

ACE 20

Electronic offprint

Separata electrónica

UNA PECULIAR CARGA URBANÍSTICA: LA CESIÓN OBLIGATORIA Y GRATUITA DE SUELO NO URBANIZABLE PROTEGIDO EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO VALENCIANO

Mº JESÚS ROMERO ALOY

ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno [en línea]. 2012, Año 7, núm. 20 Octubre P. 47-80

ISSN: [1886-4805](https://doi.org/10.1080/18864805)

Website access: http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n20/articles_pdf/ACE_20_SA_12.pdf

UPCommons Access: <http://hdl.handle.net/2099/12641>

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

ACE 20

Electronic offprint

Separata electrónica

PLANNING A PECULIAR CHARGE: THE COMPULSORY CESSION WITHOUT COMPENSATION OF PROTECTED GREENFIELD LAND IN THE MUNICIPAL REGULATIONS OF VALENCIA

Key words: sustainability, greenfield land, areas of parcelling out, weights, parcelling out.

Abstract

Sustainable urban development is the backbone, to a large degree, of the Act 4/2004, of June 20, of the Generalitat Valenciana, on Spatial Planning and Landscape Protection. This Act and its future regulatory development contain a wealth of specific manifestations of this leading idea. One of these consists in that urban planning should set aside greenfield land in equal proportions to land development that the plan provides for. In this context, is, when greenfield land is developed, landowners will have to cede to the public authorities an equal amount of protected greenfield land in a transaction which will have the character of a public endowment. The purpose is to provide to the public areas containing natural values, thus contributing to a better quality of urban live. In those cases in which, exceptionally, this cession may not be realised because no protected greenfield land exists within the municipality, the cession may be realised in another municipality or be substituted by an economic equivalent that will be allocated to the financing of programmes and projects for sustainability and quality of life. Specific administrative techniques as provided for by the legislator are being studied.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

UNA PECULIAR CARGA URBANÍSTICA: LA CESIÓN OBLIGATORIA Y GRATUITA DE SUELO NO URBANIZABLE PROTEGIDO EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO VALENCIANO

ROMERO ALOY, M^a Jesús¹

Remisión inicial: 26-10-2011

Remisión definitiva: 25-03-2012

Palabras clave: sostenibilidad, suelo urbanizable, áreas de reparto, coeficientes de ponderación, reparcelación.

Resumen

El desarrollo urbanístico sostenible vertebró, en gran medida, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. Esta ley y su posterior desarrollo reglamentario, recogen abundantes manifestaciones concretas de esa idea rectora. Una de ellas consiste en que el planeamiento urbanístico debe delimitar los suelos no urbanizables protegidos en una proporción equivalente al suelo urbanizable que el plan prevé. El motivo de esta delimitación se debe a que los propietarios de suelo, en el momento de la transformación del suelo urbanizable en urbano, deberán ceder a la administración pública una cantidad equivalente de suelo no urbanizable protegido que tendrá el carácter de dotación pública. La finalidad que se persigue es ofrecer al uso público zonas que albergan valores naturales, contribuyendo así a una mayor calidad de vida urbana. En aquellos casos que, de modo excepcional, no pueda realizarse la cesión por no existir suelo no urbanizable protegido en el municipio, la cesión puede realizarse en otro municipio o sustituirse por un equivalente económico que será destinado a la financiación de programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida. Se estudian las técnicas concretas de gestión previstas por el legislador.

1. La permeabilidad e interrelación del sistema urbanístico valenciano

El Derecho Urbanístico Valenciano no ha dejado de ocupar posiciones destacadas desde la promulgación de la Ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística, no sólo por la innovación de sus fórmulas gestoras asumidas por otras comunidades autónomas, sino también, en época más reciente, por las sucesivas disposiciones promulgadas que han supuesto una nueva panorámica no exenta de novedosos planteamientos, como es el que va a ser objeto de nuestro estudio.

¹ M^a Jesús Romero Aloy: Profesora Titular de Escuela Universitaria. Doctora en Derecho. Departamento de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia, Camino de Vera, s/n, 46022, Valencia. Email de contacto: maroal1@urb.upv.es

Dentro de ese proceso, tal vez demasiado acelerado, se han promulgado las siguientes disposiciones a las que nos referiremos en este trabajo:

- Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo no Urbanizable (en adelante, LSNU).
- Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (en adelante, LOTPP).
- Ley 6/2005, de 30 de diciembre Urbanística Valenciana (en adelante, LUV).

El voluminoso Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (en adelante, ROGTU), aprobado por Decreto 67/2006, de 12 de mayo, modificado sustancialmente por Decreto 36/2007 de 13 de abril.

La LOTPP ofrece un elenco de instrumentos de ordenación territorial como son la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, planes de acción territorial, planes de acción territorial integrados y planes de acción territorial sectoriales. En una formulación que podríamos llamar clásica, la ordenación territorial queda fiada a la aprobación de alguno de estos instrumentos cuyas determinaciones habrán de ser asumidas por el planeamiento municipal, singularmente los planes generales. Nos encontraríamos así con el clásico planteamiento de primer escalón (planes territoriales) y segundo escalón (planes municipales). Este esquema tradicional ofrece el escollo de que el planeamiento territorial entraña importantes dificultades en su realización y, como ha puesto de relieve Hildebrand (2006), el nivel alcanzado por este tipo de planes resulta más bien modesto en el panorama nacional y al no existir éstos, los planes municipales dejan de recibir las oportunas orientaciones de orden superior.

“En nueve de las 17 comunidades autónomas no está aprobado el plan de ordenación del territorio de ámbito regional previsto en su respectiva legislación de ordenación del territorio. Este hecho significa que más de la mitad del territorio nacional (un 59 %) y casi la mitad de la población española (un 48 %) carecen de un plan de este tipo. A nivel subregional están aprobados tan sólo 28 planes de ordenación del territorio. De este modo, sólo una superficie muy reducida de España cuenta con un planeamiento supramunicipal y plurisectorial para su desarrollo territorial ordenado y sostenible. Los planes aprobados representan nada más que 36.304 km², 6.298.263 habitantes y 484 municipios, es decir, un 7,2 %, un 15,4 % y un 6,0 % del total nacional de superficie, población y municipios” (Hildebrand, 2006: 101).

La LOTPP mantiene este tradicional esquema, pero introduce innovaciones importantes ya que bastantes determinaciones las envía directa e indistintamente a los planes territoriales y urbanísticos, con lo que el plan general resulta directamente afectado por los mandatos de la LOTPP. Es decir, el esquema de primer y segundo escalón subsiste y, por tanto, los planes municipales habrán de adaptarse a las determinaciones de los planes territoriales, pero en el caso de ausencia de éstos, el plan general resulta destinatario directo de determinados mandatos de orden territorial previstos en la LOTPP.

Así, el planeamiento urbanístico debe asumir determinaciones referentes a la calidad de vida de los ciudadanos, entre los que se cuentan criterios de movilidad y transporte público (LOTPP, 2004: art. 7), equipamientos y dotaciones públicas (LOTPP, 2004: art. 8), acceso a la vivienda

(LOTPP, 2004: art. 9), determinaciones referentes al desarrollo sostenible, como son criterios sobre protección del paisaje (LOTPP, 2004: art. 11), utilización racional de los recursos naturales (LOTPP, 2004: art. 12), utilización racional del suelo (LOTPP, 2004: art. 13), uso eficiente de los recursos hídricos (LOTPP, 2004: art. 17), protección del medio natural (LOTPP, 2004: art. 20), etc. La LOTPP dirige con gran frecuencia sus mandatos al *planeamiento territorial y urbanístico*, utilizando a veces una formulación genérica y en otras ocasiones las dirige directamente al plan general como destinatario de determinados criterios, como son la integración de masas arbustivas o arbóreas (LOTPP, 2004: art. 14.2), actuaciones contra la erosión del suelo (LOTPP, 2004: art. 14.4), clasificación como suelo no urbanizable protegido de determinados espacios (LOTPP, 2004: art. 20), previsión de corredores verdes sobre vías pecuarias, criterios sobre el mantenimiento del patrimonio arqueológico, arquitectónico y rural (LOTPP, 2004: arts. 22.5 y 34.3), etc.

Quiere significarse con todo ello que en la Comunidad Valenciana se registra una notable permeabilidad entre el ordenamiento territorial y el urbanístico, de tal modo que el perfil de las situaciones se deduce, en no pocas ocasiones, de la confluencia de ambos ordenamientos que se pronuncian, cada uno desde su óptica, sobre el mismo territorio a ordenar o sobre el mismo supuesto, lo cual introduce un elemento de complejidad en la aplicación práctica del ordenamiento urbanístico valenciano. No deja de ser sintomático que sea el mismo texto legal de carácter reglamentario, el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística el que desarrolla la LOTPP, la LUV y la LSNU. En ese contexto de permeabilidad es en el que se va a tratar la materia objeto de nuestro estudio. En efecto, se trata de una regulación prevista en la LOTPP y cuyo destinatario directo es el plan general.

2. La cesión obligatoria y gratuita de suelo no urbanizable protegido y el desarrollo sostenible

2.1 Planteamiento inicial

La Exposición de Motivos de la LOTPP proclama la necesidad de conseguir un desarrollo sostenible en la Comunidad Valenciana y hace referencia a la Estrategia Territorial Europea, como pauta a la que han de ajustarse los estados miembros de la Unión Europea en sus políticas territoriales. Sin embargo, como ha puesto de relieve González-Varas, el desarrollo sostenible en sí mismo no pasa de ser un desiderátum y todo dependerá de las políticas concretas que se arbitren para plasmar ese ideal (González-Varas, 2005).

El Capítulo II de la LOTPP está dedicado al desarrollo sostenible y dentro de las diversas materias que comprende, sobresale el art. 13.6 dedicado a la utilización racional del suelo que en su versión inicial, decía: "Toda clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable, mediante cualquier medio admitido por la legislación urbanística al margen de la revisión del plan general, supone la cesión gratuita a la administración de suelo no urbanizable protegido, no productivo, con una superficie igual a la reclasificada..." (LOTPP, 2004: art. 13.6).

La fórmula ambigua de clasificación *mediante cualquier medio admitido por la legislación urbanística al margen de la revisión general*, se refería básicamente a un concreto instrumento de planeamiento, también aportación de la legislación valenciana, previsto en la Ley 6/1994

Reguladora de la Actividad Urbanística, ya derogada, denominado *planes de mejora*, subsistentes en el actual marco normativo, si bien con la denominación de *planes modificativos de la ordenación estructural*. Estos planes pueden ser planes parciales o planes de reforma interior, si bien el mayor protagonismo ha correspondido a los primeros.

La principal característica de los planes parciales de mejora -hoy modificativos de la ordenación estructural- es la posibilidad de reclasificar directamente suelo no urbanizable común en suelo urbanizable, todo ello al margen de las previsiones del plan general. Este planeamiento queda al margen del principio de jerarquía entre planes, puesto que no desarrolla el plan general, sino que lo modifica *ad casum*, en una materia básica cual es la clasificación del suelo.

Las condiciones de partida de este tipo de suelo pueden propiciar una gestión urbanística muy fructífera, puesto que se parte de un suelo no urbanizable, transformado directamente en urbano merced a la virtualidad de este tipo de planeamiento. Habida cuenta de la profusión con que se han utilizado estos planes desde su aparición en el año 1994, diez años después, llegados a la promulgación de la LOTPP, como una versión del principio de sostenibilidad y utilización racional del suelo, se impone la carga de cesión gratuita a la administración de una cantidad equivalente de superficie de suelo no urbanizable especialmente protegido. En definitiva, la cesión de una superficie de suelo equivalente a la superficie del sector o sectores de nueva clasificación.

2.2 La ampliación de la carga cesional

Esta situación inicial de cesión limitada fue ampliada por la ley 14/2005, de 23 de diciembre de la Generalitat Valenciana de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización de la Generalitat, cuyo art. 115 modifica el art. 13.6 LOTPP que en su nueva versión dice: "Toda clasificación de suelo no urbanizable, en suelo urbanizable, conllevará la obligación de ceder gratuitamente a la administración suelo no urbanizable protegido, en una superficie igual a la reclasificada..." (LMFGFAO, 2005: pg. 6879 del Boletín Oficial del Estado, en adelante BOE), en las condiciones que más adelante se refieren. Por tanto, se ha ampliado la carga cesional, de tal manera que alcanza a todas las nuevas clasificaciones de suelo urbanizable, tanto a las que se efectúen como consecuencia de las reclasificaciones mediante planes parciales modificativos de la ordenación estructural, como las que se realicen mediante la revisión o modificación del plan general, cesión que se efectuará "a cargo de la actuación" (LOTPP, 2004: art. 13.6).

El carácter innovador² de la legislación urbanística valenciana se manifiesta, una vez más, configurando esta nueva carga para el propietario del suelo. Desde la óptica competencial de la Comunidad Autónoma para imponerla, no parece que haya que objetarse reparo alguno puesto

² Una figura distinta pero que podría tener, tal vez, alguna relación es la prevista en el art. 64.3 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, que prevé para la implantación de los usos industriales, terciarios y dotacionales privados en suelo rústico de reserva o no urbanizable, en el que se dice: "la licencia deberá fijar el importe que deba satisfacerse en concepto de canon de participación municipal en el uso o aprovechamiento atribuido por la calificación, bien, cuando así lo haya aceptado el municipio, determinar la superficie de suelo sustitutiva del valor equivalente, materializable en cualquier clase de suelo". En realidad se trata de una sustitución en especie, situación parecida a la sustitución de excedentes de aprovechamiento materializados en cesión de suelo.

que el título competencial del art. 149.1 de la Constitución, reserva como competencia exclusiva del Estado el establecimiento de las *condiciones básicas*. Desde la óptica del Derecho Civil, como señala Martínez Vázquez de Castro en sus comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 61/1997, “el precepto constitucional no habilita al Estado para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad, entre ellas el Urbanismo. Al Estado le corresponde establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio... La igualdad que se persigue en este precepto no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecido en el Título VIII de la CE), sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que establecen un *mínimo común denominador* y cuya regulación es competencia del Estado” (Martínez, 2004: pg. 97).

A la específica carga autonómica de la legislación valenciana que incide de modo oneroso sobre ese *mínimo común denominador*, hay que añadir que el legislador estatal ha redefinido el contenido básico de la propiedad, también en el mismo sentido de mayores gravámenes, al prever el art.16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que las actuaciones de transformación incluyen costear las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes *fuera de la actuación, entre las que se incluyen las infraestructuras de potabilización, suministro y depuración de agua, así como las infraestructuras de transporte*³.

2.3. Excepciones a la obligación de ceder el suelo no urbanizable protegido

Se plantean algunas excepciones a la obligación de ceder en razón del carácter de utilidad pública de algunas actuaciones que se verían gravadas, de modo poco justificable, por esta nueva carga. En este sentido el art. 13.6 apartado g) de la LOTPP excluye de la obligación a aquellas reclasificaciones singulares promovidas por la administración pública o sus concesionarios o agentes, que tengan por objeto la implantación de cualquier tipo de equipamiento o actuaciones de interés público y social.

Esta excepción alcanzará, por tanto, a las actuaciones previstas en los planes especiales que en el Derecho Urbanístico Valenciano son siempre de iniciativa pública y su objeto es satisfacer fines públicos, tales como crear reservas dotacionales, proteger infraestructura, actuaciones urbanísticas singulares, vincular áreas a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, etc.

³ El art. 18 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones decía: “Costear y, en su caso ejecutar, las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que éste genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general”.

En este sentido el art. 20.5 del ROGTU, según la modificación introducida por el decreto 36/2007, de 13 de abril, considera actuaciones de interés público y social, las siguientes:

Las actuaciones de uso dominante residencial, cuando al menos el 50% de la edificabilidad residencial del ámbito se destina a la promoción de viviendas de protección pública, con las particularidades en cuanto al cómputo que establece el propio artículo.

En municipios de menos de 5.000 habitantes las actuaciones de uso industrial y aquellas que tengan por objeto la implantación de parques logísticos, áreas de servicio o parques empresariales de carácter tecnológico o de investigación⁴.

3. La cesión de suelo no urbanizable protegido como concreta manifestación del desarrollo sostenible

El desarrollo territorial sostenible al que se refieren múltiples documentos y declaraciones comunitarias, se mueve, en general, a nivel de recomendaciones generales y principios, por cierto ya presentes algunos de ellos, como advierte Lora-Tamayo (2006), en la Constitución Española, cuyos artículos 45, 46 y 47 ofrecen una versión constitucional del desarrollo sostenible. A ello habría que añadir, en el terreno de mayores concreciones, una pauta de directa incidencia en el urbanismo, como sería el *control de la expansión urbana*, tal como la formula la Estrategia Territorial Europea⁵. Por otra parte este control parece reclamable dados los altos índices de ocupación del territorio que se han producido en la Comunidad Valenciana, entre otras (Hildebrand, 2006). A partir de esa formulación genérica son las legislaciones autonómicas las que dan el concreto perfil del desarrollo urbanístico sostenible adoptando estrategias muy variadas.

Habría de señalarse que la cesión de la que tratamos, puede tener un efecto relativo en el control de la expansión urbana, dependiendo ésta de factores muy diversos que, al final, son los que se plasman en la cuenta de liquidación de cualquier instrumento de equidistribución. En efecto, el coeficiente de edificabilidad bruta, los usos urbanísticos previstos, las infraestructuras que sean precisas construir, las expectativas de mercado y otros factores de promoción serán los determinantes de la actuación. En aquellos casos en los que la valoración de los anteriores elementos merezca un juicio poco favorable, es evidente que la cesión del suelo no urbanizable protegido será un elemento coadyuvante a la no transformación del suelo. Es decir, se trata de un factor que opera dentro de un contexto complejo y que por sí mismo carece de un carácter decisorio. Es más, la buena praxis urbanística llevará a que en el momento de la revisión del plan general se fijen los parámetros favorables que permitan la ejecución de las actuaciones previstas, incluyendo, naturalmente, la cesión de referencia.

⁴ La Disposición Transitoria 1ª ROGTU determina: " La cesión de suelo no urbanizable protegido en reclasificaciones de suelo no urbanizable común previstas en el art. 13.6 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, no resultará exigible para aquellas actuaciones de uso dominante residencial o industrial cuyo Índice de Edificabilidad Bruta propuesto fuera inferior a 0,35 m²/m²s y cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad al 1 de enero de 2006 y tengan por objeto destinar al menos el 50 % de la edificabilidad residencial del ámbito a la promoción de Vivienda Protegida".

⁵ La Estrategia Territorial Europea (hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea fue acordada en la reunión de ministros responsables de la ordenación del territorio en Postdam, 1999

Este eventual y, tal vez relativo efecto positivo sobre la sostenibilidad del territorio, no es compartido en absoluto por García-Bellido (2005) que se muestra crítico con relación a esta cesión. Lo que él califica como contraprestación ecológica “públicamente muy loable, induce exactamente a satisfacer tensiones contrarias y anti-ecológicas” (García-Bellido, 2005: 274). Los motivos de su crítica estriban en que las recalificaciones efectuadas con carácter puntual de suelo urbanizable a partir del no urbanizable común, al efectuarse metro a metro de superficie y no en razón de la edificabilidad, es decir metro cuadrado de superficie por metro cuadrado de techo y, al estar exentas las recalificaciones de baja densidad (inferiores a coeficiente de edificabilidad bruto residencial 0,35 m²t/m²s) puede ello inducir a las ocupaciones de grandes superficies en las que no se descarta la implantación de otros elementos propiciadores del negocio inmobiliario como son los campos de golf, lo cual no se corresponde con la razonable contención que se postula desde la sostenibilidad del territorio.

Otro efecto pernicioso, según el mismo autor, se deduce de esta artificiosa calificación del suelo no urbanizable como elemento de carácter netamente urbanístico (parque natural de red primaria), y es su consideración automática de sistema general a los efectos de determinar su justiprecio. Ese suelo será calificado como “esplendoroso suelo urbanizable cuyo precio disparará todos los suelos protegidos de la región con semejante expectativa lúdica... Es el empujón final que se necesitaba en el Derecho positivo español para la convertibilidad automática del suelo rústico en urbanizable” (García-Bellido, 2005: 275). Finalmente, resulta problemático concluir que ese carácter de parque natural de red primaria pueda resultar accesible al público para su ocio y esparcimiento, de no contar con inversiones públicas que pueden resultar muy difícil de abordar.

La otra voz crítica que se ha alzado contra la medida es la de Ángel Fernández (2008) para quien una adscripción de suelo tan generalizada y masiva de carácter dotacional, va a producir efectos indeseables como será que otros suelos dotacionales, de mayor necesidad y preferencia resulte inviable su adscripción a áreas de reparto. En la misma línea resalta que debería diferenciarse entre aquellos desarrollos urbanísticos que resultan necesarios y aquellos otros que tienen un carácter aleatorio que obedecen a un modelo de ocio o de segunda residencia. Por otra parte, el cambio de régimen jurídico de un suelo que pasa de manos privadas a públicas, por ese mismo hecho no se produce un efecto sobre la sostenibilidad del territorio, puesto que su disponibilidad a favor del ciudadano supone unas inversiones imposibles de afrontar por las administraciones en muchas ocasiones.

Se contempla el supuesto en el que, en ausencia de suelo a ceder, pueda optarse por el equivalente económico del valor de los terrenos en lugar de la cesión de éstos. En esta situación, el legislador no renuncia a sus objetivos puesto que el importe económico debe destinarse a la ejecución de programas para la sostenibilidad que tienen muy variados objetivos, pero, en cualquier caso tendente a mejorar las condiciones de sostenibilidad (Álvarez, 2008).

4. Los suelos objeto de cesión

El art. 13.6 LOTPP, en su versión inicial, se limitaba a configurar el suelo a ceder en razón de dos notas: Una de carácter positivo en tanto que se trataba de suelo *no urbanizable protegido*,

y una segunda nota de carácter negativo al decir que es suelo *no productivo*, concepto indeterminado que excluiría tanto un suelo vinculado a una explotación agrícola, como forestal o cinegética, puesto que en los tres casos puede existir una determinada productividad que generaría un efecto excluyente en cuanto a su posible cesión.

La modificación del art. 13.6 LOTPP efectuada por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre de la Generalitat Valenciana, introdujo algunas precisiones sobre el escueto pronunciamiento anterior, añadiendo que la calificación de suelo no urbanizable protegido podía derivarse tanto del planeamiento municipal, como “de alguna de las figuras procedente de la legislación medioambiente” (LMFGFAO, 2005: pg. 6879 BOE) -lo cual ya era presumible- y precisando que la anterior nota de *suelos no productivos*, no es de por sí excluyente, si no que cabe la cesión de suelos no urbanizables productivos cuando “la administración tenga previstos y garantizados mecanismos de gestión que permitan el mantenimiento del valor protegido”⁶ (LMFGFAO, 2005: pg. 6879 BOE) .

Finalmente el art. 21 del ROGTU da un nuevo giro a la materia objeto de regulación, en base a las siguientes especificaciones:

Los suelos a ceder son objeto de prelación, de modo que se ceden prioritariamente aquellos previstos en primer lugar y sólo en defecto de ellos, los que siguen en el orden preferencial.

a) En el primer lugar como objeto de cesión figuran los suelo no urbanizables especialmente protegidos, *en aplicación de la legislación sectorial de espacios naturales protegidos*, en concreto los previstos en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Protegidos de la Comunidad Valenciana, es decir, los que tengan 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*. Por tanto, una remisión en bloque a la legislación sectorial valenciana de espacios protegidos.

b) En segundo lugar los suelos protegidos en razón de calificaciones provenientes de instrumentos comunitarios, como son los espacios comprendidos en la Red Natura 2000, de acuerdo con las previsiones de las directivas 74/409/CEE, de 2 de abril de 1979 (conservación de las aves silvestres) y 92/43/CEE, de 17 de mayo de 1992 (conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre).

c) Tercero, las zonas húmedas catalogadas y aquellos otros suelos formalmente declarados suelos protegidos en razón de la legislación medioambiental.

d) Suelos vinculados a las figuras anteriores, como son entornos de protección, de amortiguación de impactos, preparques, corredores biológicos clasificados como suelos no urbanizables especialmente protegidos y hayan sido objeto de informe favorable del órgano competente de la Dirección General de Planificación y Ordenación del Territorio.

⁶ Nos encontramos ante otra indeterminación difícilmente evaluable. Si se supone que se trata de un suelo vinculado a explotaciones agrícolas, forestales, cinegéticas, habría que suponer que la administración debería garantizar que tales usos, que pueden ser el motivo concreto de la protección, habrían de subsistir.

e) En último término los suelos clasificados como no urbanizables especialmente protegidos (Fernández, 2006) por el planeamiento general y, en el caso de que contengan cultivos agrícolas -suelos productivos-, se requiere informe favorable del Servicio de Ordenación Sostenible del Medio.

La prelación referida tiene carácter vinculante ya que el art. 21.2 del ROGTU determina que la existencia en el término municipal de suelos de un determinado nivel impide que se cedan de nivel inferior.

5. La localización de los suelos objeto de cesión

Es ésta una cuestión planteada de un modo abierto y, por ello, se ofrecen múltiples fórmulas que se examinan seguidamente.

Como es frecuente en el ordenamiento urbanístico valenciano, es preciso conjugar las afirmaciones, no siempre coincidentes de los distintos preceptos, para obtener, finalmente, el perfil de la cuestión. Según el ordenamiento territorial, no es preciso que el plan general contenga la localización de los terrenos a ceder, puesto que el art. 13.6 apartado e) de la LOTPP lo plantea de un modo opcional. Ahora bien, en el caso de que se delimiten las referidas áreas de cesión, éstas contendrán los suelos calificados por alguna de las figuras previstas en la legislación sectorial en materia de espacios naturales, esto es, parque natural, paraje natural, paraje natural municipal, reserva natural, monumento natural, sitio de interés, paisaje protegido, sus entornos de amortiguación, o alguna otra de las figuras previstas en la Ley 11/1994 de Espacios Protegidos⁷.

A partir de esta afirmación inicial, la realidad es que deben distinguirse dos supuestos claramente diferenciados como son: la delimitación en los procesos de formación del plan general y la delimitación mediante planes parciales modificativos de la ordenación estructural que reclasifican suelo.

5.1 Delimitación en los procesos de formación del plan general

Es el supuesto de revisión del plan general que debe prever una cantidad equivalente de suelo no urbanizable de especial protección (metro a metro con el suelo urbanizable). Este supuesto aparece regulado de un modo muy breve en comparación con la delimitación a que nos referimos en el apartado siguiente.

El art. 52.2 apartado b) de la LUV determina que en tanto que el parque natural forma parte de la red primaria, el plan general debe prever “las áreas destinadas a parques públicos naturales en las que debe materializarse la cesión gratuita a la administración de una superficie equivalente de suelo no urbanizable protegido, a las que se refiere el artículo 13.6 de la Ley 4/2004...” (LUV, 2005: art. 52.2. apartado b). Por tanto, en los nuevos planes que se formalicen

⁷ Llama la atención que el art. 13.6.e) LOTPP diga que el suelo a delimitar objeto de cesión debe estar comprendido en algunas de las figuras de las previstas en la legislación sectorial en materia de espacios naturales protegidos, silenciando que puedan delimitarse en el suelo no urbanizable protegido clasificado por el propio plan general.

adaptados a la LUV, se deben identificar los suelos objeto de cesión, determinación plenamente justificable, puesto que se trata de establecer el mejor grado de servicio que ese equipamiento pueda ofrecer a los usos urbanos, sin olvidar en ese momento el razonable mandato contenido en el art. 15 de la LSNU que postula una clara vinculación del parque natural con el conjunto urbano, al decir que esos suelos “pese a reunir algún tipo de valor paisajístico o medioambiental, posean características especiales que los haga especialmente aptos para el esparcimiento ciudadano” (LNSU, 2004: art. 15).

De aquí que el orden de rívida prelación de suelos a ceder previsto en el art. 21 del ROGTU me parece discutible, puesto que la necesaria preferencia por un suelo con mayores valores medioambientales pero completamente desgajado del conjunto urbano, sin que ofrezca reales posibilidades de disfrute ciudadano debido a su lejanía o inaccesibilidad, conlleva la necesaria minusvaloración del equipamiento. En la medida que se prescindiera de la relación con la ciudad, decrece o se anula el carácter de equipamiento que le da la Ley, y más bien habría que hablar de un simple cambio de titularidad de unos terrenos sin que por ello se añada nada a la función que venían representando.

Como consecuencia de lo anterior aparece una nueva determinación de planeamiento que exige que el plan general incluya, no sólo la delimitación de los suelos cedibles, sino el análisis de los mismos, demostrando que se cumple el orden de prelación a que se refiere el art.21 del ROGTU y también la constancia de su titularidad pública o privada, todo ello como un requisito o determinación de planeamiento.

5.2 Delimitación mediante planes parciales modificativos de la ordenación estructural que reclasifican suelo.

Este es el supuesto regulado detalladamente en la legislación valenciana y afecta a un mayor número de supuestos, en tanto que los planes generales adaptados a la vigente legislación representan una pequeña proporción. Como ya se ha referido, estos planes gozan de la virtualidad de reclasificar directamente el suelo no urbanizable común en urbanizable (Romero, 2008). El ROGTU los ha dotado de una compleja documentación, dentro de la cual figura el Documento de Justificación de la Integración Territorial en el cual ha de constar la identificación del suelo no urbanizable de especial protección objeto de cesión (ROGTU, 2006).

En este supuesto el suelo a ceder puede identificarse *ad casum*, si bien en esa identificación habrá de justificarse que se observa el orden de prelación del art. 21 del ROGTU. Ese carácter de identificación ocasional, dentro del cumplimiento de las demás determinaciones aplicables, viene a completarse por la determinación del art. 22.1 del ROGTU que determina que “en el marco de un Programa de Actuación Integrada que contenga una reclasificación de suelo, la cesión de suelos de los tipos contemplados en el artículo anterior será de aceptación automática por la administración, tanto local como autonómica...” (ROGTU, 2006: art. 22.1). En consecuencia, se dejaría en manos del proponente del Programa la elección del suelo a ceder, limitándose la fiscalización administrativa a comprobar la observancia del orden de prelación exigible. No obstante, a mi entender, esta amplia capacidad de maniobra puede verse limitada por previas decisiones de la administración, puesto que las Bases Particulares del Programa a elaborar por la administración, pueden contener especificaciones relativas a la localización, ya

que la propia Orden de 13 de diciembre de 2006, del Conseller de Territorio y Vivienda por la que se aprueba el modelo tipo de Bases, contempla la inclusión de especificaciones en relación con la obtención de terrenos dotacionales.

6. Supuestos particulares: cesión de suelos con calificación *in fieri* y situados en otro término municipal

En su afán de ofrecer un amplio abanico de posibilidades de cesión, se contempla el supuesto particular de ofrecer suelos que simplemente son objeto de un expediente de declaración de parque natural, paraje natural, reserva natural o cualquiera de las figuras contempladas en la Ley de Espacios Protegidos. El art. 21 del ROGTU precisa que se trata de suelos con expediente ya incoado, y con informe favorable del servicio de Ordenación Sostenible de la administración autonómica “siempre y cuando en dicho procedimiento se hayan adoptado medidas cautelares” (ROGTU, 2006: art. 21).

El expediente ha de ser incoado por la administración autonómica, bien de oficio o a instancia de parte y según el art. 28 de la Ley de Espacios Protegidos, las medidas cautelares que pueden adoptarse son diversas, tales como la prohibición de actos que supongan la transformación del paraje, suspensión del otorgamiento de licencias, paralización de la explotación de recursos naturales o suspensión del planeamiento urbanístico con incidencia en los valores naturales.

Obviamente la aceptación de la cesión descansa en la presunción de que la declaración llegará a buen fin, habida cuenta del informe favorable a que se ha hecho referencia.

El otro supuesto particular consiste en la posibilidad de ofertar suelo de cesión en otro término municipal, distinto al que se realiza la recalificación del suelo urbanizable. Esta posibilidad se concreta únicamente para el supuesto de que la cesión de suelo no urbanizable protegido no sea factible realizarla en el municipio de referencia, en cuyo caso puede plantearse la cesión en otro término municipal, primando el principio de proximidad territorial.

A efectos del cómputo dotacional, el suelo ubicado en otro término municipal computa en el término donde se sitúan los terrenos, es decir en el término municipal distinto a la actuación urbanística. Los propietarios de ese suelo no urbanizable protegido harán efectivos sus derechos en el término municipal proponente de la cesión, lo cual carece de atractivo desde el punto de vista de la política municipal. Por otra parte aparecen cuestiones silenciadas en las disposiciones urbanísticas aplicables, como es el hecho de que el Ayuntamiento en el que se gestione la unidad de ejecución a la que se adscriben estos terrenos, apruebe una reparcelación con efectos en un término municipal distinto. Si a ello añadimos que el propio artículo 13.6 apartado f).3 de la LOTPP permite que, en los caso de inexistencia o insuficiencia de suelo no urbanizable protegido, la *administración encargada de la gestión*, opte por el equivalente económico a ingresar en las propias arcas municipales, como más adelante se analiza, parece poco realista pensar que, en condiciones normales, un Ayuntamiento opte por formalizar tan injustificable propuesta, al menos desde el punto de vista de los propios intereses municipales. El principio de prelación, que antes ha sido referido, no resulta aplicable cuando *por acuerdo del Consell se declaren unos terrenos como prioritarios para un Proyecto*

Medioambiental Estratégico. En estos supuestos la cesión goza de máxima prioridad y no importa el término municipal en el que se produzca la actuación⁸.

7. Carácter urbanístico del suelo no urbanizable protegido objeto de cesión

El legislador valenciano pretende dar a este suelo un carácter dotacional, al servicio de los usos principales configurados en el plan, considerando lo siguiente (Hervás, 2009)⁹

7.1 Como dotación de la red primaria

El art. 13.6 apartado c) de la LOTPP determina que “estas cesiones tendrán el carácter de dotación de parque público perteneciente a la red primaria” (Garrido, 2008: 622). Por tanto, se integran en la red de elementos dotacionales máximamente estructurantes del plan, equivalente a los sistemas generales según la denominación tradicional. En la legislación valenciana, la red primaria de dotaciones forma parte de los elementos de ordenación estructural y, consecuentemente, caen dentro del ámbito competencial autonómico.

7.2 Como parque natural

El legislador crea una figura dotacional *ad hoc* que denomina parque natural, de significación un tanto equívoca puesto que ya fue acuñada por la Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre¹⁰, de contenido no necesariamente coincidente con la legislación valenciana. La vinculación de este parque natural con el suelo urbano, y por tanto la accesibilidad en relación con los usos urbanos, es una cuestión inicialmente indeterminada, dada la multiplicidad de variantes por las que puede optarse. Por tanto, el carácter dotacional del llamado parque natural y su grado de efectivo servicio a los usos urbanos, es algo que depende inicialmente de la existencia en el término municipal de suelo protegido según la legislación sectorial y, a partir de aquí, la buena praxis urbanística podrá optar por crear espacios periurbanos, u otras variantes que ofrezcan posibilidades reales de utilización al servicio de los usos urbanos. No obstante, en este punto resulta del mayor interés la advertencia que se formula en el art. 15 de la LSNU que contempla

⁸ Art. 21 ROGTU al que el Decreto 36/2007, de 13 de abril, añade un nuevo apartado 4 que dice: “Lo dispuesto en los apartados anteriores del presente artículo no será de aplicación cuando por acuerdo del Consell se declaren unos terrenos como prioritarios para un Proyecto Medioambiental Estratégico. En tales supuestos, la cesión de suelo protegido a la administración autonómica podrá producirse con tales terrenos de forma prioritaria sea cual sea el municipio donde se produzca la reclasificación de suelo que motiva la cesión”.

⁹ La idea de organizar los espacios libres de la ciudad y tratar de vincularlos a los espacios naturales más próximos ha sido considerada como una de las líneas estructurales de los modelos de diseño de parques públicos y de parques naturales de ciudades y municipios. El tratamiento de estos espacios y su posible vinculación con las áreas urbanas es un punto de gran interés, existiendo diversas configuraciones como la llamada malla verde, las áreas de esparcimiento, elementos lineales, puntos de interés, los corredores ecológicos, el *anillo verde*, etc., figuras que habrían de ser tenidas en cuenta a la hora de la concreta configuración de los suelos no urbanizables protegidos a ceder.

¹⁰ El art. 13 de la Ley 4/19889, de 27 de marzo define el parque natural como las “áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente”.

también la posibilidad de que el suelo no urbanizable protegido forme parte de la red primaria, pero advierte, como ya se ha dicho, que deberán poseer “características especiales que los haga especialmente aptos para el esparcimiento ciudadano” (LNSU, 2004: art. 15), cláusula modal que debería de ser tenida en cuenta a la hora de establecer las concretas delimitaciones, y que no resulta fácilmente conjugable con el talante de *numerus apertus* que contiene la LOTPP.

7.3 Como computable a efectos de estándares

Los estándares dotacionales en la legislación valenciana se registran desde dos ópticas diferentes: por una parte, el art 8 apartado c) de la LOTPP determina que *la planificación territorial y urbanística* debe prever zonas verdes y parques públicos en una proporción no inferior a diez metros cuadrados por habitante en relación con el total de población prevista por el plan.

Por su parte la legislación urbanística -la LUV- también, como elemento de ordenación estructural de red primaria (sistema general), prevé el parque público en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante. Este parque es el que la LOTPP lo denomina *parque público de naturaleza urbana* (LOTPP, 2004: art. 13.6) para distinguirlo del anterior. La cesión del suelo no urbanizable de especial protección se computa a efectos del estándar de los diez metros cuadrados por habitante de zonas verdes y parques públicos, pero no a los efectos del estándar de los cinco metros cuadrados de *parque de naturaleza urbana* (LOTPP, 2004: art. 13.6).

8. Las áreas de reparto y el suelo objeto de cesión

Como es frecuente en el Derecho Urbanístico Valenciano, son diversos los ordenamientos que convergen en el mismo objeto, y así sucede en el momento de determinar el sujeto que soporta la carga cesional y la técnica concreta de adscripción de la misma (Santos, 2006). Así, el art. 13.6 de la LOTPP se limita a decir que *será a cargo de la actuación*, siendo de aplicación lo previsto en el art. 15 de la LSNU, el cual perfila más concretamente esta formulación genérica, y señala que estos suelos se adscribirán a los distintos sectores de suelo urbanizable y “el plan podrá establecer justificadamente un coeficiente de equivalencia entre su superficie y la del suelo urbanizable al que se adscriben a los efectos del reparto de beneficios y cargas” (LNSU, 2004: art. 15). Dos consecuencias pueden extraerse de esta formulación básica:

a) Se trata de una carga que afecta al estatuto del propietario del suelo urbanizable con carácter verdaderamente pionero, puesto que hasta el momento las cargas y deberes se han mantenido homogéneos en las distintas legislaciones urbanísticas.

b) A esos suelos no urbanizables protegidos, a diferencia de lo que se ha hecho en alguna experiencia en la Comunidad Valenciana¹¹, se les atribuye un determinado aprovechamiento

¹¹ Dentro de las políticas urbanísticas de los planes generales, pueden figurar estrategias para la adquisición de suelo no urbanizable protegido, sobre todo cuando concurren valores paisajísticos de relieve. A modo de referencia puede citarse el plan general de Calpe (Alicante), aprobado en 1995 que otorga a determinadas áreas de suelo no urbanizable

tipo, a los efectos de determinar los derechos subjetivos de los propietarios.

Llegados a este punto cabe pensar que, puesto que estamos ante un suelo dotacional adscrito al urbanizable, es lógico que entre a formar parte de una o varias áreas de reparto, puesto que la función del área de reparto es justamente la de *objetivar el principio de justa distribución de beneficios y cargas* (LUV, 2005: art. 55.1), dando satisfacción así a un principio básico del ordenamiento urbanístico. Coincidiendo con este planteamiento, el art. 58.5 de la LUV referente a la delimitación de unidades de ejecución, dice:

“Podrán también delimitarse unidades de ejecución discontinuas para la obtención de suelo con destino a parques públicos naturales como consecuencia de una reclasificación de suelo, cuando así proceda en aplicación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje. Estos suelos para parques públicos naturales serán clasificados como suelo no urbanizable, *integrándose como tales en el área de reparto* resultante con los correspondientes coeficientes de ponderación de valor” (LUV, 2005: art. 58.5).

También el art. 73.2 apartado e) de la LUV determina que, en relación con los planes parciales modificativos de la ordenación estructural que tengan como finalidad reclasificar suelo urbanizable, a partir del no urbanizable común, en estos supuestos, “los terrenos objeto de esta cesión podrán ser obtenidos en cualquiera de las formas previstas para la obtención de los elementos de la red primaria adscrita” (LUV, 2005: art. 73.2 apartado e). Todo ello indica que, a tenor de los preceptos examinados, el suelo no urbanizable protegido - parque natural - puede integrarse en la correspondiente área de reparto.

Sin embargo, el ROGTU, en la modificación efectuada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril, introduce un criterio discordante con el anterior. En efecto, el art. 112.3 del ROGTU determina que “forma parte de la red primaria no incluida en el área de reparto pero sí en el área reparcelable en los términos previstos en el art. 169.3 apartado e) de la Ley Urbanística Valenciana y concordantes de este Reglamento, el parque público natural resultante de una nueva reclasificación de suelo urbanizable, de acuerdo con lo previsto en este Reglamento”¹² (ROGTU, 2006: art. 112.3). Por tanto, el parque público natural (suelo no urbanizable protegido) no se integra en el área de reparto según el ROGTU.

Desechado el criterio de que los suelos no urbanizables protegidos formen parte del área de

protegido un aprovechamiento de 0,227 m²/m²s. En base a ese aprovechamiento, los propietarios pueden formular de modo voluntario reservas de aprovechamiento, mediante las cuales se cede al Ayuntamiento los suelos protegidos. Los propietarios hacen efectivo su derecho en el suelo urbanizable con cargo al excedente de aprovechamiento que corresponde al Ayuntamiento (10 % del aprovechamiento tipo). En un período de nueve años el Ayuntamiento obtuvo más de millón y medio de m² de suelo con valores paisajístico en base a esa política.

¹² El legislador ha cambiado de criterio en poco tiempo. En efecto, el art. 112.2.c) ROGTU aprobado por Decreto 67/2006, de 12 de mayo, decía: “Esta red primaria que se integrará en el área de reparto estará formada por: c) El parque público natural resultante de una reclasificación o nueva clasificación de suelo urbanizable, de acuerdo con lo previsto en este Reglamento, cuando toda o parte de la reserva exigida se establezca colindante al sector reclasificado, como zona de amortiguación de impacto paisajístico, por sus valores ambientales o por otras causas. Cuando sea externa y no colindante al sector procederá su clasificación como suelo no urbanizable protegido y no se integrará en el área de reparto, pudiendo formar parte del área reparcelable en los términos previstos en el art. 169.3 de la Ley Urbanística Valenciana y concordantes de este Reglamento”. Por tanto, el ROGTU en su versión primitiva mantenía un criterio ecléctico, de manera que el parque público natural si era colindante al sector y estaba calificado además como zona de amortiguación de impacto paisajístico, se integraba en el área de reparto. En caso contrario, no formaba parte del área de reparto y se integraba directamente en el área reparcelable. Este criterio se ha variado y el parque público natural, según la reciente modificación del ROGTU, ya no se integra en el área de reparto.

reparto, el legislador los pone directamente en relación con las figuras gestoras, como son las unidades de ejecución y las áreas reparcelables y así el art. 123 del ROGTU, modificado apreciablemente por el Decreto 36/2007, se dedica a regular extensamente la “delimitación de las unidades de ejecución o áreas reparcelables discontinuas” (ROGTU, 2006: art. 123), -nótese la inusual equiparación- para lo cual se parte de la razonable suposición de que estos suelos estarán *descolgados* del suelo urbanizable y del urbano y a efectos de su tratamiento legal los considera integrados en unidades de ejecución discontinuas¹³.

Las unidades de ejecución en el ordenamiento urbanístico valenciano forman parte de la ordenación pormenorizada, y en el suelo urbanizable vienen delimitadas por los planes parciales, de tal modo que un sector puede comprender una o varias unidades de ejecución. A su vez, el sector forma parte de una determinada área de reparto. Este es el planteamiento habitual. Pues bien, las especiales características de este nuevo equipamiento denominado parque natural, a efectos de su gestión, obligan al legislador a efectuar un planteamiento novedoso que, en realidad invierte los términos del que podríamos llamar planteamiento habitual. Así, el art. 123.4 apartado a) del ROGTU determina que “Cuando se delimite un área reparcelable discontinua a los fines previstos en el apartado anterior: a) la misma abarcará la totalidad del área de reparto del sector reclasificado y los terrenos de suelo no urbanizable protegido calificado de parque público natural, a obtener” (ROGTU, 2006: art. 123.4 apartado a).

Es un planteamiento que conviene desmenuzar a efectos de su mejor comprensión:

a) El art. 123.4 apartado a) se refiere a las áreas reparcelables discontinuas y no cita las unidades de ejecución discontinuas, por más que el art. 123 del ROGTU lleve por título *delimitación de las unidades o áreas reparcelables discontinuas* y se refiera a ambas, por lo que puede causar una cierta extrañeza. La explicación reside, a mi juicio, en que el ámbito de un área reparcelable discontinua puede coincidir con el ámbito de una unidad de ejecución discontinua, pero también puede ser distinto a tenor de lo previsto en el art. 396 del ROGTU. Cabe la posibilidad, por tanto, de que el área reparcelable discontinua, comprenda una superficie mayor a la delimitada por la unidad de ejecución discontinua.

b) El tratamiento gestor del llamado parque natural -que puede alcanzar superficies importantes- obliga a efectuar planteamientos realmente novedosos. Lo más frecuente es que un área de reparto comprenda unidades de ejecución continuas o discontinuas y el área reparcelable se refiera también a una o a varias unidades de ejecución. Este planteamiento habitual se invierte y se diseña una macro-área reparcelable que comprende un área de reparto (el sector reclasificado), más el suelo no urbanizable protegido objeto de cesión que no se adscribe al área de reparto, sino que queda como un elemento meramente yuxtapuesto. El área de reparto, más el suelo no urbanizable protegido pueden integrar una unidad de ejecución discontinua, puesto que el art. 58.5 de la LUV, contempla la posibilidad de que puedan “delimitarse unidades de ejecución discontinuas para la obtención de suelos con destino a parques públicos naturales como consecuencia de una reclasificación de suelo ...”

¹³ Art. 123.3 ROGTU: “Podrán también delimitarse unidades de ejecución discontinuas para la obtención de suelos con destino a parques públicos naturales como consecuencia de una reclasificación de suelo, cuando así proceda en aplicación de la Ley de Ordenación del Territorio y del Protección del Paisaje, y en especial cuando para su obtención sea precisa una reparcelación forzosa.”

(LUV, 2005: art. 58.5). Y el área de reparto más el suelo no urbanizable protegido formarán el área reparcelable.

c) Cabe también la posibilidad, a mi juicio, de que el suelo no urbanizable protegido objeto de cesión, en el caso de estar colindante al sector, forme parte de una unidad de ejecución continua.

9. El suelo no urbanizable protegido sometido a reparcelación

Ya se ha dicho que el suelo no urbanizable protegido -parque natural- no forma parte del área de reparto y se integra directamente en el área reparcelable (Llobell, 2008). Sin embargo, en el proceso reparcelatorio, cabe la posibilidad de optar por la valoración del suelo no urbanizable protegido e imputarlo como carga de urbanización, o bien por la consideración del suelo como fincas de entrada en el proyecto de reparcelación que darán lugar, en este caso, a los correspondientes aprovechamientos urbanísticos, como fincas de resultado.

9.1 Su consideración como carga de urbanización

Los planes parciales modificativos de la ordenación estructural que reclasifican suelo urbanizable a partir del no urbanizable común, están afectados por los preceptos que exigen la identificación de los suelos no urbanizables protegidos a ceder. En este sentido, los arts. 73 y 74 de la LUV y concordantes del ROGTU relativos al Documento de Justificación de la Integración Territorial, que tienen por objeto “actualizar la ordenación estructural del plan general en todos los aspectos directa o indirectamente relacionados con la nueva urbanización” (LUV, 2005: art. 74.2) y que necesariamente forma parte inseparable del plan parcial. Este documento incluye “la clasificación de los nuevos suelos urbanizables e *identificación* de los no urbanizables de especial protección que deban ser objeto de cesión para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje” (LUV, 2005: art.74.2).

El art. 22 del ROGTU dice: “La propuesta de cesión que se formalice en el Proyecto de Reparcelación, se integrará por su valor determinado de acuerdo con la legislación estatal sobre régimen del suelo y valoraciones como carga de urbanización entre los propietarios afectados por la reclasificación o se podrán integrar como fincas aportadas en el área reparcelable ...” (ROGTU, 2006: art. 22).

Cabe optar, por tanto, por una valoración económica del suelo no urbanizable protegido y el importe considerarlo como carga de urbanización a repercutir entre los propietarios. Obsérvese que la expresión que utiliza el ROGTU (*entre los propietarios afectados por la reclasificación*) adolece de una cierta imprecisión, puesto que esos *propietarios afectados* no serán otros que los incluidos en el área reparcelable correspondiente, que podrá coincidir o no con una o varias unidades de ejecución.

La siguiente cuestión es la de determinar de quien depende optar por la posibilidad de tratar la cesión como una carga de urbanización o como un suelo que genera un cierto aprovechamiento. Al decir el art. 22 del ROGTU que esta propuesta ha de figurar en el

Documento de Integración Territorial del plan parcial parece que puede partir del promotor correspondiente, sometida, claro está, a la aprobación administrativa oportuna.

Por otra parte, la Administración, en cada caso concreto, tiene la posibilidad de regular esta materia en las bases particulares de adjudicación de Programas de Actuación Integrada¹⁴.

9.2 El suelo no urbanizable protegido incluido en el área reparcelable

Al no formar parte del área de reparto, el suelo entra directamente en el proceso reparcelatorio con la aplicación de los correspondientes coeficientes de ponderación a los que nos referimos en el apartado siguiente.

La cuestión que ahora se plantea, es la de si los propietarios de suelo no urbanizable protegido participan en igual situación que los propietarios del suelo urbanizable en las cesiones y en los costos de urbanización correspondientes al área reparcelable, lo que tiene indudable importancia a los efectos de determinación del valor de este suelo.

A tenor del art. 12.2 apartado a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, estos terrenos están en situación de suelo rural, la misma que afecta al suelo urbanizable y además, incluidos en una actuación de transformación que supone, según el art. 14 del referido Texto Refundido, “el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación...” (Real Decreto Legislativo, 2008: art. 12.2 apartado a). Incluido el suelo en una actuación de transformación, el propietario queda afectado por los deberes de la promoción a que se refiere el art. 16 del Texto Refundido y consecuentemente, al pago de las obras de urbanización y demás cesiones a determinar en el correspondiente proceso reparcelatorio.

10. Aprovechamiento tipo y coeficientes de ponderación

En la legislación valenciana la delimitación de las unidades de ejecución es un elemento de ordenación pormenorizada y, por tanto, estarán previstas en el plan general o en el plan parcial correspondiente. Dadas las características de ubicación del parque público natural, es lógico que se prevean, como ya se ha dicho, unidades de ejecución discontinuas o áreas reparcelables discontinuas, a los efectos de la correspondiente gestión. El art. 123.4 del ROGTU -de denso contenido- contiene importantes determinaciones sobre la materia, por lo que nos detendremos convenientemente.

La primera cuestión que se aborda es la de obtención del aprovechamiento tipo en áreas reparcelables discontinuas que, como ya se ha dicho, pueden coincidir o no, con unidades de ejecución discontinuas.

¹⁴ Por Orden de 13 diciembre 2006 (DOGV 15 diciembre 2006) del Conseller de Territorio y Vivienda se aprueba el modelo tipo de bases particulares para la adjudicación de programas de actuación integrada. En la Base 2 Objetivos de la Programación se regula la obtención de los suelos de carácter dotacional.

El referido art. 123.4 apartado b) del ROGTU dice:

“El aprovechamiento tipo del área de reparto del sector reclasificado se calculará mediante el cociente entre su aprovechamiento objetivo y la superficie resultante de la suma de la del sector más la superficie, corregida por el correspondiente coeficiente de ponderación, del suelo no urbanizable. Este coeficiente se obtendrá de dividir los valores unitarios por metro cuadrado del suelo no urbanizable (pn) y del urbanizable reclasificado, de acuerdo con la legislación estatal de valoración aplicable. Este enunciado se corresponde con la siguiente fórmula de cálculo:

$$AT \text{ sector} = E / S_{\text{sector}} + K \times Spn$$

Donde:

(AT sector): es el aprovechamiento tipo del sector objeto de reclasificación como suelo urbanizable.

(E): es el aprovechamiento objetivo, en metros cuadrados techo, o en Unidades de Aprovechamiento si es preciso emplear coeficientes correctores, de acuerdo con este Reglamento.

(Ssector): es la superficie del área de reparto que engloba el sector objeto de reclasificación, en metros cuadrados, incluyendo la red primaria.

(K) es el coeficiente de ponderación.

(Spn): es la superficie en metros cuadrados del suelo no urbanizable protegido calificado de parque público natural, a obtener” (ROGTU, 2006: art. 123.4 apartado b).

Lo primero que hay que advertir es que, a mi juicio, la fórmula empleada no se corresponde con el concepto enunciado, siendo la formulación correcta, más bien, la siguiente¹⁵:

$$AT \text{ sector} = E / (S_{\text{sector}} + (K \times Spn))$$

Hecha esta observación, el proceso de cálculo tiene, por tanto, alguna notable diferencia con el proceso habitual. Habrá que calcular el aprovechamiento objetivo, para lo cual se multiplicará el coeficiente de edificabilidad bruto del sector por la superficie de éste, como es habitual. El aprovechamiento objetivo se divide por la superficie del sector más la superficie del suelo no urbanizable protegido, si bien no es una superficie bruta, sino ponderada, es decir tratada según un determinado coeficiente de ponderación¹⁶ que se llama K y cuya importancia no pasa desapercibida (García-Bellido, 2005).

El ROGTU determina también el modo de calcular el coeficiente de ponderación K, lo que implica efectuar una valoración aplicando los criterios de la legislación estatal, cuestión que abordamos más adelante y de la que ahora prescindimos para una mayor claridad expositiva. Consiste en calcular el precio unitario del suelo no urbanizable protegido y del suelo

¹⁵ La fórmula del ROGTU indica que el aprovechamiento objetivo se divide no por la suma de la superficie del sector más la superficie del suelo no urbanizable, sino que se divide únicamente por la superficie del sector y a este cociente se le suma el producto de multiplicar el coeficiente K por la superficie del suelo no urbanizable protegido, lo cual da un resultado carente de sentido. Un sencillo ejemplo lo demuestra: Para un aprovechamiento objetivo de 150.00 m²t, una superficie del sector de 250.000 m²s y un coeficiente de ponderación de 0,075 la operación que se desprende de la fórmula del ROGTU, sería: 150.000 / 250.000 cuyo cociente es 0,6. Este cociente se sumaría al producto de 0,075 multiplicado por 250.000, lo que resulta 168.750, cifra carente de sentido.

¹⁶ El plan podrá establecer justificadamente un *coeficiente de equivalencia entre la superficie de estos suelos y la del suelo urbanizable a la que se adscriben, a efectos de reparto de beneficios y cargas* (sic). La manipulación de la hipérbola equidistribución hispana de beneficios sin cargas vale para todo.

urbanizable reclasificado. A partir de aquí se obtiene el coeficiente K que es el cociente de dividir el valor unitario del no urbanizable protegido por el del suelo urbanizable.

Veamos un ejemplo sobre el que volveremos más adelante.

Ejemplo A

Ssector 250.000 m²s

Coeficiente de edificabilidad bruto 0,60 m²t/m²s

Edificabilidad (aprovechamiento objetivo) 250.000 x 0,60 = 150.000 m²t

Coeficiente K. Suponiendo que el precio por m² del suelo urbanizable es 40 Euros y el del suelo no urbanizable protegido es de 3 Euros por m²

$K = 3/40 = 0,075$

$AT = 150.000 / (250.000 + (0,075 \times 250.000)) = 0,56 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}$

Sin embargo el legislador valenciano, tal vez con el propósito de dar soluciones prácticas, opta por un sistema que podríamos llamar subsidiario para la obtención del coeficiente de ponderación, a emplear según se den determinadas hipótesis que son: “Cuando no existan valoraciones fiables, la incertidumbre del mercado inmobiliario y su evolución no permita obtenerlas con fiabilidad, o las rentas agrarias o forestales no puedan ser objeto de valoración por no disponerse de valores de comparación...” (ROGTU, 2006: art. 123.4.c). A mi entender son discutibles esas circunstancias en cuanto no constituyen obstáculos serios que impidan efectuar la valoración correspondiente; sin embargo, cuando se justifique la concurrencia de alguno de esos supuestos, puede optarse por el método subsidiario que evita la realización de la valoración correspondiente. Cuando concorra uno solo de los supuestos anteriores, basta para aplicar el método subsidiario previsto en el art. 123.4 apartados c) y d) del ROGTU que contempla lo siguiente.

10.1 Suelo no urbanizable protegido no colindante al sector reclasificado cuando no existan valoraciones fiables ni posibilidad de valoración:

“... el coeficiente a aplicar se calculará atribuyendo al suelo no urbanizable un aprovechamiento tipo virtual del 10 por ciento del aprovechamiento tipo promedio de la red primaria clasificada como suelo urbanizable en el Plan General vigente. El coeficiente K se obtendrá de dividir el aprovechamiento tipo virtual así obtenido, entre el correspondiente al área de reparto formada por el suelo objeto de reclasificación” (ROGTU, 2006: art. 123.4.c).

También se prevé el supuesto de inexistencia de red primaria en el plan general, y así se dice que “cuando no exista red primaria en el Plan General vigente que permita obtener su aprovechamiento tipo promedio, se utilizará como referencia para obtener el aprovechamiento virtual antes citado el 10 por ciento del correspondiente al sector objeto de reclasificación” (ROGTU, 2006: art. 123.4.c).

Ejemplo B

Promedio de la red primaria:

Sector 1

AT del Área de Reparto: 0,40 m²t/m²sRed Primaria: 100.000 m²M² techo: 120.000

Sector 2

AT del Área de Reparto: 0,70 m²t/m²sRed Primaria: 75.000 m²M² techo: 105.000

Sector 3

AT del Área de Reparto: 0,26 m²t/m²sRed Primaria: 400.000 m²M² techo: 156.000AT promedio o virtual (0,40 + 0,70 + 0,26) / 3 X 0,1 = 0,045 m²t/m²s

Aprovechamiento objetivo del suelo (sector) que se reclasifica

150.000 m²t / 250.000 m²s = 0,6

K 0,045 / 0,6 = 0,075

Otra duda que surge y de cierta entidad es la siguiente, cuando el legislador dice: *aprovechamiento tipo promedio de la red primaria*. ¿Se está refiriendo únicamente a los coeficientes que expresan el aprovechamiento tipo o hay que considerar también las superficies? El resultado es distinto y un sencillo ejemplo lo demuestra:

$$ATR1 (100.000 \times 0,4) + (75.000 \times 0,7) + (400.000 \times 0,26) / 575.000 = 0,3417$$

Por tanto el *aprovechamiento tipo promedio de la red primaria*, contando no sólo con los coeficientes sino con la superficie destinada a red primaria e incluida en los tres sectores que hemos puesto de ejemplo, será muy distinto ya que desciende de 0,45 a 0,34, cifra que multiplicada por 0,1 y dividida por el aprovechamiento objetivo del Sector que se reclasifica, arroja un coeficiente K de 0,057 (0,34 X 0,1 / 0,6 = 0,057).

Es evidente que el resultado que expresa el verdadero promedio es el que tiene en cuenta las superficies, como se demuestra en el ejemplo, ya que de no tenerlas en cuenta, 75.000 m²s tienen el mismo peso que 400.000 m²s, lo cual da un promedio desfigurado y alejado de la realidad.

Calculado el coeficiente K el siguiente paso es aplicar la fórmula del art. 123.4 apartado b) del ROGTU, para averiguar el aprovechamiento tipo del Sector que se reclasifica.

$$AT \text{ Sector} = 150.000 / (250.000 + (0,057 \times 250.000)) = 0,5676 \text{ m}^2\text{t/m}^2\text{s}.$$

10.2 Suelo no urbanizable protegido no colindante al sector reclasificado cuando no existan valoraciones fiables ni posibilidad de valoración, ni exista red primaria

En el caso de que no exista red primaria el cálculo del aprovechamiento tipo virtual se obtiene fácilmente puesto que, *para obtener el aprovechamiento virtual antes citado*, al no poderse calcular en base al coeficiente del promedio de la red primaria, el coeficiente a utilizar como referencia es el *10 % del correspondiente al sector objeto de reclasificación*, que se utilizará como coeficiente K en la fórmula del artículo 123.4.apartado b) del ROGTU, que se viene aplicando. A partir del ejemplo quedaría del siguiente modo, partiendo de que el coeficiente K es $0,6 \times 0,1 = 0,06$:

Ejemplo C

$$\text{AT Sector: } 150.000 / (250.000 + (0,06 \times 250.000)) = 0,566\text{m}^2\text{/m}^2\text{s}.$$

10.3 Suelo no urbanizable protegido colindante al sector reclasificado

En este caso el aprovechamiento tipo virtual es idéntico al aprovechamiento del sector (art. 123. 4 apartado d) del ROGTU).

Ejemplo D

Aprovechamiento del sector $0,60 \text{ m}^2\text{/m}^2\text{s}$
A T virtual $0,60$
Coeficiente K: 1

En consecuencia, la fórmula que se propone en el artículo 123.4 apartado b) del ROGTU implica dividir el aprovechamiento objetivo del Sector por la suma de las superficies del propio Sector (el que se reclasifica) y del Spn (ya que Spn se multiplica por 1, coeficiente K), lo que arrojará siempre que el aprovechamiento tipo será la mitad del aprovechamiento objetivo, con el problema que ello supone al tratar del aprovechamiento subjetivo de los propietarios:

$$\text{AT Sector: } 150.000 / (250.000 + (1 \times 250.000)) = 0,3 \text{ m}^2\text{/m}^2\text{s}.$$

Por tanto, con el supuesto de hecho del que hemos partido para elaborar los ejemplos anteriores se puede realizar una comparación de los resultados distintos, según el método que se utilice:

AT promedio Red Primaria:	$0,5676 \text{ m}^2\text{/m}^2\text{s}$
Inexistencia de Red Primaria:	$0,5660 \text{ m}^2\text{/m}^2\text{s}$
Colindancia del Spn:	$0,3000 \text{ m}^2\text{/m}^2\text{s}$

10.4 Aprovechamiento subjetivo de los propietarios

El final del proceso es llegar a determinar el aprovechamiento subjetivo de los propietarios del suelo no urbanizable protegido, a los que se atribuye un aprovechamiento que constituye el derecho del propietario y que, según el art. 123.4 apartado e) del ROGTU, se obtiene de aplicar a la superficie del suelo no urbanizable protegido el aprovechamiento tipo calculado del modo que se ha visto, *corregido por el coeficiente K, una vez restado el porcentaje de cesión establecido para el suelo urbanizable.*

Tomando como referencia los anteriores ejemplos, los cuatro supuestos que diferencia la norma que estudiamos, obtenemos distintos aprovechamientos subjetivos de los propietarios del Suelo No Urbanizable Protegido (spn). La variable está en la aplicación del coeficiente K y, lógicamente, en el Aprovechamiento Tipo del Sector ya que el resto de datos es coincidente: un sector reclasificado de 250.000 m² y para un coeficiente de edificabilidad bruto del sector de 0,60 m²/m²s, el coeficiente K. En base a los datos anteriores los cálculos serían:

- A) Aprov Subj spn: $0,5581 \times 0,0750 \times 0,9 = 0,0377 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$
- B) Aprov Subj spn: $0,5676 \times 0,0570 \times 0,9 = 0,0291 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$
- C) Aprov Subj spn: $0,5660 \times 0,0600 \times 0,9 = 0,0306 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$
- D) Aprov Subj spn: $0,3000 \times 1,0000 \times 0,9 = 0,2700 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$

Si multiplicamos los coeficientes por el Suelo del Sector protegido nos arroja el derecho en metros cuadrados de techo que cada uno de los propietarios del spn tiene derecho a materializar en el Sector que se reclasifica:

- A) $250.000\text{m}^2\text{s} \times 0,0377 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s} = 9.425 \text{ m}^2\text{t}$
- B) $250.000\text{m}^2\text{s} \times 0,0291 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s} = 7.275 \text{ m}^2\text{t}$
- C) $250.000\text{m}^2\text{s} \times 0,0306 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s} = 7.650 \text{ m}^2\text{t}$
- D) $250.000\text{m}^2\text{s} \times 0,2700 \text{ m}^2/\text{m}^2\text{s} = 67.500 \text{ m}^2\text{t}$

Puede observarse la diferencia en la proporción de aprovechamiento que corresponde a los propietarios del spn en relación con los propietarios del Suelo reclasificado (ver Tabla 1):

Tabla 1. Diferencia en la proporción de aprovechamiento

	Propietarios Sector Spn	Propietarios
A)	93,02%	06,98%
B)	94,62%	05,38%
C)	94,33%	05,67%
D)	50,00%	50,00%

Fuente: Elaboración propia.

En último lugar vemos como si el suelo no urbanizable protegido fuera colindante al sector, el aprovechamiento subjetivo es idéntico al de los propietarios del suelo reclasificado.

Una conclusión de indudable relieve se puede obtener de la aplicación de los coeficientes correctores y es que, al obtenerse por sistemas dispares, en los que no se busca un resultado de justicia material, según el procedimiento que se utilice, el derecho subjetivo del propietario puede variar sustancialmente, cuando no existe ninguna razón jurídica que justifique tal discriminación. Una situación de proximidad, pero no de colindancia, puede suponer un tratamiento muy distinto para el propietario. Por otra parte, los coeficientes de ponderación obtenidos por el método subsidiario, suponen una clara discriminación en relación con los propietarios del sector reclasificado.

También debe señalarse la particular aplicación apriorística de unos coeficientes que parten de la base de que el suelo destinado a una dotación de red primaria (parque público natural) vale menos que cualquier otro suelo dotacional de red primaria.

11. La aplicación de los coeficientes de ponderación en la situación de suelo rural

La aplicación de coeficientes de ponderación se corresponde con la distinta consideración que se hace de los terrenos, y a ello se refieren diversos artículos. Así, el art. 15.3 de la LSNU determina que “el plan podrá establecer justificadamente un coeficiente de equivalencia entre la superficie de estos suelos y la del suelo urbanizable a la que se adscriben, a efectos de reparto de beneficios y cargas” (LSNU, 2004: art. 15.3). Así mismo, el art. 58.5 de la LUV determina que se integran en el área de reparto resultante “con los correspondientes coeficientes de ponderación de valor” (LUV, 2005: art. 58.5). El art. 169.3 LUV que trata de la reparcelación, también contempla la utilización de los “coeficientes de ponderación de valor entre el suelo no urbanizable y el urbanizable al que se adscribe, de acuerdo con la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones” (LUV, 2005: art. 169.3). Consecuentemente, debe ser el plan quien atribuya los aprovechamientos y su justificada ponderación mediante coeficientes, si bien estos tienen un carácter provisional ya que el art. 119.5 ROGTU, como ya se ha dicho, contiene la acertada cautela, de que en el momento en el que se efectúen las correspondientes valoraciones, que generalmente será en el momento del inicio del proceso reparcelatorio, los proyectos de reparcelación “contendrán una ratificación de la validez de los previstos por el planeamiento o su recálculo justificado” (ROGTU, 2006: art. 119.5).

Incluido el suelo en el área reparcelable discontinua, puede aplicarse el que hemos llamado método subsidiario para calcular el coeficiente de ponderación K. Este método subsidiario evita, en definitiva, efectuar una valoración del suelo no urbanizable protegido y del suelo urbanizable. En el caso de no utilización del mismo es preciso efectuarla. El valor que se otorgue al coeficiente de ponderación es fundamental para determinar el derecho subjetivo del propietario del suelo no urbanizable.

A este respecto, la primera observación a formular, por lo demás obvia, es que las valoraciones deben efectuarse aplicando los criterios de la legislación estatal del suelo. La legislación urbanística valenciana se remite a la estatal en el art. 169.3 LUV citado, al referirse a la aplicación de los “coeficientes de ponderación de valor entre el suelo no urbanizable al que se adscribe, de acuerdo con la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones” (LUV, 2005: art. 169.3). La misma remisión se encuentra en el art. 22 ROGTU. Por su parte, la

Ley estatal 8/2007 del Suelo, hoy Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, en su art. 20 determina la obligatoria aplicación de los criterios de valoración a aquellas operaciones de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de las facultades de los propietarios¹⁷.

Según el art. 23.1 apartado a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, el suelo no urbanizable protegido, al estar en situación de suelo rural, ha de valorarse por el método de capitalización de rentas, es decir en función de los rendimientos reales o potenciales del suelo. Como ya se ha señalado anteriormente, los suelos objeto de cesión son no productivos como criterio general, es decir, no albergan ninguna explotación agrícola, aunque sí cabe considerar su posible explotación forestal, cinegética, etc. A lo anterior se añade que al ser no urbanizables especialmente protegidos, tampoco cuentan con las posibilidades de albergar usos edificatorios posibles en el suelo no urbanizable común que aumentarían su valor. De ello cabe deducir que la valoración, generalmente, arrojará resultados bajos o muy bajos.

El resultado de esta valoración habrá de ponderarse con la valoración que se efectúe del suelo urbanizable. También aquí deben aplicarse los criterios de valoración contenidos en el art. 21 del Texto Refundido de la Ley del Suelo - ámbito de aplicación de la Ley - y art. 12 en el que se configura el suelo urbanizable como suelo en situación de suelo rural, es decir, en semejante situación que el suelo no urbanizable protegido.

Consecuentemente, habrá que proceder a la valoración del suelo urbanizable -suelo en situación de suelo rural- aplicando el mismo método de capitalización de los rendimientos, sin que se tenga en cuenta el valor potencial del suelo urbanizable en cuanto receptor de futuros usos urbanos, con lo que se obtendrá un valor propio de aprovechamientos agrícolas, forestales, cinegéticos, etc., a ponderar con otro valor -el del suelo no urbanizable protegido- que contempla similares aprovechamientos. Es decir, en aplicación de los criterios de valoración procedentes, según el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, criterios que se aplican tanto al no urbanizable protegido como al urbanizable (ambos en situación de suelo rural), carece de sentido aplicar coeficientes de ponderación. En efecto, estos sirven para establecer equivalencias entre dos valores inicialmente desiguales, en razón de una plusvalía derivada directamente del plan general. Esa plusvalía que adornaba al suelo urbanizable, ha desaparecido a efectos de valoración administrativa, y el suelo no urbanizable, en su simple consideración de soporte de determinados rendimientos rurales, es lo mismo que el urbanizable.

Lo que ha sucedido es que, como consecuencia del cambio de criterio de valoración producido por la Ley 8/2007 del Suelo, (hoy Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008), en relación con la Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones, al legislador autonómico le han variado el escenario sobre el que montaba esta peculiar operación. En efecto, con la Ley 8/1989 tenía sentido establecer coeficientes de ponderación entre valores de una y otra clase de suelo, puesto que los criterios de valoración eran distintos y reflejaban el

¹⁷ El art. 21 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, relativo al ámbito del régimen de las valoraciones de la Ley alcanza a la "verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre los sujetos afectados".

superior valor del urbanizable en relación con el no urbanizable¹⁸. Como consecuencia de todo lo anterior, la ponderación de dos valores homogéneos nos dará un valor para el coeficiente K = 1, o valores muy próximos a la unidad.

De aquí se deduce que, al no existir coeficiente de ponderación, el aprovechamiento subjetivo de los propietarios del suelo no urbanizable protegido será el mismo, o muy similar, al de los propietarios del sector reclasificado, como se comprueba a partir de los datos del Ejemplo A (anteriormente citado).

Ejemplo A

Sector 250.000 m²s

Coeficiente de edificabilidad bruto 0,60 m²t/m²s

Edificabilidad (aprovechamiento objetivo) 250.000 X 0,60 = 150.000 m²t

Coeficiente K = 1

AT = 150.000 / (250.000 + (1 X 250.000)) = 0,30

Aprov Subj spn 0,30 X 1 X 0,9 = 0,27 m²t/ m²s

Derecho de los propietarios spn

250.000 X 0,27 = 67.500 m²t

Así pues, en el caso de que se utilice el método de valoración de los rendimientos previsto en la legislación estatal, se llegará a un resultado similar al del suelo no urbanizable protegido colindante al sector reclasificado que hemos analizado anteriormente. En ambos casos puede existir una diferencia que podríamos calificar de abismal en relación con el método subsidiario, carente de justificación.

12. La incidencia del real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio y del real decreto 1492/2011, de 24 de octubre en la valoración del suelo no urbanizable protegido sometido a reparcelación

Se ha visto anteriormente que el legislador valenciano no incluye el suelo protegido de cesión obligatoria en el área de reparto, sino que lo incluye directamente en la unidad de ejecución, como una vinculación *sui generis* al sector del suelo urbanizable cuya gestión va a permitir.

En los ejemplos anteriores se ha analizado cómo el contenido del derecho subjetivo de los propietarios es aleatorio pudiendo variar a partir de un contenido que podríamos llamar razonable, que serían los casos en los que el suelo no urbanizable fuera colindante al sector,

¹⁸ La ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones en su art. 27, disponía: "Valor del suelo urbanizable. El valor del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para el que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo se obtendrá por aplicación al aprovechamiento que le corresponda del valor básico de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales".

en cuyo caso el propietario recibe un trato en paridad con el resto de propietarios, sin verse discriminado. También resultaría tratado en régimen de paridad en los casos en que, al aplicar la legislación estatal y considerando en situación de suelo rural tanto el suelo protegido como el urbanizable reclasificado, obtuviéramos un coeficiente K igual a 1 o con valores muy próximos a la unidad. En los demás casos en los que se aplica el que hemos llamado método subsidiario, la diferencia de trato entre los propietarios del suelo protegido y del urbanizable puede ser muy importante y fuera de toda justificación.

Hasta aquí el planteamiento que se deduce de la aplicación de la legislación autonómica valenciana. Sin embargo la materia analizada tiene que conectarse con el marco normativo estatal, no sólo a los efectos de aplicación de los criterios de valoración al suelo en situación de suelo rural -como se ha tratado anteriormente-, sino en aplicación de los criterios de valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas.

Como se ha señalado anteriormente el suelo no urbanizable protegido queda integrado en una unidad de ejecución, por tanto en un ámbito de gestión que, en la legislación valenciana, es el presupuesto operativo de los programas de actuación integrada, a través de los cuales se gestiona el plan. Tal gestión conlleva la correspondiente operación de equidistribución, sobre la que incide la legislación estatal. En efecto, el art. 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, referido a la valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas, determina:

“1.- Cuando, en defecto de acuerdo entre los sujetos afectados, deban valorarse las aportaciones de suelo de los propietarios participes en una actuación de urbanización en ejercicio de la facultad establecida en la letra c) del apartado 1 del artículo 8, para ponderarse entre sí o con las aportaciones del promotor o de la Administración, a los efectos del reparto de beneficios y cargas y la adjudicación de parcelas resultantes, el suelo se tasaré por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación” (LS, 2008 : art. 27).

Nos encontramos, en efecto, ante una *valoración de suelo aportado en una actuación de urbanización* que entra directamente en el proceso reparcelatorio y que precisa ser valorado. En este caso el art. 27.1. del Texto Refundido de la Ley del Suelo, no dice que se aplique la valoración en situación de suelo rural, sino una valoración -la que fuere- pero aceptada por todos los afectados -incluidos arrendatarios y titulares de otros derechos- y caso de no lograrse la unanimidad, cosa más que problemática, *el suelo se tasaré por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación*. Es decir, por un valor semejante al del suelo urbanizable ya urbanizado, lo cual nos aboca a una rectificación del coeficiente K o que, incluso, tenga un valor meramente testimonial, ya que resultarían de aplicación los criterios contenidos en los arts. 19 y siguientes del real decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, relativos a la valoración del suelo en situación de suelo urbanizado.

Recordemos que el propio legislador autonómico concibe los coeficientes de ponderación obtenidos desde el planeamiento con un carácter provisional, puesto que el art. 119.5 del ROGTU determina que “los proyectos de Reparcelación contendrán una ratificación de la validez de los (coeficientes) previstos en el planeamiento o su recálculo justificado” (ROGTU,

2006: art. 119.5). Por tanto, el propio legislador autonómico prevé la alteración de los coeficientes sin límite alguno, con la adecuada justificación que, en el caso que analizamos, se deduce directamente de la aplicación de un precepto de carácter estatal.

Así pues, a modo de conclusión, podría decirse que el impacto del Texto Refundido de la Ley del Suelo sobre el complejo sistema de determinación de los aprovechamientos subjetivos de los propietarios del suelo no urbanizable protegido es de gran calado, hasta tal punto que, en la práctica puede convertirse en corrector del injustificado trato de los propietarios a tenor de la legislación autonómica.

13. La opción expropiatoria

La aprobación de los planes y programas implica la declaración de utilidad pública a efectos de posibles expropiaciones o imposición de servidumbres. Este efecto que, con carácter general, viene previsto en el art. 109 de la LUV, es explicitado por el art. 20.4 ROGTU al decir que “estos suelos (los no urbanizables protegidos) podrán ser objeto de expropiación, en cuyo caso será considerada como carga de urbanización repercutible a cargo del Programa de Actuación Integrada” (ROGTU, 2006: art. 20.4).

Se trata, por tanto, de una expropiación a favor de los propietarios del sector que deberán afrontar el justiprecio expropiatorio como una carga de urbanización a incluir en el correspondiente proyecto de reparcelación¹⁹. La cuestión que se plantea es la de determinar los criterios de valoración aplicables, puesto que el suelo no urbanizable protegido a expropiar se encuentra en situación de suelo rural y, en consecuencia, le resulta aplicable el art. 23 del Texto Refundido de la Ley del Suelo -capitalización de los rendimientos-, o bien si se entiende que es un suelo incluido ya en un área reparcelable, con aprovechamiento tipo asignado y cuyo equivalente económico ha de figurar como carga de urbanización en la correspondiente cuenta de liquidación, en cuyo caso habría de tenerse en cuenta el aprovechamiento subjetivo del propietario.

A este respecto cabe recordar que los suelos a ceder procederán de suelos calificados en base a la Ley de Espacios Protegidos de la Comunidad Valenciana, Red Natura 2000, zonas húmedas catalogadas, entornos de protección, etc., ya calificados por la legislación sectorial correspondiente y que, en todo caso, conservan su naturaleza por más que el plan urbanístico los califique como elementos dotacionales de red primaria. Otro tanto puede decirse de los suelos calificados como no urbanizables protegidos calificados por el propio plan. Por tanto entran de lleno en las previsiones del art. 12 del Texto Refundido de la Ley del Suelo que considera este suelo en situación de suelo rural, por más que sea imprescindible para viabilizar la gestión del suelo urbanizable. Consecuentemente resultarán de aplicación los criterios de

¹⁹ Los programas para la sostenibilidad y calidad de vida vienen definidos en el art. 73 de la LOTPP, señalando que su finalidad es la de establecer “los compromisos temporales, económicos, financieros y administrativos para la ejecución de uno o varios proyectos”, cuyo objeto es la consecución de los objetivos relacionados en el art. 2 de la LOTPP. Estos objetivos son muy variados y entre ellos figuran la mejora del entorno urbano, accesibilidad al entorno, movilidad y fomento del transporte público, implantación de equipamientos públicos, suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección, identificación y protección de referentes paisajísticos, patrimonio cultural, etc. Por su parte, los proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida, según el art. 77 de la LOTPP, “definen todas las acciones necesarias para la ejecución de cada actuación, incluyendo las obras, instalaciones y servicios que sean necesarios”.

valoración del art. 23 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Por otra parte, la decisión de optar o no por la vía expropiatoria es un extremo que puede figurar en las bases particulares de programación y, de no ser así, proponerse en la correspondiente programa de actuación integrada por parte del urbanizador.

14. La sustitución de la carga cesional por su equivalente económico

Son diversos los pronunciamientos sobre esta cuestión. Comenzando por lo que tienen un carácter más general, hay que referirse al art. 47 de la LUV que regula uno de las materias integrantes del plan general, en concreto las Directrices relativas a la Ordenación que se ocupan de determinar los criterios y fines perseguidos por la clasificación y calificación del suelo. Estas Directrices pueden regular que la cesión en suelo sea sustituida por su equivalente económico, si bien con carácter excepcional, ya que el art. 47.3 de la LUV determina: “En los municipios que con carácter excepcional y de forma justificada no sea posible hacer efectivas las cesiones a las que se refiere el art. 13.6 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje por no existir suelo no urbanizable sujeto a especial protección, o ser insuficiente el que exista, y deba sustituirse la cesión por aportación monetaria del valor equivalente, los Planes Generales fijarán los Programas y Proyectos para la Sostenibilidad y la Calidad de Vida a los que deba destinarse”²⁰ (LUV, 2005: art. 47.3). Por tanto, la regulación efectuada desde el plan general debe referirse a los supuestos de inexistencia o de insuficiencia de suelo no urbanizable protegido en el correspondiente municipio. En todo caso, debe recalcar que el art. 47 de la LUV se refiere a la regulación de las Directrices relativas a la ordenación y, por tanto, está regulando un elemento de ordenación estructural del mayor rango dentro de las determinaciones del plan general.

Como quiera que el art. 47 de la LUV hace referencia al art. 13.6 de la LOTPP, debe traerse a colación el contenido del mismo en el que se regula con mayor detalle la situación de inexistencia o insuficiencia de suelo no urbanizable protegido. En estos casos ofrece una primera alternativa, cual es la de que las cesiones puedan realizarse (*podrán realizarse*) con “terrenos aptos de otro término municipal primando el principio de proximidad territorial en igualdad de condiciones a las que se refieren los apartados siguientes ...” (LUV, 2005: art. 47). Debe quedar claro que nos encontramos ante una opción facultativa, es decir, que en caso de inexistencia o insuficiencia puede optarse por el equivalente económico y consiguiente fijación en el plan general de los Programas y Proyectos para la Sostenibilidad y la Calidad de Vida, a los que se destinará el referido equivalente, con lo que la cuestión quedaría cerrada.

Sin embargo, el art. 13.6 apartado f) de la LOTPP configura las posibles cesiones en otro término municipal, en primer lugar “suelos situados en el ámbito de algún proyecto medioambiental estratégico promovido por la administración autonómica, en cuyo caso serán cedidos a ésta” (LOTPP, 2004: art. 13.6 apartado f). En segundo lugar “suelos situados en el ámbito de alguna figura de protección contemplada en la legislación vigente de espacios

²⁰ El art. 59 ROG TU define las cuotas de sostenibilidad como las “aportaciones derivadas de cualquier tipo de acción o actividad que consuma recursos –especialmente suelo, agua y energía- o emita contaminantes al suelo, subsuelo, agua y atmósfera y que se destinan a acciones para la sostenibilidad y calidad de vida, conforme a lo establecido en la ley de ordenación del territorio y protección del paisaje y desarrollo reglamentario”.

naturales protegidos de la Comunidad Valenciana” (LOTPP, *op. cit.*).

Por tanto, de lo dicho hasta aquí, se deduce que en caso de inexistencia o insuficiencia de suelos protegidos en el propio término municipal, cabe la sustitución económica y *puede* (fórmula facultativa) optarse por la cesión en otro término municipal. La cuestión final es la de determinar de quien depende la decisión de optar por alguna de las fórmulas expuestas. A ello responde el art. 13.6 apartado f) 3 de la LOTPP, al decir que “si la administración encargada de la gestión lo estima pertinente podrán ser sustituidas por aportaciones monetarias del valor equivalente del suelo cedido, determinado conforme a la legislación en materia de valoraciones que deberán ser destinadas a programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida ...” (LOTPP, 2004: art. 13.6 apartado f) 3).

A mi juicio, el párrafo anterior ofrece algún reparo interpretativo. En efecto, tal como se ha dicho antes, el art. 47 de la LUV incluye en las Directrices la sustitución de la cesión por el equivalente económico y, por tanto, es una decisión que se adopta en la fase de redacción del plan general y la administración encargada de la gestión será el Ayuntamiento correspondiente y, excepcionalmente, la Generalitat. Por tanto, de ordinario, será el Ayuntamiento quien adopte la propuesta de incluir en el plan general la sustitución de la cesión por el equivalente económico.

Una situación distinta a la anterior es la de los planes generales que carecen de Directrices por no estar adaptadas a la LUV, que, en la práctica, son la inmensa mayoría. Sobre ellos puede plantearse la aprobación de planes parciales modificativos de la ordenación estructural, cuya finalidad sea la reclasificación de suelo urbanizable a partir del no urbanizable común.

A este respecto conviene recordar los preceptos que exigen la identificación de los suelos no urbanizables protegidos a ceder. En este sentido los arts. 73 y 74 de la LUV y concordantes del ROGTU, relativos al Documento de Justificación de la Integración Territorial que tiene por objeto *actualizar la ordenación estructural del plan general en todos los aspectos directa o indirectamente relacionados con la nueva urbanización* y que necesariamente forma parte inseparable del plan parcial. Este documento incluye “la clasificación de los nuevos suelos urbanizables e *identificación* de los no urbanizables de especial protección que deban ser objeto de cesión para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje” (LUV, 2004: art. 74.2).

Por otra parte, el art. 172 apartado g) del ROGTU reitera la obligación al decir que “procederá la cesión de suelo no urbanizable protegido en la cuantía establecida en el art. 13.6 de la Ley de Ordenación y Protección del Paisaje” (ROGTU, 2006: art. 172 apartado g).

Todas estas prescripciones deben considerarse, no obstante, supeditadas al hecho de que exista suelo no urbanizable protegido dentro del término municipal, ya que de lo contrario entraríamos en los supuestos de sustitución económica que habría de dilucidarse, no a tenor del art. 47 de la LUV, sino a tenor del art. 13.6 de la LOTPP. Habida cuenta de que es la propia administración autonómica la que aprueba los planes parciales modificativos de la ordenación estructural, será la que efectuará una directa fiscalización sobre la propuesta de cesión, momento en el que pueden entremezclarse argumentos de conveniencia, máxime siendo la propia administración autonómica la receptora de los suelos cedidos, como es el caso

de suelos situados en el ámbito de algún proyecto medioambiental o suelos situados en el ámbito de alguna figura de protección de espacios naturales.

De todo lo dicho anteriormente puede extraerse la conclusión de que para los ayuntamientos ofrece nulo interés plantear una cesión en otro término municipal puesto que el suelo computa a efectos de estándares rotacionales en el municipio donde radica el suelo y no en el municipio promotor. A ello habría que añadir algunas cuestiones que en la práctica pueden tener su trascendencia y que la ley silencia como es el tema relativo a la tramitación de un proyecto de reparcelación con suelo de diversos municipios.

El equivalente económico tiene el carácter de cuota de sostenibilidad, puesto que el art. 64.4 del ROGTU atribuye esa condición a “las aportaciones monetarias sustitutivas de la cesión gratuita de terrenos no urbanizables protegidos, cuando esta posibilidad sea aplicable en virtud de lo establecido en este mismo Reglamento, en desarrollo del apartado 6, del artículo 13 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje” (ROGTU, 2006: art. 64.4).

15. Conclusiones

Parece claro que la razón justificativa de la cesión está anudada a alcanzar alguno de los objetivos de la LOTPP, como son los de la sostenibilidad de las actuaciones urbanizadoras a las que se trataría de racionalizar, en el sentido de moderar, imponiéndoles la carga cesional. A mi juicio no se descarta que este objetivo pueda alcanzarse eventualmente en algunas ocasiones, pero la mediada, en su conjunto, no merece una valoración positiva por los motivos que se refieren seguidamente.

Al efectuarse la cesión metro a metro de superficie sin tener en cuenta la edificabilidad y estando exentas de cesión las actuaciones de baja densidad, se propicia una expansiva ocupación del territorio, contraria a un criterio de moderación.

La adscripción masiva a áreas de reparto de suelos no urbanizables protegidos, revestidos de un discutible carácter dotacional puede producir un efecto de saturación que impedirá la adscripción de otros suelos más propiamente dotacionales y tal vez más necesarios.

La obtención por parte de la administración del suelo calificado como parque natural no supone más que un cambio de titularidad, sin que de ello se derive ninguna repercusión concreta en la calidad de vida de los ciudadanos, a no ser que la administración efectúe las correspondientes inversiones de acondicionamiento y de mantenimiento para conseguir un verdadero espacio dotacional.

La El orden de prelación en la delimitación de los suelos como parque natural, de rígida observancia y sin ninguna referencia a requisitos de localización, está en contradicción con el mandato de la LSNU, según la cual el parque natural ha de ser un espacio especialmente apto para el esparcimiento ciudadano.

La concreta delimitación del suelo de cesión como parque natural tiene un carácter muy distinto cuando se trata de una revisión del plan general o cuando se trata de una eventual delimitación

efectuada como consecuencia de una reclasificación *a la carta* de un suelo no urbanizable común en urbanizable. En este segundo caso, la rígida prelación en el orden de preferencia en la clasificación como parque natural, puede originar una delimitación poco coherente con el modelo urbanístico del plan.

Parece poco meditada por su inédita articulación legal, el que se pueda cumplir con la carga cesional entregando el correspondiente suelo en un municipio distinto al que acoge la actuación urbanística correspondiente. El instrumento equidistributivo de que se trate afectará a dos municipios, y los propietarios del suelo dotacional harán efectivos sus derechos en otro municipio distinto, lo que desde un punto de vista operativo resulta de una complejidad notable. Por otra parte, desde el punto de vista de la participación pública, no está previsto que en el municipio en el que se radica el suelo dotacional, ponga en marcha ningún proceso participativo previo a lo que, según la regulación, supone un cambio en el régimen jurídico aplicable, ya que se pasa de un suelo no urbanizable de especial protección a un suelo calificado como dotación de parque natural de red primaria.

La aplicación de los coeficientes correctores, al obtenerse por sistemas dispares, en los que no se busca un resultado de justicia material, según el procedimiento que se utilice, el derecho subjetivo del propietario puede variar sustancialmente, cuando no existe ninguna razón jurídica que justifique tal discriminación.

Una situación de proximidad, pero no de colindancia, puede suponer un tratamiento muy distinto para el propietario.

Los coeficientes de ponderación obtenidos por el método subsidiario suponen una clara discriminación en relación con los propietarios del sector reclasificado.

Bibliografía

ALVAREZ M. *Programas y Proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida*. En: LORENTE, J. et al. *El Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp: 315-347.

FERNÁNDEZ, Á. *La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los casos de reclasificación*. En: LORENTE, J. et al. *El Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp: 627-675.

FERNÁNDEZ, C. *Régimen del suelo no urbanizable: Ley 10/2004, de 9 de diciembre*. En: SÁNCHEZ, E. et al. *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Valencia, 2006, pp: 349-437.

GARCÍA-BELLIDO, J. *Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio*. En: Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, XXXVII (144): 273-286, 2005.

GARRIDO, J.H. *Las dotaciones públicas en el urbanismo valenciano. Evolución hasta la LUV y el ROGTU*. En: LORENTE, J. et al. *El Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp: 607-626.

GONZÁLEZ-VARAS, S. *La gestión territorial*. En: Revista de Administración Pública, 166: 257-279, 2005.

HERVÁS, J. *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*. Bosch, Barcelona, 2009. 258 p.

HILDEBRAND, A. *La política de ordenación del territorio en las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia*. En: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 230: 79-140, 2006.

LLOBELL, A. *La reparcelación en la Comunidad Valenciana: Regulación nueva de situaciones especiales*. En: LORENTE, J. et al. *El Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp: 1217- 1258.

LORA-TAMAYO, M. *Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*. Dikynson, Madrid, 2006. 62 p.

LMFGFAO. *Ley 14/2005, de 23 de diciembre de la Generalitat Valenciana de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización de la Generalitat*. Boletín Oficial del Estado núm. 44, Madrid.

LOTPP. *Ley 4/2004, de 30 de junio de 2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje*. Boletín Oficial del Estado núm. 174, Madrid.

LSNU. *Ley 10/2004, del Suelo no Urbanizable*. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 4900, Valencia. 9 de diciembre de 2004.

LUV. *Ley 6/2005, Urbanística Valenciana*. Boletín Oficial del Estado núm. 44, Madrid. 30 de diciembre de 2005.

MARTÍNEZ, L. *La propiedad en las leyes del suelo*. Civitas, Madrid, 2004. 96 p.

ROGTU. *Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto 67/2006, de 12 de mayo, modificado sustancialmente por Decreto 36/2007 de 13 de abril*. Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 5264, Valencia.

ROMERO, F. *Los planes parciales modificativos de la ordenación estructural* En: LORENTE, J. et al. *El Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp: 803-841.

SANTOS, R. *Las técnicas para el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del planeamiento. Áreas de reparto y aprovechamiento tipo en la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana*. En: SÁNCHEZ, E. et al. *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Valencia, 2006, pp: 791-864.

