano en la legislación urbanística valenciana", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 211, 2004.

PAREJO ALFONSO, L., "La ordenación y la gestión urbanística: un balance crítico", *Ciudad y Territorio*, enero – julio, 1984.

PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., *Derecho Urbanístico Valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

- *Comentarios a la Ley del Suelo*, Iustel, Madrid, 2007.

PEÑÍN IBÁÑEZ, A., *La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana: La Planificación Urbanística*, Instituto de estudios de la administración local de Valencia, Valencia, 1983.

PONS GONZÁLEZ, M. y DEL ARCO TORRES, M., *Diccionario de derecho urbanístico*, Comares, Granada, 1998.

QUESADA POLO, J., "Transferencias y reservas de aprovechamiento", *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, cap. 27, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2006.

- "Javier García-Bellido en Petrer: las Normas Subsidiarias de 1985", *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana, ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno*, nº 3, febrero de 2007.

RIBAS PIERA, M., "Los denominados "estándares" urbanísticos", *Ciudad y Territorio: Ciencia Urbana*, 1973.

- RODRIGUEZ-AVIAL LLARDENT, L., *Zonas verdes y espacios libres en la ciudad*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982.
- ROMERO ALOY, M^a J., “Una peculiar carga urbanística: la cesión obligatoria y gratuita de suelo no urbanizable protegido en el ordenamiento urbanístico valenciano”, *ACE Arquitectura, Ciudad y Entorno*, nº 20, año 7, octubre de 2012.
- ROMERO ALOY, M^a J. y ROMERO SAURA, F., *La zonificación urbanística*, El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2013.
- RUIZ CHECA, A., “Dotaciones públicas, espacios libres y zonas verdes como factor de calidad de la ciudad”, *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6, año 2011.
- SALVADOR PALOMO, P.J., *La planificación verde en las ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona, 2003.
- SANCHEZ GOYANES, E., y otros, *Sistema urbanístico español*, Paraninfo, Madrid 1993.
- SANTOS DÍEZ, R., *El aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística*, Tratado de Derecho Urbanístico, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1978.
- “Las técnicas para el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del planeamiento. Áreas de reparto y aprovechamiento tipo”, *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, cap. 19, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2006.
- SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, LA LEY–El Consultor, 8^a edición, Madrid, 2012.
- SANZ BOIXAREU, P., “La ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio”, *RDU*, nº 68, mayo-junio 1980.
- SEGURA GOMIS, L., *Reparcelación urbanística (Una metodología de actuación)*, Montecorvo, Madrid, 1986.
- SERRANO ALBERCA, J.M., “Criterios para una valoración razonable del suelo destinado a sistemas generales o infraestructuras supramunicipales en caso de expropiación”, *Revista de urbanismo y edificación*, nº 11, 2005.
- TABERNER PASTOR, F., “El bulevar en la historia”, *Bulevares*, COACV, Valencia, 1992.
- TERÁN TROYANO, F. de, *Ciudad y Urbanización en el mundo actual*, Blume, Madrid, 1969.
- *El problema urbano*, Salvat editores, Madrid, 1982.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., “Introducción a la gestión de las dotaciones públicas, redes públicas, sistemas generales y dotaciones locales: actualidad de la distinción”, *RDU* nº 222, diciembre 2005.
- “Pasado, presente y futuro inmediato de la distribución de beneficios y cargas en el Urbanismo español”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 294, 2014.

8.2 TESIS DOCTORALES

GARCÍA PASTOR, M., *La Gestión Urbanística de las Operaciones de Reforma Interior: Los Programas de Actuación Integrada de Renovación Urbana*, Universidad de Valencia, Departamento de Derecho Administrativo y Procesal, 2005.

GÓMEZ GONÇALVES, A., *El verde urbano de las ciudades de Salamanca, Valladolid y Zamora: delimitación, localización y utilización*, Universidad de Salamanca, Departamento de Geografía, 2013.

GONZALVEZ, A.J., *El valor funcional de la estructura verde urbana – Aportación Desde el estudio de los Espacios Verdes de la Ciudad de Bragança (Portugal)*, Universidad Politécnica de Madrid, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, 2013.

MERLO FUERTES, J.L., *Municipios y planes. La práctica urbanística valenciana en 1956*, Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Urbanismo, 2014.

MUÑOZ GIELEN, D., *Capturing value increase in urban redevelopment. A study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities*. [Recuperación pública de plusvalías en regeneración urbana. Un estudio de cómo la plusvalía en regeneración urbana puede ser utilizada para financiar las necesarias infraestructuras y equipamientos públicos], Universidad Radboud de Nijmegen, Holanda, 2010. Editada por Sidestone Press, Leiden, 2010. <http://urbsadvies.nl/attachments/proefschrift_MG_Definitieve_versie_VOOR_ONLINE_MET_OMSLAG.pdf>

ORERO PARDO, E., *La gestión del patrimonio inmobiliario municipal. Instrumentos del control (Comunidad Valenciana)*, Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Urbanismo, 2010. Editada por El Consultor de los ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2012.

PALAU NAVARRO, J.M., *Las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo como técnicas para la distribución de beneficios y cargas*, Universidad de Valencia, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Administrativo y Procesal, 2005.

QUESADA POLO, J., *El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento*, Universidad de Alicante, 2007. Editada por Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante, 2009: <<http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-aprovechamiento-tipo-y-la-evolucion-de-las-transferencias-de-aprovechamiento--0/>>

RUBIALES CAMINO, E., *Las zonas verdes de Madrid: Estudio sobre su evolución y estado actual*, Universidad Politécnica de Madrid, 1979.

RODRIGUEZ-AVIAL LLARDENT, L., *El sistema de espacios libres en una ciudad y su planeamiento*, Universidad Politécnica de Madrid, 1980.

8.3 PÁGINAS WEB Y MEDIOS DIGITALES

Ayuntamiento de Alboraya: <<http://www.alboraya.org>>

Ayuntamiento de Burjassot: <<http://www.burjassot.org/es>>

Ayuntamiento de Godella: <<http://www.godella.es>>

Ayuntamiento de Moncada: <<http://www.moncada.es>>

Ayuntamiento de Oliva: <<http://oliva.es/es>>

Ayuntamiento de Paterna: <<http://www.paterna.es/es>>

Ayuntamiento de Palmera: <<http://www.ajuntamentpalmera.es>>

Ayuntamiento de Villalonga: <<http://www.villalonga.es>>

Ayuntamiento de Xeresa: <<http://www.xeresa.es>>

Biblioteca CF+S, de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid,
<<http://habitat.aq.upm.es>>

Bing Mapas: <<http://www.bing.com/maps>>

Colegio Oficial de la Comunidad Valenciana: <<http://www.coacv.org>>

Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, de la Generalitat Valenciana,
consultas de planeamiento:
<<http://www.citma.gva.es/web/evaluacion-ambiental-y-territorial/buscador-por-municipios>>

Consejo Superior Geográfico. Infraestructura de Datos Espaciales de España:
<<http://www.idee.es>>

El Derecho. Grupo Francis Lefebvre: <<http://www.elderecho.com>>

El Faro de Vigo (periódico): <www.farodevigo.es/cartas>

El Blog de José Fariña: <<http://elblogdefarina.blogspot.com.es>>

Fundación Democracia y Gobierno Local: <<http://www.gobiernolocal.org>>

Google earth: <https://www.google.es/intl/es_es/earth>

Goolzoom: <<http://es.goolzoom.com>>

Ministerio de Fomento: <<http://www.fomento.gob.es>>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Oficina Virtual para la coordinación
financiera con las Entidades Locales: <<http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales>>

Instituto Nacional de Estadística: <<http://www.ine.es>>

Institut Valencià d'Estadística: <<http://www.ive.es>>

Oficina virtual de catastro: <<http://www.sedecatastro.gob.es>>

Poder Judicial de España: <<http://www.poderjudicial.es>>

Promoción Económica de Moncada: <<http://www.pemsa.org>>

Saforinformatiu.es Diari Progressista Independent: <<http://saforinformatiu.es>>

Servidor de legislación Westlaw.es: <<http://www.westlaw.es>>

Universitat Politècnica de Valencia: <<http://www.upv.es>>

Visor web de cartografía de la CITMA: <<http://cartoweb.cma.gva.es/visor>>

Instituto Geográfico Nacional, fototeca digital: <<http://fototeca.cnig.es>>

Las Provincias: <<http://www.lasprovincias.es>>

Levante, el Mercantil Valenciano: <<http://www.levante-emv.com>>

Acció ecologisca Agró: <<http://www.accioecologista-agro.org>>

8.4 FUENTES ORALES

El presente trabajo tiene como fuente primaria e imprescindible en que se fundamenta la información de partida para el análisis, la consulta directa al personal de cada Administración Local estudiada. La información recabada es la siguiente: el sistema real de gestión aplicado para obtener las “zonas verdes estructurales” de cada municipio, así como el grado de obtención de dichas dotaciones; todas las anteriores cuestiones, de necesaria consulta por ser aspectos que no vienen recogidos en la fase “proyectual” que refleja el planeamiento, y de difícil obtención a través de otros archivos externos, cuando el que ofrece mayor veracidad es el propio municipal.

8.4.1 Municipios de la comarca de La Safor

En la siguiente relación se citan los cargos de representantes municipales y los funcionarios o personal asimilado, al servicio de la Administración Local, que estando ejerciendo entre septiembre de 2014 y junio de 2015, han supuesto fuente de información directa consultada, en la que se omiten los nombres concretos por razones obvias de protección de datos.

Ayuntamiento:	Funcionario o cargo:
Ador	Arquitecta y Secretaria municipal
Alfahuir	Arquitecto técnico municipal
Amisserà	Ingeniero agrónomo y arquitecto técnico municipal
Almoines	Alcalde (arquitecto técnico)
L'Alqueria de la Comtessa	Funcionario encargado del catastro
Barx	Arquitecto técnico municipal
Baniarjó	Arquitecto técnico municipal
Benifairó de la Vallidigna	Arquitecto municipal
Beniflá	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, autor a su vez del planeamiento vigente.
Benirredrá	Arquitecto técnico municipal
Castellonet de la Conquesta	Arquitecto técnico municipal
Daimús	Arquitecto municipal
Gandía	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, jefe del servicio de planificación urbanística y el licenciado en derecho, Jefe de Servicio de Arquitectura, Urbanismo y Vivienda.
Guardamar de la Safor	Arquitecta y arquitecto técnico municipal
Miramar	Arquitecta municipal
Oliva	Topógrafa municipal
Palma de Gandía	Arquitecto técnico municipal
Piles	Arquitecto técnico municipal
Potries	Arquitecto municipal
Real de Gandía	Arquitecta municipal

Rótova	Alcalde actual y ex secretario municipal
Simat de Valldigna	Arquitecto municipal
Tavernes de Valldigna	Técnico de urbanismo y funcionaria administrativa
Villalonga	Arquitecta y arquitecto técnico municipal
Xeraco	Arquitecto técnico municipal
Xerexa	Arquitecto municipal

8.4.2 Municipios con “gestión asistemática” (Valencia)

A continuación se cita la fuente de información de los municipios analizados sujetos a alguna técnica de “gestión asistemática” instrumentada desde el plan, a partir de la cual se ha recabado la misma información enunciada en el epígrafe anterior. Se trata de funcionarios municipales en activo, o en algún caso puntual, no ejercientes en el municipio en la actualidad, pero sí en algún periodo de funcionamiento de dicha técnica. Con todos ellos se ha mantenido entrevista personal en diversas fechas entre los meses de septiembre de 2013 y junio de 2015. Se omiten los nombres concretos de los funcionarios por razones de protección de datos.

Ayuntamiento: Funcionarios municipales:

Alboraya	Arquitecta municipal y técnico de urbanismo (anterior Secretario municipal)
Alfajar	Arquitecto municipal y arquitecto redactor del plan vigente
Benavites	Arquitecta municipal (años 2000-2003), redactora del nuevo PG en trámite
Burjassot	Arquitecto municipal
Foios	Arquitecta municipal
Godella	Arquitecto municipal
Massamagrell	Arquitecto municipal, redactor del plan general vigente estudiado
Moncada	Arquitecto municipal
Paterna	Arquitecto municipal, jefe del departamento de Urbanismo
Picaña	Arquitecta técnica municipal, jefa del departamento de Urbanismo y Secretario municipal
Picassent	Arquitecto municipal
Silla	Arquitecto municipal
Xàtiva	Arquitecto municipal, técnico de administración general del departamento de Urbanismo, Interventora y Vicesecretario municipal.
Xirivella	Arquitecto municipal

8.5 PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

8.5.1 Municipios de la comarca de La Safor

Término municipal	Vigencia	Siglas	Planeamiento	Aprobación	Autor	Fuente	Signatura
ADOR	Vigente	NS 1992	Normas subsidiarias	27-5-92	Arquitecto: DURA GÓMEZ, José M.	OIU del CTAV	9090020
	En tramitación		Nuevo plan general	Documento de referencia de 24-9-09	Arquitecto: GARRIDO PÉREZ, Jose H.	OIU del CTAV	0890414
ALFAUIR	Vigente	NS 1993	Normas subsidiarias	5-10-93	Arquitecto: CHORDA, Ignacio	OIU del CTAV	9190025
	No vigente	NS 1986	Normas subsidiarias	25-11-86	Arquitecto: BELTRAN FERRER	OIU del CTAV	8490096
ALMISERÀ	Vigente	NS 1997	Normas subsidiarias	28-5-97	ICCP: LAFUENTE NIÑO, Ignacio	OIU del CTAV	9716717
	No vigente	NS 1982	Normas subsidiarias	30-3-82	OPCEPAC S.L.	OIU del CTAV	7990078
	En tramitación		Nuevo plan general	Propuesta técnica de memoria ambiental presentada el 17-9-14	Arquitecto: CALABUIG ORTUÑO, Jose Luis		
					http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2009.132.3.07/		
ALMOINES	Vigente	HOMO NS 1999	Homologación normas subsidiarias	26-11-99	Arquitectos: EGEEA MARTINEZ, Joaquin / BOSCA MAYANS, Francesc	OIU del CTAV	9890342
	No vigente	NS 1990	Normas subsidiarias	5-1-90	DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	8913972
ALQUERIA DE LA COMTESSA. L'	Vigente	PG 2003	Plan general	5-11-03	Arquitecto: DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	190386
	No vigente	NS 1985	Normas subsidiarias	29-5-85	ICCP: SANTATECLA FERNÁNDEZ, Roberto	OIU del CTAV	8190030
BARX	Vigente	NS 1981	Normas subsidiarias	29-9-81	Arquitectos: PEÑIN IBÁÑEZ, Alberto / FERRER PÉREZ, Antonio y otros	Oficina tecnica municipal	
BELLREGUARD	Vigente	PG 1999	Plan general	1-7-99	Arquitecto: DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	9902088
	No vigente	NS 1981	Normas subsidiarias	22-12-81	DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	8190031
BENIARJÓ	Vigente	NS 1987	Normas subsidiarias	24-11-87	ICCP: FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	8790015
	No vigente	NS 1982	Normas subsidiarias	27-5-82	ICCP: FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	8190097
	No vigente	PG 1969	Plan general	24-7-69	Arquitectos: PEÑIN IBÁÑEZ, Alberto / STUYCK PORTILLO, Guillermo	OIU del CTAV	6705613
	En tramitación		Nuevo plan general	Documento de referencia emitido 11-06-10			
BENIFAIRÓ DE LA VALLDIGNA	Vigente	PG 2005	Plan general	4-8-05	ICCP: MONSERRAT LAFUENTE, Bernardo	OIU del CTAV	9990286
	No vigente	NS 1989	Normas subsidiarias	25-7-89	Arquitectos: GAZA DIAZ, Fernando / ESPARZA BELTRAN, Javier/ PINA ALEGRE, Francesc Abogado: ROMERO SAURA, Fernando Economista: PÉREZ MONTIEL, Manuel	OIU del CTAV	8690084

Las zonas verdes como problema de gestión

BENIFLÀ	Vigente	HOMO NS 1999	Homologación normas subsidiarias	1-10-99	ICCP:	FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	9990284
	No vigente	NS 1993	Normas subsidiarias	5-10-93	ICCP:	FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	9290052
BENIRREDRA	Vigente	NS 1985	Normas subsidiarias	30-12-85	Arquitecto:	BELENGUER ZAMIT, Manuel	OIU del CTAV	8290028
	Vigente	MOD PG nº1, 1993	Modificación nº 1 de las NS	11-5-93	ICCP:	MONSERRAT LAFUENTE, Bernardo	Oficina técnica municipal	
	No vigente	PG 1955	Plano General de reforma interior y alineaciones de ensanche	15-12-55	Arquitecto:	SOLER LLUCH, Pablo	MERLO FUERTES, J.L., "Municipios y planes. La práctica urbanística valenciana en 1956", tesis doctoral, leída en la Universidad Politécnica de Valencia, 2014, pág. 603; extraída de Arxiu Històric de la Comunitat Valenciana, Gran Valencia, signatura 3/786-6.	
CASTELLONET DE LA CONQUESTA	Vigente	NS 1994	Normas subsidiarias	25-7-94	ICCP:	MONSERRAT LAFUENTE, Bernardo	OIU del CTAV	9390045
	No vigente	NS 1989	Normas subsidiarias	31-10-89			OIU del CTAV	8990084
DAIMÚS	Vigente	NS 1993	Normas subsidiarias	22-12-93	ICCP:	FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	9190099
	Vigente		Homologación parcial modificativa sector Pedregals norte	28-7-03	Arquitectos:	MONZÓ GREGORI, Francisco / PASTOR PUIG, José Tomás	OIU del CTAV	290427
	En tramitación		Nuevo plan general	Documento de referencia emitido 26-06-14	ICCP:	FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	490150
						http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2013.075.1.01		
FONT D'EN CARRÒS, LA	Vigente	NS 1982	Normas subsidiarias	23-2-82	Arquitecto:	DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	8104384
	No vigente	PG 1967	Plan general	BO 7-6-1967	Arquitectos:	TRULLENQUE SANJUAN, Julio / NAVARRO ALVARGONZALEZ, P	OIU del CTAV	6607675
	En tramitación		Nuevo plan general	Documento de referencia emitido 19-07-10	Arquitecto:	PASTOR PUIG, José Tomás	OIU del CTAV	390326
GANDÍA	Vigente	HOMO PG 1999	Homologación plan gener	7-7-99	ICCP, arquit:	SANTATECLA Roberto / SANTATECLA, Jose / otros	OIU del CTAV	9890098
	No vigente	NS 1990	Normas subsidiarias	11-5-90		DURA MELIS, Rafael	Oficina técnica municipal	
	No vigente	PU 1955	Proyecto de urbanización de la zona Sur del Río Serpis	1955	Arquitecto:	SOLER LLUCH, Pablo	OIU del CTAV	8990035
	No vigente	PGU 1955	Plano general de urbanización de la playa Norte de Gandía	2-11-55	Arquitecto:	SOLER LLUCH, Pablo	MERLO FUERTES, J.L., op.cit., pág. 82, tomado de Oficina de Información Urbanística del CTAV, sin signatura.	
GUARDAMAR DE LA SAFOR	Vigente	PG 2005	Plan general	11-3-05	ICCP:	FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	190421
	No vigente	NS 1983	Normas subsidiarias	22-2-83	ICCP:	FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	8290112

Bibliografía y fuentes consultadas

LLOC NOU DE SANT JERONI	Vigente	NS 1981	Normas subsidiarias	29-9-81	ICCP:	OPCEPAC S.L.	OIU del CTAV	7990092
	No vigente En tramitación	NS 1978	Normas subsidiarias Nuevo plan general	19-7-78 Documento de referencia emitido 27-11-13	Arquitectos:	PEÑIN IBÁÑEZ, Alberto /FERRER PÉREZ, Antonio Arquitecto: PUIG ABAD, Emilio	OIU del CTAV	7790847
http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2013.050.1.01								
MIRAMAR	Vigente	PG 2002	Plan general	2-10-02	ICCP:	FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	190500
	No vigente	NS 1991	Normas subsidiarias	24-6-91		FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	8890100
OLIVA	Vigente	PG 1982	Plan general	30-11-82	Arquitecto:	DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	8118853
	Vigente	PAU Oliva Nova	Mod. PG PAU Oliva Nova	29-5-97	ICCP:	SANTATECLA FERNÁNDEZ, Roberto	Oficina técnica municipal	
	En tramitación		Nuevo plan general	DR emitido 18-10-10 y Propuesta técnica de Memoria Ambiental presentada el 18-10-10	Arquitectos:	MUT OLTRA, Fernando GREGORI FERRER Jose Vicente/BARRERA PUIGDOLERS, Jose Manuel	Oficina técnica municipal OIU del CTAV	290130
PALMA DE GANDÍA	Vigente	PG 1999	Plan general	11-3-99	Arquitecto:	DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	9701392
	No vigente	NS 1987	Normas subsidiarias Nuevo plan general	1-6-87 Documento de referencia emitido 26-06-14	Arquitecto:	SILLA SEVILLA Arquitecto: AVILA FERNANDEZ, Francisco J.	OIU del CTAV	8716944
http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2010.021.1.01								
PALMERA	Vigente	NS 1988	Normas subsidiarias	26-4-88	Arquitecto:	DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	8615622
	No vigente	PG 1965	Plan general	4-5-65	Arquitecto:	ALBERT BALLESTEROS	OIU del CTAV	6590514
	En tramitación		Nuevo plan general	Documento de referencia emitido 18-12-09 Propuesta técnica de memoria ambiental presentada el 11-12-14	Arquitecto:	CALABUIG ORTUÑO, Jose Luis	http://www.ajuntamentpalmera.es/ http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2009.097.3.07	
PILES	Vigente	HOMO NS 2000	Homologación normas subsidiarias	1-2-00	ICCP:	MONSERRAT LAFUENTE, Bernardo	OIU del CTAV	9990036
	No vigente	NS 1988	Normas subsidiarias	31-5-88	Arquitecto:	FERRER PEREZ, Antonio / GRAU CHORDA, Ignacio	OIU del CTAV	8790051
POTRIES	Vigente	NS 1984	Normas subsidiarias	31-1-84	Arquitecto:	EGEA MARTINEZ, Joaquin	OIU del CTAV	8190151
	No vigente	PG 1973	Plan general	14-12-73	Arquitecto:	PEÑIN IBÁÑEZ, Alberto	OIU del CTAV	7212174
	En tramitación		Modificación PG nº 1 Nuevo plan general	23-5-95 Documento de referencia emitido 22-10-09	Arquitecto:	EGEA MARTINEZ, Joaquin	OIU del CTAV	9490112
RAFELCOFER	Vigente	NS 1988	Normas subsidiarias	22-12-88	Arquitecto:	ANDRES JUST, Ramón	OIU del CTAV	8890144
	No vigente	NS 1981	Normas subsidiarias	27-10-81	Arquitectos:	PEÑIN IBÁÑEZ, Alberto / STUYCK PORTILLO, Guillermo	OIU del CTAV	8090081
	En tramitación		Nuevo plan general	Documento de referencia emitido 18-10-2010 Propuesta técnica de memoria ambiental presentada el 02-08-13	Arquitectos:	GREGORI FERRER Jose Vicente GARCIA I PEREZ, Joan Miquel	http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2009.155.3.07 OIU del CTAV	790233

Las zonas verdes como problema de gestión

REAL DE GANDÍA	Vigente	NS 1992	Normas subsidiarias	27-5-92	Arquitecto:	DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	2903977
	No vigente	NS 1982	Normas subsidiarias	30-3-82	Arquitecto:	DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	8107606
	No vigente	PG 1954	Plan general	30-12-54	Arquitecto:	BALLESTEROS, Alberto	OIU del CTAV	5490597
	En tramitación		Nuevo plan general	Documento de referencia emitido 29-01-15	Arquitecto:	ARAGÓ DOMINGO, Jose Vicente		
						http://consultas.cma.gva.es/areas/medio_natural/evaluacion_ambiental/eae/planeamiento/2010.062.1.01		
ROTOVA	Vigente	HOMO NS 1998	Homologación normas subsidiarias	5-3-98	Arquitectos:	ROLLO RUIZ, Guillermo / SAMO LUMBRERAS, Andrés V.	OIU del CTAV	9790206
	No vigente	NS 1985	Normas subsidiarias	8-3-95		DIPUTACION DE VALENCIA	OIU del CTAV	9290102
SIMAT DE VALLDIGNA	Vigente	NS 1988	Normas subsidiarias	29-4-88	Arquitecto:	ZARAGOZA RIERA, José	OIU del CTAV	8512867
	No vigente	PGU 1960	Plan general de urbanizac	12-4-60	Arquitectos:	ALBERT BALLESTEROS / SEGURA DE LAGO	OIU del CTAV	6090658
	En tramitación		Nuevo plan general	Documento de referencia emitido 29-05-14	ICCP:	MONSERRAT LAFUENTE, Bernardo	OIU del CTAV	590536
TAVERNES DE LA VALLDIGNA	Vigente	PG 2004	Plan general	29-7-04	Arquitecto:	DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	190518
	No vigente	NS 1983	Normas subsidiarias	25-1-83	ICCP:	I. C. PRODEIN	OIU del CTAV	8090137
	No vigente	PG 1959	Plan general	28-7-59	Arquitecto:	RIETA SISTER, Joaquín	OIU del CTAV	5990674
	No vigente	PP Playa 1963	Plan parcial	5-7-63		MERLO FUERTES, J.L. op.cit., pág. 83, tomado de OIU del CTAV	OIU del CTAV	6390677
	En tramitación		Nuevo plan general	Documento de referencia emitido 25-02-13				
VILLALONGA	Vigente	HOMO NS 1999	Homologación normas subsidiarias	11-3-99	Arquitecto:	MUT OLTRA, Fernando	OIU del CTAV	9790064
	No vigente	Revisión NS 1995	Normas subsidiarias	31-1-95	ICCP:	FEMENÍA DE SIERRA, Rafael	OIU del CTAV	9090023
XERACO	Vigente	HOMO NS 2000	Homologación normas subsidiarias	20-6-00	ICCP:	MONSERRAT LAFUENTE, Bernardo	OIU del CTAV	9890294
	No vigente	NS 1985	Normas subsidiarias	30-12-85	ICCP:	FERNANDEZ BAIXAULI	OIU del CTAV	8490027
	No vigente	PA 1954	Proyecto de Alineaciones y Ensanche	30-12-54		ALBERT BALLESTEROS / GOMEZ LLOPIS	OIU del CTAV	5490394
XERESA	Vigente	PG 1998	Plan general	29-9-98	Arquitecto:	SALA CEBOLLA, Jose	OIU del CTAV	9890072
	No vigente	NS 1989	Normas subsidiarias	31-10-89	Arquitecto:	DURA MELIS, Rafael	OIU del CTAV	8590113
	No vigente	NS 1981	Normas subsidiarias	21-7-81	ICCP:	I. C. PRODEIN	OIU del CTAV	8090064

8.5.2 Municipios con “gestión asistemática” (Valencia)

El planeamiento analizado en la investigación sobre la aplicación de las “gestión asistemática” en suelo urbano en la provincia de Valencia, es el siguiente:

Término municipal	Siglas	Planeamiento	Aprobación	Autor	Fuente	Signatura
ALBORAYA	PG 1991	Plan general	7-5-91	Arquitecto: CORELL VICENT, A.	OIU del CTAV	9202553
ALFAFAR	PG 1991	Plan general	10-12-91	Arquitectos: AÑON, J/FERNÁNDEZ, J/GARCÍA,JL	OIU del CTAV	8890034
BENAVITES	NS 1986	Normas subsidiarias	28-1-86	Arquitecto: CORELL VICENT, A. y otros	Oficina técnica municipal y OIU del CTAV	8311031
BURJASOT	PG 1990	Plan general	27-9-90	ARIN CONSULTORES S.L.	Oficina técnica municipal y OIU del CTAV	8590084
FOIOS	PG 1989	Plan general	28-3-89	Arquitectos: CORELL VICENT, A.	OIU del CTAV	8690078
GODELLA	PG 1990	Plan general	24-7-90	Arquitectos: RIVERA HERRAEZ/SORIANO ALFARO	OIU del CTAV	8411747
MASSAMAGRELL	PG 1991	Plan general	30-10-91	Arquitecto: GISBERT BLANQUER, J.L. y otros	Oficina técnica municipal y OIU del CTAV	8990168
MONCADA	PG 1989	Plan general	25-7-89	Arquitectos: CORELL FARINOS / MONFORT SALVADOR	Oficina técnica municipal y OIU del CTAV	8990022
PATERNA	PG 1990	Plan general	5-11-98	Arquitectos: ARAGÓ DOMINGO / SELVA ROS	OIU del CTAV	8290151
PICANYA	HOMOPG 1998	Homologacion global PG	5-11-98	Arquitecto: UBEDA RIVES, F.	OIU del CTAV	9826629
	PG 1990	Plan General (no vigente)	5-1-90	Arquitecto: FERRER PÉREZ, A.	OIU del CTAV	8590011
PICASSENT	PG 1998	Plan general	29-9-98	Arquitecto: CHOLVI PUIG, F.	OIU del CTAV	9490007
SILLA	HOMOPG 2003	Homologacion global PG	16-4-03	Arquitecto: BORONAT LORENTE, J.	OIU del CTAV	290424
VALENCIA	Mod1998 PG	Modif. plan general	5-3-98	Oficina de planeamiento municipal	BOP Valencia nº 133 de 6-6-1998	
XÀTIVA	PG 2000	Plan general	29-3-00	Arquitecto: ARAGÓ DOMINGO,	Oficina técnica municipal y OIU del CTAV	9990105
	PG 1985	Plan General (no vigente)	26-5-85	VETGES TU I MEDITERRANIA, S.L.	Oficina técnica municipal y OIU del CTAV	8090023
XIRIVELLA	PG 1993	Plan general	24-3-93	Arquitecto: FERNANDINO LARRINAGA, J.	OIU del CTAV	8890057

OIU del CTAV: Oficina de información urbanística del Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia

PG: plan general; NS: normas subsidiarias; HOMO: homologación de planeamiento; Mod: modificación; PP: plan parcial

8.6 FUENTES NORMATIVAS

Las fuentes normativas de consulta más directa para la realización del presente trabajo, clasificadas según sean de rango estatal o autonómico, han sido las siguientes:

A nivel estatal:

Real Orden de 9 de agosto de 1923, por la que se regulan las condiciones higiénicas de las viviendas y las condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones

Real Decreto, de la Presidencia del Directorio Militar de 14 de julio de 1924, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales

Ley de Bases Municipal de 10 de julio de 1935

Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local, de 1 de julio de 1945

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa

Ley de 12 de mayo de 1956, de régimen del suelo y ordenación urbana

Decreto 1006/1966, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo por Planes de Ordenación Urbana

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Real Decreto 3288/1978, de 25 agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de La Ley del Catastro Inmobiliario

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo

Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, por la que se modifica, entre otras, la Ley 6/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV)

Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, por la que se modifica parcialmente la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de Diciembre de 1954

Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas

Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo

A nivel autonómico:

ANDALUCÍA

Ley 2/2012, 30 enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

ARAGÓN

Ley 4/2013, de 23 mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón

Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón

ASTURIAS

Decreto 278/2007, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo

ISLAS BALEARES

Ley 6/1999, de 6 de Abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias

Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares

Ley 10/1990, de 23 de Octubre, de disciplina urbanística

CANARIAS

Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para dinamización sectorial y la ordenación del turismo, que modifica el Decreto Legislativo 1/2000

Decreto 183/2004 Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento

Decreto Legislativo 1/2000, de 8 Mayo, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias

Ley 5/1987, Ordenación Urbanística del Suelo Rústico y del Turismo de Canarias

CASTILLA - LEÓN

Ley 10/2002, de 10 de julio, de modificación de la Ley 5/1999

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León

CANTABRIA

Ley 6/2010, de 30 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Cantabria

Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

CASTILLA-LA MANCHA

Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística

Decreto 248/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio

CATALUÑA

Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo Catalana

Ley 1/2010, de 3 de Agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo Catalana

Decreto 305/2006 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo Catalana

CEUTA

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico

EXTREMADURA

Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura

Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura

Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación de Extremadura modificada por la Ley 9/2010, de 18 de Octubre

GALICIA

Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, modificada por la Ley 2/2010, de 25 de Marzo, de Medidas Urgentes

LA RIOJA

Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo

MADRID

Ley de Acompañamiento 9/2010, de 23 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, de modificación de la Ley 9/2001

Ley 9/2001, de 17 de Julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid

MELILLA

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico

MURCIA

Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo de la Región de Murcia

NAVARRA

Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo

PAIS VASCO

Ley 2/2006, de 30 de Junio, de Suelo y Urbanismo, desarrollada por Decreto 105/2008, de 3 Junio, de Medidas Urgentes

VALENCIA

Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística

Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana

Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje

Ley 6/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana

Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística

Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell

Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana

9 ANEXO DE TERMINOLOGÍA

9.1 CONTENIDO

El presente glosario recoge, sin carácter exhaustivo, algunos términos urbanísticos que se consideran básicos para el seguimiento del presente trabajo, con la pretensión de facilitar al lector un rápido recordatorio de estos, ya que, bien por su especificidad, complejidad, por tratarse en algunos casos de conceptos no definidos en la nuestra legislación urbanística, o encontrarse dispersos en diferentes cuerpos legales -algunos sin vigencia en la actualidad-, puede resultar útil y cómodo disponer de ellos concentrados, teniendo en cuenta que todavía se encuentran vivos y en plena aplicación en numeroso planeamiento de nuestros municipios.

A los anteriores se unen aquellos que forman parte del contenido básico o sustantivo de la presente investigación, y que por tanto debemos integrar en todo caso.

Siguiendo los criterios anteriores, se han seleccionado un número determinado de términos con la conciencia de que existen muchísimos más, aunque por la continuidad en su aplicación en la actualidad y por su interiorización en la doctrina urbanística, entendemos no ofrecen una gran dificultad al lector del presente trabajo.

Las definiciones reflejadas en el presente anexo se han recopilado utilizando varios recursos. En ocasiones parte de la elaboración propia, en otras de reproducción de la correspondiente referencia legal, y en otros casos, de una selección de éstas a partir de bibliografía especializada. Dado el cuantioso número de conceptos relacionados con la gestión urbanística, cuya recopilación no es objeto de nuestra investigación, algunos términos no contenidos en el presente anexo, se pueden localizar citados en su contexto temporal en el capítulo 1 del presente trabajo, titulado: "La evolución e integración de las técnicas de gestión en el ordenamiento urbanístico español".

9.2 RELACIÓN DE TÉRMINOS

9.2.1 Actuación asistemática

De acuerdo con PONS y DEL ARCO, la actuación asistemática responde a la siguiente definición:

"Tienen lugar en terrenos de suelo urbano excluidos, justificadamente, de unidades de ejecución.

Cómo afirma Perales Madueño, la ejecución sistemática, no es auténticamente ejecución de planeamiento, sino instrumentación para el reparto de aprovechamiento en suelo urbano cuando no se actúa por unidades de ejecución.

Se caracterizan, pues, por no desarrollarse en el marco de una unidad de ejecución, sino aisladamente.

...

Para que pueda actuarse al margen de las unidades de ejecución y acudir, por tanto, a estas actuaciones, es necesario:

a) Que se actúe en suelo urbano, al no ser admisible esta técnica en el suelo no urbanizable, en el que habrá de actuarse a través de unidades de ejecución.

b) Que se justifique que no es posible actuar a través de unidades de ejecución.

Ante la inexistencia de un ámbito territorial previamente delimitado, que permita el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, es lógico que el régimen de actuación tenga algunas modificaciones.

Si en el régimen general el derecho al aprovechamiento se adquiere tras la realización de las operaciones redistributivas de cargas y beneficios entre los propietarios afectados (ejecución jurídica de la obra urbanizadora, ejecución material), en estos supuestos dichas operaciones no pueden tener lugar al no existir unidad de ejecución.

Al no actuarse en el marco de una unidad de ejecución, el necesario ajuste entre aprovechamientos reales y patrimonializables no puede producirse mediante operaciones reparcelatorias o compensatorias aplicables sólo en las actuaciones sistemáticas.”⁵⁹⁹

9.2.2 Actuación sistemática

Siguiendo con los mismos autores, el concepto de actuación sistemática y su diferencia con la actuación asistemática, se aprecia en la siguiente definición:

“Es la que tiene lugar cuando la ejecución del planeamiento urbanístico se realiza mediante las unidades de ejecución que se delimiten dentro de cada área de reparto.

Para llevar a cabo las diversas operaciones en qué consiste la ejecución, en la llamada actuación sistemática, resulta necesario definir quién asume las operaciones (gestión privada o gestión pública) y cómo se realizan.

La ejecución sistemática requiere la delimitación de una unidad de ejecución y la aplicación de uno de los tres sistemas de actuación –compensación, cooperación y expropiación- previstos en la legislación urbanística.

Por ello se puede afirmar que la unidad de ejecución es el ámbito institucional de la actuación sistemática.

Cuando no es posible la finalidad de cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, la actuación sistemática (mediante esto es, unidades de ejecución) cede (no se posible la agrupación de parcelas aisladas y sin una conexión que facilite la actuación conjunta) actuándose entonces bajo el régimen de actuaciones asistemáticas.”⁶⁰⁰

9.2.3 Área de reparto y aprovechamiento tipo

Partiendo de nuestra vigente legislación urbanística en la comunidad valenciana (LOTUP), los conceptos de “área de reparto” y “aprovechamiento tipo”, son definidos de la manera siguiente.

El área de reparto se define como “*el conjunto de terrenos, contiguos o discontinuos, que quedan sujetos a un mismo aprovechamiento tipo.*” (art. 71.a LOTUP).

El aprovechamiento tipo se define como la “*edificabilidad unitaria, ponderada, en su caso, con los correspondientes coeficientes correctores, que el planeamiento establece para todos los terrenos comprendidos en una misma área de reparto.*” (art. 71.c LOTUP).

El aprovechamiento tipo rige para todos los terrenos que el plan incluya en la misma área de reparto, y se calcula conforme se indica en el art. 74 de la LOTUP.

Remitiéndonos a un planteamiento fuera de la nomenclatura de una legislación concreta, podemos recurrir a SANTOS DíEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, que definen “área de reparto” como “*superficie delimitada que se caracteriza por tener un único aprovechamiento objetivo de referencia (aprovechamiento tipo, aprovechamiento medio, con diversas denominaciones o*

⁵⁹⁹ PONS GONZÁLEZ, M. y DEL ARCO TORRES, M.: *Diccionario de derecho urbanístico*, Comares, Granada, 1998, pág.13.

⁶⁰⁰ *Ibidem*, pág. 12.

*aprovechamiento total de referencia), a partir del cual se establece el contenido del aprovechamiento subjetivo que corresponde por atribución a los propietarios del suelo*⁶⁰¹.

9.2.4 Área urbana homogénea

El art. 71.b de la LOTUP, define el área urbana homogénea como “*el conjunto de terrenos continuos, delimitados por un instrumento de planeamiento urbanístico, que dispongan de usos y tipologías homogéneas, con el objeto de determinar el aprovechamiento promedio que corresponde a los suelos dotacionales integrados en ella a los que la ordenación urbanística no les hubiera asignado aprovechamiento lucrativo. A efectos de gestión urbanística, el aprovechamiento promedio se calculará de la forma establecida en el artículo 74.1 de esta ley, tomando como referencia de los cálculos el área urbana homogénea.*”

La utilidad que en la LOTUP se da a las áreas urbanas homogéneas es variada. Nos interesa la que tiene que ver con los procedimientos expropiatorios, que se concreta en la siguiente: determinar el aprovechamiento promedio que corresponde a los suelos dotacionales integrados en ella a los que la ordenación urbanística no les hubiera asignado aprovechamiento lucrativo.

Esta determinación tiene un claro referente a lo especificado por el TRLS 2008⁶⁰², a la hora de determinar el aprovechamiento de aquellas parcelas de suelo urbanizado en que el plan no asigne uno específico, de manera que se facilita la identificación del “ámbito espacial homogéneo” que indica la ley estatal, y directamente el aprovechamiento correspondiente a la “edificabilidad media y uso mayoritario de dicho ámbito”, que corresponderá con el “aprovechamiento promedio” del “área urbana homogénea”.

Por tanto estos conceptos operarán en los casos de valoraciones urbanísticas, por ejemplo, a efectos expropiatorios de dotaciones ubicadas en suelo urbanizado fuera de ámbitos de equidistribución de beneficios y cargas (áreas de reparto), o para justificar equivalencia de aprovechamientos transferidos en las transferencias de aprovechamiento, etc.

9.2.5 Clasificación urbanística

La clasificación es una técnica urbanística que se utiliza para categorizar el suelo, al que se asigna un régimen jurídico propio, en función de su inclusión en una u otra clase de suelo, que se introdujo en nuestro sistema urbanístico a partir de la LS 1956.

Una de las determinaciones generales de los planes urbanísticos de ordenación municipal es la división del suelo en sus diferentes “clases”.

En la LS 1956 se diferenciaban las siguientes clases de suelo: urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico. La LS 1975, diferencia entre suelo urbano, no urbanizable y urbanizable, y

⁶⁰¹ SANTOS DíEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, LA LEY–El Consultor, 8ª edición, Madrid, 2012, pág.511.

⁶⁰² El art. 24.1.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, referido a la valoración del suelo urbanizado, establece que “1. Para la valoración del suelo urbanizado que no está edificado, o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física: a) Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística,...Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.”

dentro de este último, el programado del no programado. A partir de la LS 1992 y su TRLS 1992, se matiza la diferenciación, dentro del urbanizable, del apto para urbanizar. Con la primera ley urbanística valenciana, la LRAU, y sucesivas leyes autonómicas de esta comunidad autónoma, las clases de suelo se concretan en tres: urbano, urbanizable y no urbanizable.

Hasta la ley estatal Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, la clasificación urbanística determinaba el régimen jurídico básico de la propiedad del suelo, y de ella dependían también los criterios aplicables en materia de valoración urbanística del suelo. La dependencia de la sistemática valorativa, de una característica del suelo (la clasificación) que incluye expectativas urbanísticas, fue denunciada como la causa principal que ocasionaba la inflación de valores del suelo, mucho antes de su desarrollo o transformación urbanística.

Por dicho motivo, a partir de la Ley 8/2007, la clasificación del suelo pasa a ser una técnica urbanística más, que puede acoger la legislación autonómica de cada comunidad, para que los municipios ordenen su territorio, quedando por tanto, desvinculada de los criterios para valorar el suelo y de su regulación en la legislación estatal, que utilizará otra conceptualización basada en la realidad fáctica de los terrenos: su “situación básica”, como suelo rural o urbanizado.

9.2.6 Contribuciones especiales

El Derecho Tributario ha establecido de forma tradicional tres grandes categorías de tributos, entre las cuales se encuentran las contribuciones especiales, junto con las tasas y los impuestos, radicado la diferencia básica entre ellos en el hecho que genera el nacimiento de la obligación de contribuir, es decir, el hecho imponible. Esta clasificación se recoge desde la Constitución Española (art. 157.1.b), conteniéndose así mismo en la Ley General Tributaria, en cuyo art. 2.2 se definen como:

“Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.”

El texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, especifica en su art. 31, que la base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90 por ciento del coste que la entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios. Así mismo, dicho coste puede estar integrado con varios conceptos, entre los que se encuentra “el valor de los terrenos que hubieren de ocupar permanentemente las obras o servicios”. Este concepto interesa especialmente a nuestra investigación, por ser una de las vías recogidas en la legislación por la que se puede sufragar, en determinados casos, la obtención de suelos dotacionales por la administración.

Por otro lado, debemos diferenciar *contribuciones especiales* de las *cuotas de urbanización*, diferenciación que de modo resumido podemos encontrar reflejada en el fundamento jurídico segundo de la STS de 32 de diciembre de 2002, según la cual “ [...] no es posible confundir cuotas de urbanización, que son ingresos urbanísticos sujetos al módulo de reparto y obedientes al fundamental principio de equidistribución equitativa de los beneficios y cargas derivadas del Planeamiento, con las procedentes por razón del beneficio especial combinado con el general que constituyen la razón de ser de cualquier exacción por el concepto de contribuciones especiales.”

9.2.7 Dotaciones

HERNÁNDEZ y LEIVA, aportan una definición y clasificación de las dotaciones, sin limitarse a las diversas concreciones legales que podemos encontrar, de la manera siguiente:

“Desde un enfoque urbanístico las dotaciones serían todos aquellos elementos que conforman el espacio común donde la comunidad se reconoce a sí misma, formando una red de lugares sobre los que se desarrollan las actividades simbólicas y lúdicas de la colectividad. El conjunto de estos espacios, libres o contruidos, constituye el soporte físico destinado a proveer a los ciudadanos prestaciones sociales o servicios colectivos y definen el sistema de la calidad urbana, integrado por:

1. *Sistema de espacios de uso y dominio público*
 - Sistema de espacios libres*
 - Vialio*
2. *Sistema de equipamiento*
 - Equipamientos de bienestar social*
 - Equipamientos culturales*
 - Equipamientos deportivos*
 - Equipamientos educativos*
 - Equipamientos de salud*
3. *Sistema de dotaciones al servicio de la ciudad (Sistema de servicios básicos)*
 - Servicios de la Administración Pública*
 - Servicios funerarios*
 - Servicios de abastecimiento alimentario y de consumo*
 - Servicios de defensa y justicia*
 - Servicios de seguridad y protección civil*
 - Servicios de protección y mantenimiento del medio ambiente urbano*

*Además, en la ciudad también son necesarias otras dotaciones que tienen carácter de complementarias, como es el comercio o el cultural privado, y que contribuyen a crear la variedad urbana.”*⁶⁰³

9.2.8 Estándares urbanísticos

CAMPOS VENUTI, considera los estándares urbanísticos como *“parámetros cuantitativos o dimensiones óptimas, variables en el tiempo y en el espacio, sobre las funciones o exigencias a satisfacer por el hombre cuando construye las ciudades y, en general, modifica o conserva el espacio natural”*⁶⁰⁴. De esta manera los estándares urbanísticos establecen parámetros que se consideran mínimos o óptimos para alcanzar los objetivos de calidad de vida y preservación del medio ambiente.

Por otro lado, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO definen los estándares urbanísticos como unos límites fijados por la normativa estatal o autonómica a la que deben ceñirse los planes urbanísticos para lo cual se fijan *“criterios mínimos inderogables de ordenación, no*

⁶⁰³ HERNÁNDEZ AJA, A. y LEIVA RODRÍGUEZ, A.: *Parámetros dotacionales para la ciudad de los ciudadanos*, Cuadernos del Instituto Juan Herrera de la Escuela de Arquitectura de Madrid, Madrid, 2006, pág. 294. Disponible en versión digital en <<http://habitat.aq.upm.es/aciudad/aciudad.pdf>>

⁶⁰⁴ CAMPOS VENUTI, G., *La Administración del Urbanismo*, Gustavo Gili, Barcelona, 1971, pág. 112.

*directamente aplicables, sino dirigidos especialmente a reducir la discrecionalidad de la potestad de planeamiento*⁶⁰⁵.

Tal como ponen de relieve ROMERO ALOY y ROMERO SAURA, “los estándares urbanísticos figuran en el repertorio de recursos técnicos que ofrecen las leyes urbanísticas, pero lo cierto es que no son uno más entre las numerosas técnicas que el planeamiento urbanístico maneja, puesto que son reflejo directo del mandato constitucional del ar. 47 CE en el que se recoge el derecho a una vivienda digna y adecuada”⁶⁰⁶. Los mismos autores recuerdan que “la utilización de los estándares como técnica de control ha ido abriéndose paso penosamente en la historia del urbanismo”⁶⁰⁷, pudiendo situar sus orígenes en los inicios de la industrialización a raíz de la problemática que generan los fenómenos de congestión urbana.

Nuestra vigente legislación valenciana, LOTUP, define *estándar urbanístico* en su anexo IV, especificando que “son determinaciones normativas que se establecen con la finalidad de garantizar unos mínimos de calidad urbana de las actuaciones urbanísticas”, teniendo en cuenta que las exigencias en relación a estos, despliegan su eficacia en dos direcciones, dado que por un lado la regulación de estándares urbanísticos tiene carácter de mínimos en cuanto a las superficies de dotaciones públicas, y por otro lado, de máximos en cuanto a la edificabilidad lucrativa privada, pudiendo los planes establecer mayores exigencias o restricciones.

Entre los estándares aplicados a los mínimos de dotaciones públicas, la legislación urbanística española suele distinguir entre los que están al servicio de toda la población (sistemas generales, o red primaria), de los propios de un sector o polígono (sistemas locales o red secundaria de dotaciones públicas).

9.2.9 Estructura general y orgánica del territorio

De acuerdo con el concepto introducido por la LS 1975, en su art. 9, la estructura general y orgánica del territorio, se trata de una de las determinaciones que, con carácter general, contienen los Planes Generales Municipales de Ordenación, y que está integrada, por elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular:

- los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección
- espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicas, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante
- equipamiento comunitario y para centros públicos

Las dotaciones que no forman parte de esta estructura general y orgánica, sino que se encuentran más vinculadas a ámbitos concretos y su población cercana, reciben el nombre de red local.

La primera ley urbanística autonómica valenciana, LRAU, se refiere a estos elementos básicos o determinantes para el desarrollo urbano, como “ordenación estructural”, completándolos con otros, cuya competencia de aprobación o modificación corresponde a la administración autonómica, y no a los ayuntamientos, estableciéndose así la diferente esfera competencial

⁶⁰⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 199.

⁶⁰⁶ ROMERO ALOY, M^a J. y ROMERO SAURA, F.: *La zonificación urbanística*, El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2013, pág. 373.

⁶⁰⁷ *Ibidem*, pág. 375.

entre órgano autonómico y delegación de competencias urbanísticas en la administración local. Los elementos de la ordenación cuya definición y modificación corresponde a los ayuntamientos, son los de la “ordenación pormenorizada”.

9.2.10 Excedente y exceso de aprovechamiento

Según el art. 71. f de la vigente legislación autonómica valenciana, LOTUP, el excedente de aprovechamiento es *“la diferencia positiva que resulta de restar del aprovechamiento objetivo de los terrenos, el aprovechamiento subjetivo que corresponde a sus propietarios. El excedente de aprovechamiento se origina bien porque el aprovechamiento tipo de un terreno es inferior a su aprovechamiento objetivo, bien porque el aprovechamiento subjetivo de su propietario es inferior al aprovechamiento tipo debido al porcentaje de aprovechamiento que corresponde a la administración.”*

Por tanto, según la definición anterior:

Excedente (E) = Ap. objetivo de los terrenos (AO) – Ap. subjetivo propietarios (AS)

Existen, conforme a la especificación de la definición anterior, dos razones por las que surge el excedente⁶⁰⁸:

- Excedente 1 = Aprovechamiento objetivo (AO) – aprovechamiento derivado del tipo (AAT) = exceso de aprovechamiento que radica en una parcela.
- Excedente 2 = Aprovechamiento derivado del tipo (AAT) – aprovechamiento subjetivo (AS) = aprovechamiento que corresponde a la administración.

Siendo el aprovechamiento derivado de la aplicación a la parcela del aprovechamiento tipo (AAT): $AAT (ua) = AT (ua/m^2s) \times Sup \text{ parcela } (m^2s)$

La primera acepción del excedente es la que se conoce en la práctica urbanística, desde la introducción de la técnica de las transferencias de aprovechamiento, como el “exceso de aprovechamiento” que radica en algunas parcelas de suelo urbano, en las que el aprovechamiento objetivo (materializable según el plan como máximo en dichas parcelas), es superior al aprovechamiento tipo que el plan asigna por igual a las parcelas de un área homogénea, a fin de que con la adquisición voluntaria de dicho exceso por los propietarios, o mediante cesión de elementos dotacionales (de valor equivalente al exceso) que se encuentran a la inversa (con un defecto de aprovechamiento por ser su aprovechamiento

⁶⁰⁸ Existen posiciones críticas respecto a esta consolidación de la unificación dentro del término de excedente tanto del exceso de aprovechamiento como de la cesión a la administración, no exentas de razón a nuestro entender, a la vista de la complejidad de conceptos y definiciones, que pueden inducir fácilmente a confusión, por lo parece oportuno citar la apreciación de PALAU NAVARRO, J.M., en sus apuntes del curso sobre el borrador de la LOTUP celebrado en Valencia, organizado por el COACV (septiembre 2.013): *“Se continúa induciendo al error al considerar como excedente de aprovechamiento dos conceptos distintos: el porcentaje de cesión a la Administración y la situación que se da cuando en un terreno el aprovechamiento tipo es inferior al aprovechamiento objetivo.”*

Y decimos que son distintos porque, en puridad, el porcentaje de cesión a la Administración no es excedente, sino que se trata de una edificabilidad que es de cesión a la Administración con el objeto de recuperar las plusvalías que genera una acción urbanística, más cuando en el apartado siguiente del mismo artículo (en concreto el f) se hace alusión a este supuesto como “porcentaje de cesión legal gratuita”.

Distinto es el excedente propiamente dicho que se da cuando el aprovechamiento tipo de un terreno es inferior al aprovechamiento objetivo (con independencia de cual sea el subjetivo) y que se encuentra ligado a las llamadas transferencias de aprovechamiento a las que aludiremos posteriormente.”

objetivo inferior al tipo), sean cedidas dichas dotaciones a la administración, y en consecuencia pueda edificarse dicho exceso por los propietarios.

Respecto a la segunda parte del excedente (excedente 2 en la expresión anterior), se aclara que éste se origina por el porcentaje legal de aprovechamiento que corresponde a la administración, que representa un porcentaje respecto al aprovechamiento tipo, diferente según casos, situaciones y legislación de aplicación (en la comunidad valenciana se define en el art. 71.g de la LOTUP).

No siempre por tanto existe excedente, o únicamente existe derivado de una de las dos situaciones anteriores, bien por no fijar el planeamiento situaciones con exceso de aprovechamiento (por ejemplo un suelo urbano donde no operen las transferencias de aprovechamiento urbanístico, siendo el aprovechamiento objetivo de las parcelas igual al tipo del área uniparcilaria) o por no corresponder a la administración ningún porcentaje de aprovechamiento (como en el caso de suelo urbano, en que no se introduzcan en el plan incrementos de aprovechamiento respecto del planeamiento anterior, conforme al art. 77.3 de la LOTUP).

Para mayor detalle, puede verse el concepto de “transferencia de aprovechamiento urbanístico” contenido en el presente glosario.

9.2.11 Expropiación

Siguiendo el propio concepto que se contiene en los principios generales con que inicia la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, podemos definir la expropiación como una institución de Derecho Público, constitucional y administrativo que implica cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, independientemente de quien fueren las personas o entidades a que pertenezcan, adoptada imperativamente, mediante indemnización, que sólo podrá ser acordada por razón de interés público o social por el Estado, la Provincia y el Municipio, pudiendo ser beneficiario de la misma la propia administración pública o, siempre que den las condiciones establecidas legalmente, llevarse a cabo para su explotación por un tercero en el que concurren determinados requisitos.

Se expropia solo cuando hay un acuerdo de necesidad de ocupación, previa declaración de la utilidad pública o el interés social del bien. La *causa expropriandi*, tal como apunta BAÑO LEÓN⁶⁰⁹, es tan amplia como los fines de los planes, lo que se deduce de lo establecido el TRLS 2008, de acuerdo con el cual la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación (art. 29.1 TRLS 2008), y así mismo, la aprobación de cualquier plan o instrumento de ordenación legitima la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes (art. 29.2 TRLS 2008).

Los fines urbanísticos que justifican la expropiación son variados, aunque siguiendo el tratamiento doctrinal mayoritario, tal como recoge BAÑO LEÓN, la expropiación se puede agrupar en las cuatro clases siguientes:

“1ª La expropiación como procedimiento de ejecución de un ámbito territorial completo.

⁶⁰⁹ BAÑO LEÓN, J.Mª: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pág.420.

2ª La expropiación por actuaciones aisladas ya se trate de dotaciones públicas o de la facilitación de la ejecución urbanística, sobre todo en suelo urbano.

3ª La expropiación por incumplimiento de las obligaciones estatutarias de la propiedad.

4ª La expropiación para aumentar el patrimonio del suelo.”⁶¹⁰

9.2.12 Gestión urbanística

Tal como nos recuerda SEGURA GOMIS L. “La actividad urbanística no puede quedar reducida al diseño más o menos acertado de unos planes que difícilmente se pueden ejecutar.”⁶¹¹

En el sentido plenamente defensor de la gestión, hay autores como CORELLA MONEDERO, que incluso llegan a ensalzarlo diciendo: “el urbanismo no es planificar; el urbanismo es fundamentalmente gestión: gestión del plan, gestión de servicios públicos, gestión social; gestión como ejecución y gestión como control”⁶¹². Pero aportando un equilibrio entre planificación y gestión, SEGURA GOMIS L. explica que “La gestión ha de prestar un servicio como instrumento necesario que es, pero no tiene que llegar a desvirtuar lo que debe llevarse a la práctica, bien por una complejidad excesiva e innecesaria de los procesos que conduzca a la inoperancia, o bien por concesiones con grave perjuicio para el planeamiento ante la previsible dificultad de la gestión.”⁶¹³

De acuerdo con la definición que recogen PONS y DEL ARCO, se define gestión urbanística, relacionándola con el planeamiento y la ejecución, de la siguiente forma:

“Es la que corresponde a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales preferentemente, en sus respectivas competencias en la redacción, tramitación y ejecución del planeamiento, y en la dirección, control y fomento de las acciones de contenido o finalidad urbanística.

...

Como expresa DEL RÍO MUCHARAZ, gestión urbanística y ejecución de los planes de urbanismo son términos de una significación muy parecida pero que no se pueden identificar plenamente, porque no toda la gestión urbanística supone ejecución de los planes. Es decir que el concepto de gestión urbanística es mucho más amplio y no supone necesariamente la ejecución del plan.

...

Bien puede decirse con ORTEGA GARCÍA (La ejecución del planeamiento, Madrid, 1984, p.265), que el planeamiento sin gestión es inútil, no sirve para nada, pero la gestión sin planeamiento no es posible, ya que el planeamiento legitima las actuaciones expropiatorias, y en general, la ejecución.”⁶¹⁴

La vigente legislación urbanística valenciana, LOTUP, en su art. 68 “fines rectores de la gestión urbanística” establece que la “gestión del planeamiento urbanístico se rige por los principios de justa distribución de beneficios y cargas y de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas”.

⁶¹⁰ Ibídem, pág.421.

⁶¹¹ SEGURA GOMIS, L.: Reparcelación urbanística (Una metodología de actuación), Montecorvo, Madrid, 1986, pág.23.

⁶¹² CORELLA MONEDERO, J.M., en el prólogo de la obra de SANTOS DíEZ, R.: *El aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística*, Tratado de Derecho Urbanístico, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1978, pág. 11.

⁶¹³ SEGURA GOMIS, L., op. cit., pág.27.

⁶¹⁴ PONS y DEL ARCO, op. cit., pág. 179.

Por otro lado, interesa a nuestra investigación la relación entre gestión urbanística y dotaciones públicas. En tal sentido, según LASAGABASTER HERRARTE⁶¹⁵, el concepto de dotación “es *deudor fundamentalmente del momento planificador,...*, no por este significado sino por las consecuencias que acarrea la calificación de un terreno como dotación pública desde la perspectiva de la gestión urbanística. ... Concretando esta idea, con gestión del suelo, desde la perspectiva de las dotaciones, se está haciendo referencia a la forma de obtener esa dotación, tanto el suelo como la, en su caso, urbanización o construcción de la misma.”

Entendemos que podemos resumir el concepto de “gestión urbanística” como un instrumento al servicio de la planificación, cuyo fin principal es ser el engranaje que ayuda a convertir el proyecto en realidad en todos sus aspectos, transformando la situación inicial física, económica y jurídica del territorio en lo necesario para que se consigan los objetivos marcados a través de la ordenación.

9.2.13 Homologación de planeamiento

La Orden de 29-3-1996, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba la Instrucción de Planeamiento 1/1996, de 23-1-1996, sobre la homologación de planes de urbanismo a la LRAU (DOGV nº 732, de 22-04-96), introduce el instrumento de la “homologación” de planes, con motivo de la aprobación de nuestra primera ley urbanística autonómica valenciana (LRAU).

La función de este instrumento fue posibilitar la adecuación de los planes anteriores a la LRAU en la comunidad valenciana, a su terminología y contenidos, sin necesidad de acometer la redacción del plan general de nuevo. Existía la posibilidad de redactar una homologación meramente “declarativa” (adecuación de terminología y conceptos) o con alcance modificativo (aprovechando para introducir alguna modificación en la ordenación de alcance limitado, siempre que no alterara el modelo territorial). Así mismo la homologación podía tener alcance sectorial (limitada a las determinaciones de un sector de planeamiento), o alcance territorial global (abarcando todos los elementos de ordenación del término municipal completo).

9.2.14 Normas subsidiarias de planeamiento municipal

Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal son un documento de planeamiento urbanístico, de ámbito municipal, que suple la inexistencia de planeamiento previo en municipios que carecían de él cuando se aprobó la LS 1956 (entonces llamadas Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento), situación bastante generalizada en dicha época en los numerosos pequeños núcleos de población.

Surgen como documentos con menor exigencia documental, y mayores limitaciones en sus determinaciones respecto de los Planes Generales, lo que ha venido a calificarlas en ocasiones como mini-planes o planes reducidos (STS DE 7-3-1985, AR. 1.496). Se fueron redactando progresivamente, cubriendo la inexistencia previa de plan. Actualmente, la mayoría de municipios de menos de 5000 habitantes que todavía mantiene vigente un planeamiento de ámbito municipal no adaptado a la LRAU, rigen su ordenación mediante Normas Subsidiarias, que hacen la función de un plan general a todos los efectos.

⁶¹⁵ LASAGABASTER HERRARTE, I.; “Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico”, *Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Ordenación del Territorio y Urbanismo*, Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Reus, Madrid, 2008. <<http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/lasa.pdf>> (6-7-2005)

Su contenido y categorías han ido perfilándose con la promulgación de las diferentes leyes urbanísticas (TRLRS 1996, TRLRS 1992), hasta que en nuestra comunidad valenciana, con la LRAU se unifica su denominación con la de los Planes Generales.

Dada la simplificación y limitaciones que en su alcance les imprimía la legislación urbanística, llegando a haber incluso dos categorías (de alcance pleno o de alcance limitado, en el TRLRS 1976), las posibilidades de gestión que ofrecían también eran limitadas. La legislación urbanística era confusa a la hora de determinar las posibilidades y alcance de la clasificación de suelo como urbanizable en las normas subsidiarias (no siendo de hecho posible en las normas con “alcance limitado”), pero en todo caso, solo era posible la clasificación de suelo “apto para urbanizar”, donde no era posible aplicar el mecanismo de reparto del “aprovechamiento medio” entre varios sectores.

9.2.15 “Patrimonio público de suelo” y “patrimonio municipal de suelo”

El “Patrimonio público de suelo” (PPS) es una acepción más genérica, al referirse al de cualquier administración pública, que el “Patrimonio municipal de suelo” (PMS), que centra el término en el de la administración municipal, aunque su noción y finalidad son las mismas. Hasta fecha reciente encontrábamos en la legislación extendida la referencia al PMS. En nuestra vigente legislación estatal (TRLRS 2008) y autonómica valenciana (LOTUP), se utiliza la referencia al PPS.

La noción y finalidad del PPS se establece en el TRLRS 2008 conforme tenor literal siguiente (art. 38):

“1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino.

El art. 16.1.b del TRLRS 2008, establece como uno de los deberes de las actuaciones de transformación urbanística” el de “*Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística*”. Es decir, esta afección al PPS, conforme a la legislación estatal, se refiere a la cesión legal a la administración pública de parte del aprovechamiento lucrativo privado del ámbito concreto, a fin de que regresen parcialmente las plusvalías generadas por el desarrollo urbanístico a la colectividad.

La vigente legislación urbanística de la comunidad valenciana (LOTUP, 2014), recoge en su art. 98 una definición equivalente a la anterior. No obstante la mencionada legislación añade, con respecto a la estatal (TRLRS 2008) otro tipo de entrada de ingresos que deberá integrarse en el PPS, diferentes a los derivados de la cesión legal de aprovechamiento que le corresponde a la administración (art. 77.1 LOTUP). En concreto, se deberán integrar en el

PPS, los ingresos provenientes de la compensación económica del valor del excedente de aprovechamiento que radique en una actuación, al ser su aprovechamiento tipo menor que el aprovechamiento objetivo, cuando se haya tenido que recurrir a esta monetarización porque no sean posibles las alternativas preferentes que marca la Ley, de cesión material de dicho excedente (art. 77.2.d LOTUP)⁶¹⁶.

9.2.16 Red primaria y red secundaria de dotaciones públicas

El preámbulo de la vigente legislación urbanística en la comunidad valenciana, la LOTUP, relaciona ambos niveles de suelo destinado a dotaciones públicas a prever en el planeamiento, con el nivel de ordenación estructural o pormenorizado, indicando lo siguiente: *“La ley regula, además, las redes primaria y secundaria de dotaciones, según tengan un rango estructural o pormenorizado. En el primer caso se incluyen aquellos elementos dotacionales de particular relevancia cuya ubicación y dimensión debe realizarse mediante un análisis global del municipio. En el caso de la red secundaria se integran los equipamientos y dotaciones que complementan los anteriores a escala de sector o ámbito equivalente.”*

En concreto, la red primaria se recoge en la LOTUP (art. 24.1) con la siguiente definición:

“La red primaria es el conjunto de infraestructuras, dotaciones y equipamientos, públicos y privados, que tienen un carácter relevante en la estructura urbanística municipal. Los elementos que integran la red primaria estarán interconectados y distribuidos de manera equilibrada en el territorio, y comprenderán, al menos, los siguientes:

- a) Red interurbana de comunicaciones viarias, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias.*
- b) Red viaria estructurante de calles, avenidas o plazas de primer rango.*
- c) Parques públicos, con una extensión mínima de cinco metros cuadrados por habitante, con relación al total de población prevista en el plan.*
- d) En su caso, red de transporte público, urbano o metropolitano, y red de circulación no motorizada.*
- e) Dotaciones y equipamientos cuyo ámbito de servicio supere su entorno inmediato.”*

La red secundaria, se define en el art. 36 de la LOTUP, indicando que *“está integrada por las infraestructuras, espacios libres, jardines, equipamientos y otras dotaciones, que tienen un ámbito de influencia propio de un sector o ámbito equivalente.”*

9.2.17 Reparcelación urbanística

La exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956, llama la atención hacia una institución que califica de “pieza fundamental: la reparcelación”. Si recurrimos al preámbulo del Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, aprobado por Decreto 1006/1966, de 7 abril, en él podemos encontrar resumido el verdadero propósito de esta pieza clave en nuestro derecho urbanístico:

⁶¹⁶ Sobre los efectos negativos que, en nuestra opinión, ha causado la extensión de la integración en el PPS de la compensación económica de estos excedentes de aprovechamiento, diferentes a la cesión legal que trae causa en la reversión de las plusvalías urbanísticas a la colectividad, tratamos en el presente trabajo, una parte importante del capítulo dedicado a las “actuaciones asistemáticas” en suelo urbano.

“En efecto: la reparcelación se articula como un instrumento de justicia distributiva en cuanto permite regularizar las diversas fincas con el fin de facilitar su edificación, y sobre todo por contribuir a la adecuada distribución de los beneficios y cargas de la Ordenación entre los propietarios, que a tal efecto se encuentran sometidos a una gestión común. De este modo las superficies destinadas a viales, zonas verdes o espacios libres se aportan por los propietarios equitativamente, sin enriquecimiento torticero de algunos a costa de los demás. Y el beneficio del planeamiento llega también en proporción equilibrada a todos los interesados.”

A través de la promulgación de sucesivas legislaciones urbanísticas, el concepto de reparcelación se ha ido ajustando a las particularidades de cada una de ellas. De esta manera, la definición recogida en la disposición normativa más vigente de que disponemos, es la contenida en el art. 80 de la LOTUP, que refleja un contenido completo y adaptado a las últimas exigencias en materia de gestión urbanística:

“La reparcelación es la nueva división de fincas ajustada al planeamiento para adjudicarlas entre los afectados según su derecho, y tiene por objeto:

- a) Regularizar urbanísticamente la configuración y linderos de las fincas.*
- b) Materializar la distribución de beneficios y cargas derivadas de la ordenación urbanística.*
- c) Retribuir al Urbanizador por su labor, ya sea adjudicándole parcelas edificables o afectando estas a sufragar las cargas de urbanización.*
- d) Adjudicar a la administración los terrenos urbanizados, tanto dotacionales como edificables, que legalmente le correspondan, en pleno dominio y libres de cargas.*
- e) Subrogar las fincas originarias por parcelas edificables y fincas de resultado.*
- f) Compensar en metálico a los propietarios que no reciban adjudicación de parcela.*
- g) Concretar las reservas para vivienda de protección pública en parcelas determinadas, conforme al plan o programa.*
- h) Concretar y asignar a cada propietario la parte correspondiente de las cargas de urbanización y establecer las condiciones y garantías del pago de las mismas.”*

9.2.18 Sistemas generales

En concepto de sistema general se introduce en el marco legal a través de la LS 1975 y su TRLS 1976, como aquel elemento fundamental de la estructura general y orgánica del territorio, y por tanto, determinante del desarrollo urbano, que está integrado por los sistemas de comunicaciones y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante y el equipamiento comunitario y para centros públicos (art. 12 TRLS 1976).

Tal como apuntan PAREJO y BLANC, “partiendo de esta innovación reglamentaria, la definición precisa de lo que es “sistema general” o “local” fue establecida por vía jurisprudencial. Se entiende como “sistema general” la dotación al servicio *funcional* de toda la población, mientras que lo “local” estaría al servicio *exclusivo* de las parcelas comprendidas dentro de la Unidad de Ejecución”⁶¹⁷. [la cursiva es de los autores de la cita]

Entre las contadas legislaciones autonómicas que lo definen completando su contenido respecto al reflejado en la legislación estatal, nos podemos referir a la legislación de Cantabria⁶¹⁸, en cuyo art. 39 expresa que “*se entiende a estos efectos por sistema general el conjunto de espacios libres y equipamientos destinados al servicio de la generalidad de los*

⁶¹⁷ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F.: *Derecho Urbanístico Valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 294.

⁶¹⁸ Ley 2/2001, de 25-06-2001, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo de Cantabria (BOE 28-08-2001).

ciudadanos, que forman parte de la estructura global de la ciudad y tienen como función garantizar al conjunto de sus habitantes un mínimo inderogable de calidad de vida". Respecto a su ámbito funcional añade la legislación catalana⁶¹⁹, en su art. 34 que *"su nivel de servicio es de alcance municipal o superior. Los sistemas urbanísticos generales configuran la estructura general del territorio y determinan el desarrollo urbano"*.

ROMERO ALOY y ROMERO SAURA, definen los sistemas generales como el *"conjunto de dotaciones y equipamientos ordinariamente integrados en la estructura general del plan urbanístico, definidos en base a las necesidades y estrategias globales del territorio a ordenar y dependientes, en su caso, de las determinaciones de la ordenación territorial."*⁶²⁰

Dado el limitado contenido con que aparece definido este concepto en los textos legales, ha sido la jurisprudencia la que ha ido introduciendo matizaciones, acometiendo la empresa, no fácil, de diferenciarlos de los sistemas locales.

La propia documentación de planeamiento utilizada en nuestra investigación contiene una definición ilustrativa del concepto de "sistema general" que recogemos por su carácter didáctico:

"A.-SISTEMAS GENERALES.-

Al plantear el modo de ejecución del planeamiento debemos partir de una distinción previa entre grandes obras de urbanización correspondientes a sistemas generales y obras de urbanización particulares correspondientes a cada clase de suelo, casco urbano playa y sus distintos sectores, Polígonos y Unidades de Actuación.

*Como sistemas generales se consideran las obras de infraestructura general: Estaciones Depuradoras depósitos de agua, centros de transformación de energía eléctrica redes generales de construcción y suministro, y ejes viarios principales, así como la zona verde correspondiente al Parque Público Municipal y en general toda obra que exceda del ámbito del un Polígono o Unidad de Actuación."*⁶²¹

9.2.19 Sistemas locales

El concepto de sistema local se introduce en el marco legal a través de la LS 1975 y su TRLS 1976, junto al de sistemas generales, formando un sistema binario, del que, a falta de definición concreta de los sistemas locales, cabe deducirlos del significado de los generales, y como elementos de dotación complementarios a éstos.

Tal como apuntan ROMERO ALOY y ROMERO SAURA, *"los sistemas locales son dotaciones o equipamientos cuya naturaleza no es distinta a la de los sistemas generales, sino que la diferencia fundamental reside en lo que podíamos decir "capacidad de servicio"*⁶²².

⁶¹⁹ Decreto Ley 1/2010 de 3-8-2010, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, de la Comunidad Autónoma de Cataluña. (BOE 08-09-2010).

⁶²⁰ ROMERO ALOY M.J. y ROMERO SAURA F., op.cit., pág. 297.

⁶²¹ Apartado "Dinámica de Actuación" en la memoria justificativa de las normas subsidiarias de Xeraco, aprobadas por la CTU el 30-12-1985 (planeamiento anterior al PG vigente de dicho municipio).

⁶²² ROMERO ALOY M.J. y ROMERO SAURA F., op.cit., pág. 351.

Al igual que en caso de los sistemas generales, existen muy pocas referencias al concepto de sistemas locales en los textos legales. Entre las contadas legislaciones autonómicas que lo definen nos podemos referir a la legislación de Comunidad Autónoma de Cataluña⁶²³, en cuyo art. 34 expresa que: *“Integran los sistemas urbanísticos locales los terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para las comunicaciones, para los equipamientos comunitarios y para los espacios libres públicos, si su nivel de servicio es un ámbito de actuación de suelo urbano o de suelo urbanizable o el conjunto de suelo urbano de un municipio, de acuerdo con lo que establezcan, en este último caso, el plan de ordenación urbanística municipal o el programa de actuación urbanística municipal.”*

La distinción entre sistema general y sistema local no es puramente teórica, sino que tiene importantes repercusiones jurídicas en la gestión urbanística, dado que el hecho de poder repercutir el coste de obtención y construcción de los sistemas generales a un conjunto de propietarios que no sean la colectividad general o con derechos consolidados, como los clasificados como urbanos, ha sido una cuestión controvertida y discutida tanto en la legislación como en la jurisprudencia.

Por ello, la conflictividad jurídica derivada de la dificultad del establecimiento de un línea clara divisoria entre ambos, es puesta de relieve por PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, según los cuales *“la idea de un “sistema local” al servicio “exclusivo” de determinadas parcelas o edificios, es contradictoria con el concepto de dominio público y, en la práctica, es imposible discernir dos niveles funcionales claramente diferenciados de “servicio” entre los espacios e instalaciones de uso o servicio público. El ámbito de influencia de los servicios públicos es cuestión demasiado compleja para reconducirla a un esquema binario, por lo que extraer de este esquema consecuencias relacionadas con el estatuto jurídico de la propiedad dificulta su racionalización precisa.”*⁶²⁴[las comillas son de los autores de la cita].

9.2.20 Sistema de espacios libres

Con esta acepción se refiere la legislación estatal anterior a la LRAU, a la que todavía está adaptado numeroso planeamiento vigente, a un conjunto de espacios dentro de los que se encuadran las zonas verdes, denominación utilizada para ellos en nuestra legislación autonómica valenciana.

Los sistemas, así llamados, tienen unas connotaciones que derivan de su integración en la “estructura general y orgánica del territorio” como un tipo más de los sistemas generales, incorporados en la LS 1975 y su TRLS 1976 (art. 12 TRLS 1976).

El “sistema de espacios libres” es definido por HERNÁNDEZ AJA y LEIVA RODRÍGUEZ de la manera siguiente:

“Se define como la sucesión de espacios libres y abiertos que, junto al viario, conforman el sistema de espacios de dominio y uso público. Se reconoce por su carácter público y por la realización de actividades relacionadas con la estancia, comunicación, ocio, práctica de deportes y fomento de los aspectos naturales tendentes a garantizar la salubridad, reposo y

⁶²³ Decreto Ley 1/2010 de 3-8-2010, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, de la Comunidad Autónoma de Cataluña. (BOE 08-09-2010).

⁶²⁴ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F., op. cit., pág. 295.

*esparcimiento, acentuar la variedad urbana, reducir la densidad y optimizar las condiciones medioambientales y estéticas de la ciudad.*⁶²⁵

9.2.21 Situaciones básicas del suelo: suelo rural y suelo urbanizado

El RDL 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, recoge el concepto de “situaciones básicas de suelo”, que se introdujo con la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. A través de la inclusión de esta conceptualización se pretende desvincular las valoraciones urbanísticas del destino que el plan les imprime a través de la técnica de la “clasificación” de suelo, y por el contrario relacionarlas con la situación real en que se encuentra el suelo. De esta manera debe valorarse lo que hay en la realidad, y no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto.

De acuerdo con la premisa anterior, el art. 12 del RDL 2/2008, dispone que todo el suelo se encuentra, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado. Según la mencionada disposición se definen ambas situaciones básicas de la manera siguiente:

“2. Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

Al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente sentados en el medio rural.”

⁶²⁵ HERNÁNDEZ AJA, A. y LEIVA RODRÍGUEZ, A., op. cit., pág.295.

9.2.22 Transferencia de aprovechamiento urbanístico

La utilidad práctica de pose esta figura de gestión, es concretada por QUESADA POLO⁶²⁶ de la siguiente forma:

*“Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico son, hasta la fecha, la única forma de actuación en el **suelo urbano consolidado**, para la obtención de suelo dotacional sin coste adicional para la administración, que requiere dicho suelo para paliar los déficits existentes en los tejidos urbanos actuales”* [la negrita es del autor de la cita]

Según nuestra vigente legislación urbanística valenciana, LOTUP (art.71), define dicho concepto como:

“Transferencia de aprovechamiento: operación jurídica por la que los propietarios de un terreno cuyo aprovechamiento objetivo es inferior a su aprovechamiento subjetivo, transmiten la diferencia entre esos dos aprovechamientos, o parte de ella, a otros terrenos con excedente de aprovechamiento, para su edificación. En el caso de que el terreno de origen de la transferencia sea una dotación pública, esta conlleva la cesión gratuita de los terrenos a la administración. Unos y otros suelos pueden estar en distinta ubicación y situación urbanística.”

PONS y DEL ARCO condensan el concepto de esta técnica de gestión explicando lo siguiente:

“Constituyen la técnica de la legislación urbanística, para resolver los desajustes entre los aprovechamientos susceptibles de apropiación y los reales permitidos por el planeamiento en suelo urbano cuando se actúa asistemáticamente, es decir, no en el marco de una unidad de actuación.

La técnica consiste –como dice González Pérez (op.cit., pág 286)- en permitir a los propietarios transferir los excesos del aprovechamiento tipo susceptibles de apropiación a aquellos otros propietarios a los que el planeamiento no les permite obtener realmente el porcentaje del aprovechamiento tipo susceptible de apropiación.

Se trata, pues, de la única técnica que la ley contempla para hacer efectivo al ajuste entre los aprovechamientos. Estas transferencias quedan disciplinadas en la legislación mediante:

- a) La predeterminación legal de los sujetos intervinientes (sólo puede transferir quien tiene un exceso de aprovechamiento respecto al real de su parcela: y sólo puede adquirir quien se encuentra en la situación inversa).*
- b) La limitación del objeto de la transferencia: la diferencia entre ambos aprovechamientos.”⁶²⁷*

La operativa y funcionamiento de las transferencias de aprovechamiento urbanístico es descrita por sus propios autores y percursores, de la siguiente manera:

“Como técnica de planeamiento consiste en establecer para la totalidad o sólo para cada zona homogénea diferenciada del Suelo Urbano un aprovechamiento tipo o coeficiente de edificabilidad (en m²/m²), sea cual sea el uso, intensidad, localización, destino o propiedad de los solares incluidos, que expresará el «contenido normal de la propiedad» según su calificación urbanística, y delimitará la facultad para el ejercicio del derecho de edificación, otorgados ambos por el Plan.

⁶²⁶ QUESADA POLO, J.: *El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento*, tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2007, pág. 225.

⁶²⁷ PONS GONZÁLEZ, M. y DEL ARCO TORRES, M., op.cit., pág. 393.

*Como el planeamiento individualizado particulariza el espacio y es necesariamente desigual en la asignación de usos y volúmenes, en aquellos solares o áreas en los que por sus condiciones estructurantes de localización, alturas y usos, el plan autorice una mayor edificabilidad (aprovechamiento excepcional o por exceso) que la concedida con carácter general por el aprovechamiento tipo, la condición previa para poder edificar en estos últimos con arreglo al Plan será la de que deberán (o podrán) obtener la superficie o volumen edificable que les falta, haciéndola proceder de aquellos otros solares que el Plan haya calificado como zonas de equipamiento, espacios libres (con aprovechamiento por defecto) o edificios catalogados a conservar; haciéndose cesión gratuita y obligatoria al Ayuntamiento de estas zonas, espacios o edificios, libres de cargas y en pleno dominio, y siendo previa la aceptación de la misma por el Ayuntamiento”.*⁶²⁸

Complementariamente, se puede consultar la definición del “excedente y exceso de aprovechamiento” en el presente glosario.

9.2.23 Zonas verdes: espacios libres, espacios verdes

Existe una gran profusión de referencias que se manejan continuamente de manera indiscriminada en relación al término que nos ocupa, dado que engloba una multitud de matices que se plasman en la terminología utilizada para referirse a ellos: sistema de espacios libres, espacio libre, zona verde, equipamiento verde, trama verde, espacios verdes, etc.

Quizás por lo anterior, y pese a la importancia de este elemento en la gestión y en la ordenación urbanística, no es fácil encontrar en la propia legislación una definición expresa y completa, que aglutine la cantidad de enfoques que se derivan de esta acepción, que se proyectan recientemente hacia una visión integradora de su función con el territorio.

Por tal razón, valorando especialmente su amplia visión y sentido anunciador de la multitud de matices que se irán incorporando a la legislación con posterioridad, pero desafectado de éstos por su datación (anterior a la LS 1956), encontramos de gran interés recoger la respuesta, que a esta precisa cuestión, nos ofrece el arquitecto GIRALT (1952), en su discurso pronunciado en la celebración del III Día Mundial del Urbanismo en Valencia, como concepto de “zona verde”, así como de “espacios libres” o “espacios verdes”, -expresiones que también utiliza la terminología específica urbanística-, y que incluso nos ayuda a entrever, con un carácter anticipador, la reciente figura de la “infraestructura verde”, introducida en nuestra vigente legislación urbanística valenciana (LOTUP):

“¿Qué es un espacio verde? Es la primera pregunta que nos debemos hacer. Espacio verde es toda superficie de la ciudad sujeta a servidumbre de no edificar y destinada a su belleza y ornato. Más, ese es un concepto primario y no completo del espacio verde. El espacio verde en la ciudad ha de ser un conjunto orgánico; de ahí nace el que los norteamericanos lo llamen sistema de parques, porque en la matización de espacio verde vamos desde el jardín particular al jardín público, al de barrio, al de distrito, al parque nacional, a los parques forestales y los de los suburbios. Todas esas superficies han de responder a una concepción de conjunto. Entonces, se plantea el problema técnico de enlazar estas superficies verdes por medio de caminos que anuncian al observador la proximidad de estos espacios libres. Espacios verdes han sido siempre la preocupación de todos los urbanistas... El espacio verde ha de responder a una concepción orgánica de conjunto: grandes avenidas, grandes plazas, que enlazan todos

⁶²⁸ GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J.; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA NAVARRO, L.M.: “Transferencia del aprovechamiento urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión”, *Revista de Derecho Urbanístico*, 65: Madrid, 1979, pág.44.

los espacios verdes... Quedan los parques, que son las reservas de verde que rodean la ciudad, enlazados por medio de grandes avenidas. Así concebido el espacio verde, forma parte del conjunto urbano de la ciudad. Pero hay, además otros espacios verdes que debemos defender. Si meditamos un momento en la relación que existe entre el campo y la ciudad; si pensamos en la nueva estructura de los núcleos urbanos que se presentan como consecuencia del maquinismo, comprenderemos también la necesidad de defender esos parques comarcales, regionales o nacionales... Esto nos lleva a la concepción más alta de espacio verde comarcal, regional y nacional, a la defensa del paisaje”⁶²⁹.

Desde el punto de vista dimensional y funcional, la legislación urbanística española ha ido tipificando las zonas verdes en categorías, para cuya diferenciación a veces exige el cumplimiento de diferentes condiciones cualitativas (de accesibilidad, superficie mínima, geometría), dando lugar a tipos de zonas verdes, que aunque con alguna variante en su denominación, podemos resumir, de mayor a menor entidad, en las siguientes: parques naturales, parques urbanos, jardines y áreas de juego.

A su vez, según el papel que desempeñen en la ordenación urbanística, pueden formar parte de alguno de los dos niveles en que se estructuran los elementos de la ordenación, según la legislación urbanística: el nivel al servicio de la colectividad con un papel integrador en el conjunto (sistemas generales u ordenación estructural) o al servicio local de un ámbito concreto (sistemas locales u ordenación pormenorizada o detallada). Normalmente los parques naturales y los parques urbanos, formarán parte por su entidad del primero de los dos niveles de la ordenación.

⁶²⁹ Intervención del arquitecto GIRALT CASADESÚS, R., en el Día Mundial del Urbanismo, celebrado en Valencia en 1952, tras la exposición del tema “Espacios libres o zonas verdes” por ESTELLÉS CEBAS, J.J., transcrita en AA.VV: *III Día Mundial del Urbanismo*, 8 noviembre 1952, COAZV, Valencia, 1952, pág.55.