

**UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA**

**Departamento de Urbanismo**

**Programa de Doctorado «Régimen jurídico, Ordenación y Gestión del Territorio, el Medio Ambiente y el Urbanismo»**



**UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA**

# **RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA REGENERACIÓN DE LA CIUDAD**

**Adaptado al Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**

**PRESENTADA POR  
JORGE HERVÁS MÁS**

**DIRECTORES**

D. FERNANDO ROMERO SAURA

*Catedrático emérito de Arquitectura Legal, Derecho Urbanístico y Valoración de la Universidad  
Politécnica de Valencia*

D. RICARDO DE VICENTE DOMINGO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia.*

Octubre 2015  
Departamento de Urbanística



A Conchin... La meua mare...  
Per haver-me donat l'ensenyança,  
l'educació i l'espírit d'esforç i sacrifici



# RESUMEN

La presente tesis, realiza un importante y profundo análisis en referencia a las nuevas políticas públicas de regeneración, rehabilitación y rejuvenecimiento de la ciudad, en el contexto de las ciudades y municipios del siglo XXI.

En este sentido, una vez, agotado el modelo urbanístico derivado de la expansión y consumo del territorio, el Urbanismo contemporáneo exige de nuevos procesos de revitalización y mejora de la ciudad preexistente. Ahora bien, estos procesos de regeneración exigen importantes inversiones económicas e imprescindibles esfuerzos presupuestarios por parte de las Administraciones que no deben proceder necesariamente de las finanzas públicas.

Es cierto que la tradición de los países de la Europa Occidental así como de Estados Unidos, siguen optando por la financiación pública en las grandes inversiones de revitalización de las ciudades siendo hasta la fecha la participación del Sector Privado simplemente testimonial.

Pero no obstante, en este nuevo escenario, la colaboración público-privada se constituye como pieza clave para controlar el déficit público, atraer capital y relanzar el sector inmobiliario, por lo que todo este tipo de actuaciones exige unos marcos jurídicos y financieros atractivos y favorables para el Sector privado, que deben percibir unas condiciones de confianza y seguridad que garanticen la rentabilidad de sus operaciones.

Sin perjuicio de esta situación de partida, adquieren mayor relevancia, si cabe, las nuevas técnicas urbanísticas de gestión de la ciudad consolidada incorporadas tanto en la Ley 8/2013, en las conocidas como Actuaciones sobre el medio urbano incorporadas con posterioridad al Texto Refundido de la Ley del Suelo 7/2015 de 30 de octubre, como las innovaciones que la mayor parte de Comunidades Autónomas incorpora en las clásicas herramientas de las transferencias, reservas de aprovechamiento con las actuaciones de cambios de usos, incrementos de edificabilidad o aumentos de la densidad edificatoria.

Por ello, frente a las Actuaciones Sistemáticas o los Programas de Actuación Integrada, como instrumentos de gestión característicos y propios de las dos últimas décadas, las Actuaciones Aisladas o Edificatorias se constituyen como las intervenciones protagonistas en el nuevo marco de la gestión del suelo urbano.

La autofinanciación de las operaciones de reforma interior a través de las plusvalías urbanísticas responde a una aspiración irrealizable pero que al menos debe ser considerada como el principio informador en cualquier proceso de gestión del suelo. En este sentido, los Estudios de Viabilidad deben constituirse como piezas claves en cualquier proceso de Rehabilitación y mejora de los tejidos urbanos existentes.

La tesis, finalmente, aborda en un extenso capítulo un estudio de los antecedentes históricos de la Reforma Interior realizados durante el siglo XIX hasta la época actual, desde el punto de vista de los precedentes de las primeras normas estatales dictadas al efecto, intensificándose la investigación en el caso particular de Valencia.

No podría olvidarse que el peso de la historia y la riqueza de su patrimonio arquitectónico y artístico han contribuido a que Valencia se haya constituido como uno de los referentes tanto en el proceso de regeneración urbana como en su expansión y Ensanche.

## RESUM

La present tesi realitza un important i profunda anàlisi en referència a les noves polítiques públiques de regeneració, rehabilitació i rejuveniment de la ciutat, en el context de les ciutats i municipis del segle XXI.

En aquest sentit, una vegada esgotat el model urbanístic derivat de l'expansió i consum del territori, l'Urbanisme contemporani exigeix de nous processos de revitalització i millora de la ciutat preexistent. Ara bé, aquests processos de regeneració exigeixen, importants inversions econòmiques i imprescindibles esforços pressupostaris, per part de les Administracions, que no han de procedir necessàriament de les finances públiques.

És cert que la tradició dels països de l'Europa Occidental així com d'Estats Units segueixen optant pel finançament públic en les grans inversions de revitalització de les ciutats sent fins avui la participació del Sector Privat simplement testimonial, però no obstant açò, en aquest nou escenari, la col·laboració públic-privada es constitueix com a peça clau per a controlar el dèficit públic, atraure capital i relançar el sector immobiliari, per la qual cosa tot aquest tipus d'actuacions exigeix uns marcs jurídics i financers atractius i favorables per al Sector privat, que han de percebre uns condicions de confiança i seguretat que garantisca la rendibilitat de les seues operacions.

Sense perjudici d'aquesta situació de partida, adquireixen major rellevància si cap, les noves tècniques urbanístiques de gestió de la ciutat consolidada reconogudes tant en la Llei 8/2013, en les anomenades com a Actuacions sobre el medi urbà incorporades amb posterioritat al Text Refós de la Llei del Sòl 7/2015 de 30 d'octubre, com les innovacions que la major part de Comunitats Autònomes han realitzat en les clàssiques eines de les transferències, reserves d'aprofitament i les actuacions de canvis d'usos, increments d'edificabilitat o augments de la densitat edificatoria.

Per açò, enfront de les Actuacions Sistemàtiques o els Programes d'Actuació Integrada, com a instruments de gestió característics i propis de les dues últimes dècades, les Actuacions Aïllades o Edificatorias es constitueixen com les intervencions protagonistes en el nou marc de la gestió del sòl urbà.

L'autofinançament de les operacions de reforma interior a través de les plusvàlues urbanístiques respon a una aspiració irrealitzable però que almenys ha de ser considerada com el principi informador en qualsevol procés de gestió del sòl. En aquest sentit, els Estudis de Viabilitat han de constituir-se com a referents en qualsevol procés de Rehabilitació i millora dels teixits urbans existents, tot açò sense perjudici de les aportacions públiques a la construcció i gestió del producte immobiliari construït.

La tesi, finalment, aborda en un extens capítol la realització d'una recerca dels processos de reforma interior i regeneració urbana que s'han escomès en la ciutat de València, des de l'ocupació musulmana fins a l'actualitat.

No podria oblidar-se que el pes de la història i la riquesa del seu patrimoni arquitectònic i artístic han contribuït al fet que València s'haja constituït com un dels referents tant en el procés de revitalització urbana com en la seua expansió i Eixample.

## **ABSTRACT**

Focus of Thesis carries out analysis in reference to the new policies of regeneration and rehabilitation of the city in concept of cities and municipalities XXI Century .

According this point of view, comprising the fact of old urban model resulting from the expansion and use of land is finished. The new urbanism needs to implement of new policies to improve exhausted cities. This will be achieved through rehabilitation.

However, these processes require regeneration, important economic and essential investments budgetary efforts by the authorities that do not necessarily come from public finances.

It's a fact that the tradition of the countries of Western Europe and the United States, still choose public financing in large investments for regeneration of cities being so far the participation of private sector very poor.

To good manage public deficit is an excellent idea to improve a public-private partnership to develop new performances. All this must be regulated in favorable legal and financial frameworks for the private sector to attain the profitability of its investments. Legal security attracts investment. This is the most important statement: legal security attracts investment.

Regardless of the initial situation, new techniques consolidated urban management of the city incorporated in Law 8/2013. It is well known the urban built after the revised text of the Land Law 7/2015 of 30 October and innovations and Spanish State Regions have been introduced arrangements use ground transfers, use reserves managing use changes, increases in floor area or building density increases.

Therefore, against systematic actions or Integrated Action Programmes as tools characteristic and typical of the last two decades management, performances or building Isolated they constitute interventions as the protagonists in the new framework for the management of urban land.

Self-financing of actions on a consolidated urban area should be considered as unrealistic. Proceeds from such actions are far from covering costs. However, it should be a guiding principle. In this sense, feasibility studies must be established as key elements in any process of rehabilitation and improvement of existing urban frame.

The thesis finally addressed in an extensive chapter, conducting an investigation of internal reform processes that have been undertaken in the city of Valencia, from the Muslim occupation until today:

I could not forget that the weight of history and the richness of its architectural and artistic heritage have contributed to Valencia, is constituted as a benchmark both in the process of urban regeneration and expansion and urban growth.





# Índice

ABREVIATURAS .....	21
--------------------	----

## INTRODUCCIÓN

1. MARCO TEÓRICO.....	30
1.1. Delimitación del objeto de estudio: la regeneración urbana .....	30
1.2. La intervención sobre la ciudad consolidada: la regeneración urbana.....	31
1.2.1. Concepto de regeneración urbana desde un punto de vista material .....	31
1.2.2. Concepto de regeneración urbana desde un punto de vista jurídico .....	33
1.3. Objetivos .....	35
1.4. Metodología y fuentes .....	37
1.4.1. Metodología de la tesis.....	37

### *Capítulo I*

## **ANTECEDENTES HISTÓRICOS. DESDE LA HERENCIA MUSULMANA, LA NORMATIVA URBANÍSTICA BAJO MEDIEVAL DE PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HASTA LA REFORMA INTERIOR DE LOS SIGLOS XIX Y XX**

1. LA SITUACIÓN DE LA TRAMA URBANA AL FINAL DE LA EDAD MEDIA. LA HERENCIA DE LA CIUDAD MUSULMANA .....	41
1.1. La herencia Andalusí en Valencia .....	43
1.2. Las transformaciones de los siglos XIII Y XIV .....	45
1.3. El urbanismo de Valencia en el siglo XV .....	45
1.4. Valencia del Siglo XVI al XVII .....	48
2. LA NORMATIVA BAJOMEDIEVAL PROTECTORA DEL ESPACIO PÚBLICO .....	51
2.1. La tira de cuerdas durante el antiguo régimen .....	52
2.2. La licencia urbanística como instrumento al servicio de la alineación .....	53
2.3. De la alineación individual o casa por casa: la alineación a nivel de calle .....	53
2.4. Primeros antecedentes de la reforma urbana realizados por José Bonaparte y la ocupación francesa.....	54
2.4.1. El ejemplo de las reformas llevadas a cabo en Madrid .....	54
2.5. La normativa relativa a los planos generales de alineaciones y su fracaso: la práctica de la alineaciones parciales de calle durante el siglo XIX .....	55
3. EL SIGLO XIX EN ESPAÑA. LAS PRIMERAS REGULACIONES DE CARÁCTER URBANÍSTICO. LOS INICIOS DE LA RENOVACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE VALENCIA Y PRINCIPALES ACTUACIONES ACOMETIDAS.....	56
3.1. Introducción .....	56
3.2. De 1812 a 1868: de las primeras las regulaciones de carácter urbanístico hasta los intentos de una formulación de legislación general .....	57
3.2.1. Policía urbana y Ordenanzas municipales .....	57
3.2.2. Ley sobre Enajenación Forzosa de la propiedad particular en beneficio público de 17 de julio de 1836 .....	57
3.2.3. La técnica urbanística de las alineaciones y los planos geométricos .....	58
3.2.4. Los Bandos Generales de buen gobierno de 1848 y 1859 .....	61
3.3. El Proyecto General de 1861 para la reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones, de Posada Herrera .....	61
3.3.1. Las operaciones urbanísticas como obras públicas legitimantes de la expropiación forzosa .....	62
3.3.2. El plan económico-financiero para la realización de las obras del Proyecto de Ley.....	63
3.3.2.1. La cesión gratuita de los terrenos destinados a nuevas calles.....	63
3.3.2.2. Los orígenes de la reparcelación forzosa.....	63
3.3.2.3. Reglas de aplicación a la rectificación de las calles.....	64
3.3.2.4. Reglas relativas a la parcela mínima .....	64
3.3.2.5. Expropiación de las zonas laterales .....	65
3.3.2.6. Condiciones edificatorias y límites al derecho de propiedad .....	65
3.3.2.7. La expropiación sanción y los orígenes del registro de solares.....	65

3.3.2.8.	La expropiación forzosa y su justiprecio .....	66
3.3.2.9.	A modo de conclusión. La Ley que no pudo ser.....	66
3.4.	De 1868 a 1900: la adaptación de la legislación urbanística a las nuevas concepciones jurídico-administrativas .....	67
3.4.1.	Ley de los ensanches de las poblaciones de 29 de junio de 1864 y el reglamento para la ejecución de 25 de abril de 1867 .....	68
3.4.1.1.	Ámbito de aplicación .....	68
3.4.1.2.	Órgano competente para declarar el ensanche .....	68
3.4.1.3.	El proyecto de ensanche como instrumento de planificación.....	69
3.4.1.4.	El plan económico financiero de la ley .....	69
3.4.1.5.	Las juntas de ensanche y la fijación de justiprecios .....	70
3.4.2.	La génesis del ensanche decimonónico en España.....	70
3.4.2.1.	El derribo de las murallas medievales.....	72
3.4.2.2.	El derribo de las murallas en Barcelona.....	73
3.4.2.3.	Del derribo de las murallas a la aprobación del Plano de Cerdá (Real Orden de 7 de junio de 1859).....	74
3.4.2.4.	Efectos de la aprobación del Plan de Cerdá.....	75
3.4.2.5.	El ensanche en Madrid .....	76
3.4.2.5.1.	El plan de Jovellanos de 1787.....	76
3.4.2.5.2.	El proyecto de mejoras generales de Madrid de Mesonero Romanos .....	76
3.4.2.5.3.	El ensanche de Madrid. La génesis de su planificación.....	77
3.4.2.5.4.	Real Decreto de 19 de julio de 1860 por el que se aprueba el Anteproyecto de Ensanche de Madrid .....	78
3.4.2.5.5.	La propuesta de zonificación .....	81
3.4.2.5.6.	La normativa de aplicación en el Real Decreto de 6 de abril de 1864 .....	84
3.4.2.5.7.	La alteración de las alineaciones en el Anteproyecto de Castro ....	85
3.4.3.	La Ley de 22 de diciembre de 1876 declarando obras de utilidad pública las de ensanche de las poblaciones y el Reglamento de 19 de febrero de 1877 .....	86
3.4.3.1.	Definición de ensanche .....	86
3.4.3.2.	El plan económico financiero del ensanche.....	86
3.4.3.3.	La obligación de ceder la quinta parte de los terrenos destinados a viales.....	87
3.4.3.4.	Sustitución de las Juntas de Ensanche por las Comisiones de ensanche .....	88
3.4.3.5.	Novedades procedimentales en materia expropiatoria.....	88
3.4.3.6.	Reglas para la determinación del justiprecio. La incorporación de las plusvalías.....	88
3.4.3.7.	Expropiaciones y registro de la propiedad.....	89
3.4.3.8.	Valoración final y conclusiones a la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876 .....	89
3.4.4.	Ley de 10 de enero de 1879 sobre enajenación forzosa por causa de utilidad pública y el Real Decreto de 13 de junio de 1879 por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la citada ley.....	89
3.4.4.1.	Antecedentes. La sección quinta del Capítulo II de reforma de grandes poblaciones.....	89
3.4.4.2.	La expropiación de las zonas laterales a la vía pública .....	90
3.4.4.3.	Reglas relativas a la valoración del justiprecio.....	91
3.4.5.	Ley de ensanche de la población de Madrid y Barcelona derogatoria de la Ley de 22 de diciembre de 1876 referente a ambos ensanches de 26 de julio de 1892 y el RD de 31 de mayo de 1893 aprobando el reglamento de desarrollo .....	92
3.4.5.1.	El plan económico de la ley. La obligación de ceder una quinta parte del terreno destinado a viales bajo la amenaza de expropiación sanción.....	92
3.4.5.2.	Referencia a los terrenos ocupados por la vía de hecho antes de 1892 .....	92
3.4.5.3.	Procedimientos expropiatorios .....	93
3.4.6.	Ley de 18 de marzo de 1895 de saneamiento y mejora de las poblaciones y su Reglamento aprobado por el RD de 15 de diciembre de 1896 .....	93
4.	LA REGENERACIÓN URBANA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. HACIA UN TRATAMIENTO INTEGRAL DEL ESPACIO URBANO .....	96
4.1.	De 1900 a 1923: la superación de la legislación de ensanche. El control del crecimiento urbano, ordenación del extrarradio, política de la vivienda y planeamiento .....	96
4.1.1.	La herencia urbanística de la segunda mitad del siglo XIX.....	96

4.1.2.	El aumento de población y los procesos migratorios .....	97
4.1.3.	La continuación de los ensanches .....	99
4.1.4.	Continuidad de la reforma interior .....	101
4.1.5.	Las barriadas periféricas obreras y la ley de casas baratas .....	103
4.1.6.	El Proyecto de Ley sobre fomento de la edificación de Joaquín Chapaprieta (1923).....	107
4.1.7.	Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 de la Presidencia del Directorio Militar de 14 de julio de 1924 por el que se aprueba el Reglamentos de obras, servicios y bienes municipales.....	108
4.1.8.	La Guerra Civil, la Junta de Reconstrucción y la Dirección General de Regiones Devastadas .....	110
4.1.8.1.	Introducción .....	110
4.1.8.2.	El Organigrama de la Reconstrucción tras la Guerra Civil.....	111
4.1.8.2.1.	La Junta de Reconstrucción.....	111
4.1.8.2.2.	La labor de regiones devastadas .....	112
4.1.8.2.3.	La labor del Instituto Nacional de la Vivienda .....	112
4.1.8.2.4.	La obra sindical del hogar .....	113

### Capítulo II

#### LA REGENERACIÓN URBANA EN LAS LEYES ESTATALES DEL SUELO

1.	LEY DEL SUELO DE 8 DE MAYO DE 1956 .....	116
1.1.	Principales aportaciones de la Ley del Suelo de 1956 a la renovación urbana.....	119
2.	LA LEY DEL SUELO DE 1975 Y EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE 9 DE ABRIL DE 1976.....	122
2.1.	Aportaciones del TRLS 1976 a la regeneración urbana.....	123
2.2.	El Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978 .....	124
3.	REAL DECRETO 1/1992, DE 26 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA. ESTE RD FUE DEROGADO PARCIALMENTE POR LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO .....	126
4.	LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL, SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES, MODIFICADA POR EL RD 4/2000 Y LA LEY 10/2003, DE 20 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN EN EL SECTOR INMOBILIARIO Y TRANSPORTES.....	129
5.	LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DEL SUELO Y EL TEXTO REFUNDIDO 2/2008 DE 20 DE JUNIO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO.....	132
6.	REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015 DE 30 DE OCTUBRE POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA.....	134

### Capítulo III

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGENERACIÓN URBANA EN VALENCIA

1.	INTRODUCCIÓN .....	137
2.	REFORMAS Y REEDIFICACIONES EN LA PRIMERA MITAD DE SIGLO XIX.....	141
3.	ESPACIOS RECUPERADOS TRAS LA DESAMORTIZACIÓN .....	144
4.	EVOLUCIÓN DEL URBANISMO VALENCIANO A PARTIR DE LA SEGUNDA MITAD DEL S. XIX .....	154
4.1.	Actuaciones tras el derribo de las murallas (1864-1880) .....	156
4.2.	Actuaciones con la nueva legislación de reforma interior (1880-1900).....	160
4.3.	Los inicios en la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879: la apertura de la calle de la Paz y la reforma del Barrio de Pescadores.....	161
4.4.	Otros intentos de reforma interior con la Ley de Expropiación Forzosa de 1879: la calle San Vicente, la Avenida del Oeste y la Plaza de San Francisco .....	162
4.5.	El frustrado proyecto de Luis Ferreres .....	162
4.6.	Reforma urbana del Barrio de Pescadores.....	165
4.7.	La Plaza de San Francisco.....	169
5.	LA REFORMA INTERIOR EN LA CIUDAD DE VALENCIA EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XX...	170
5.1.	La importancia de la Ley de Casas Baratas .....	170
5.2.	El modelo de Ensanche de la ciudad de Valencia .....	176
5.2.1.	El Proyecto de Ensanche de Valencia de Monleón, Sancho y Calvo. Antecedentes del plan .....	176
5.2.2.	Los primeros derribos de la muralla.....	178

5.2.3.	Las parcelaciones del Ensanche y los proyectos de urbanización .....	180
5.2.4.	El Ensanche de Valencia y el último cuarto del siglo XIX.....	183
5.2.5.	La incorporación del núcleo de Russafa en el Ensanche .....	184
5.2.6.	La antigua Avenida Victoria Eugenia.....	186
5.2.7.	El proyecto de Ensanche de Mora .....	187
5.3.	La consolidación del centro de negocios. La Plaza del Ayuntamiento .....	188
5.4.	El plan de reforma interior de Federico Aymamí (1907-1911) .....	189
5.5.	Incidencia del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en Valencia .....	191
5.6.	El Plan de reforma interior de Javier Goerlich (1928) .....	192
5.7.	El plano de 1931 elaborado por el Instituto Gráfico Catastral .....	199
5.8.	Periodo dictatorial de Primo de Rivera.....	199
5.9.	El primer planeamiento estructural: el plan general de Valencia y su comarca (PGVC), 1946.....	199
5.10.	Las ordenanzas en desarrollo del PGOU 1946.....	205
5.11.	El desarrollo del PGOU de 1946: la hoja parcial 1-3-4 o proyecto parcial de alineaciones y zonificación del casco antiguo de 1956.....	206
6.	LA REGENERACIÓN URBANA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX EN VALENCIA. LA SEGUNDA GENERACIÓN DE PLANES GENERALES: LA ADAPTACIÓN A LA SOLUCIÓN SUR DEL PGOU (1966) LA RIADA DE 1957 Y SUS CONSECUENCIAS URBANÍSTICAS .....	213
6.1.	La Ley del Suelo de 1956 y su aplicación en Valencia.....	213
6.2.	Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y su Texto Refundido de 24 de junio de 1955.....	213
6.3.	Ley de 18 de diciembre de 1946 de la Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca.....	214
6.4.	El Plan General de 1966. La Ordenación de Valencia.....	216
6.4.1.	Actuaciones previas a la riada y los inicios del Plan Sur .....	216
6.4.2.	Las riadas de octubre de 1957 .....	217
6.4.3.	El destino del viejo cauce del Turia .....	219
6.4.4.	Inicio del Plan General de Valencia de 1966.....	220
6.4.5.	El Plan de adaptación de la capital.....	220
6.4.6.	Principios generales del Plan General de 1966 .....	222
6.4.7.	Afección del Plan General de 1966 a la reforma interior de Valencia.....	222
6.5.	El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y actuaciones acometidas en Valencia.....	223
6.6.	Los planes de protección de Ciutat Vella de Valencia.....	225
6.6.1.	PERI Barrio del Carmen.....	226
6.6.2.	PERI del Mercat .....	226
6.6.3.	PERI Seu Xerea.....	226
6.7.	Los proyectos de normativa y diseño urbano (PNDU), 1985-1987 .....	227
6.8.	La ejecución del suelo urbano en el Plan General de 1988 de Valencia .....	228
6.8.1.	Introducción.....	228
6.8.2.	Categorías de suelo urbano en el Plan General de Valencia de 1988.....	229
6.8.3.	La delimitación de suelo urbano de 1983 y la definitiva propuesta del Plan General .....	230
6.8.4.	La recuperación urbana .....	235
6.8.5.	Las unidades de actuación en el PGOU de 1988.....	235
6.8.6.	Las actuaciones aisladas .....	236
6.9.	La reparcelación económica y la declaración de nulidad del art. 3.18 PGOU .....	237
6.10.	Aplicación del TRLS 1992 en Valencia .....	238
6.11.	El planeamiento morfológico: los planes especiales de protección y reforma interior (PEPRI), 1988-92 .....	239
6.11.1.	La renovación del casco histórico de Valencia: barrios del Carmen, Mercat y Velluters. La autorización de demoliciones y la apertura de calles y plazas.....	239
6.11.2.	La técnica del esponjamiento de la trama urbana y la demolición de edificios en aras de la creación de plazas públicas.....	241
6.11.3.	La estrategia de los «esponjamientos» o de descongestión.....	243
6.11.4.	Las unidades de ejecución en Ciutat Vella .....	244
6.11.5.	Plan especial de protección del Barrio de Velluters.....	245
6.11.6.	Plan especial de protección del Barrio del Carmen.....	247
6.11.6.1.	Análisis de la unidad de ejecución nº 22 del PEPRI del Carmen.....	249
6.11.7.	Plan especial de protección del Barrio Seu-Xerea.....	250
6.11.8.	Plan especial de protección del Mercat.....	252
6.11.9.	Plan especial de protección del Barrio de la Universitat-Sant Francesc .....	253
6.11.10.	Iniciativa Urban I: programa de actuación en Velluters (PAV).....	254
6.12.	Conclusiones.....	256

6.12.1.	Una intervención pública potente.....	256
6.12.2.	Unos compromisos muy ambiciosos de intervención pública directa.....	257
6.12.3.	Un fuerte componente social.....	257
6.12.4.	Un importante esfuerzo en la gestión.....	258
6.13.	La especial renovación del tejido edificado .....	258
6.13.1.	El escaso compromiso de las actuaciones públicas .....	259
6.14.	Las labores de urbanización.....	259
7.	OTROS PLANES DE REFORMA INTERIOR DE VALENCIA.....	261
7.1.	Plan Especial de Reforma Interior de Mercavalencia aprobado por el Ayuntamiento con fecha de 29 de noviembre de 1988 (BOP 29-7-1988).....	261
8.	LOS PLANES DE REFORMA INTERIOR REDACTADOS EN EL MARCO DE LA LRAU Y LA LUV EN VALENCIA.....	262
8.1.	Plan de Reforma Interior de Nazaret aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Valencia con fecha de 26 de junio de 1998 .....	262
8.2.	Plan de Reforma Interior de Benimamet de 1999. (BOP 26 de marzo de 1999).....	262
8.3.	Plan de Reforma Interior de Casas de Bárcena (BOP 18-8-1999) .....	262
8.4.	Plan de reforma Interior de 29 de abril de 1999 de Beniferri.....	264
8.5.	Plan de Reforma Interior de Benimaçlet de 25 de abril de 2003. (BOP 10-7-2003).....	264
8.6.	Plan de Reforma Interior Juan Verdeguer .....	265
8.7.	Plan de Reforma Interior de la UE Sector Montcabrer (C/Zapadores, Organista Plasencia, Cienfuegos y otras) de 4 de julio de 2001.....	266
8.8.	Plan de Reforma Interior Vara de Quart-Xirivella aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo con fecha de 15 de mayo de 2003 .....	266
8.9.	Plan de Reforma Interior Pedro Cabanes de 2015 .....	268
9.	EL PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR DEL CABANYAL-CANYAMERAL.....	270
9.1.	Antecedentes históricos del Cabanyal .....	270
9.1.1.	Los primeros asentamientos de población .....	270
9.1.2.	Los incendios del Cabanyal y la propuesta de reconstrucción. La génesis de la retícula y los proyectos del siglo XIX de Manuel Sorní a Casimiro Meseguer .....	271
9.1.3.	La peculiar trama en retícula. El avance de la tierra al mar y los planes urbanísticos de Salvador Escrig Garriga y de José Serrano .....	272
9.1.4.	La prolongación del Cabanyal. El proyecto de Manuel Sorní y José Pedrós .....	274
9.1.5.	Tratamiento de la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez por los planes generales de Valencia de 1946, 1966 y 1988 .....	276
9.1.6.	La declaración de Bien de Interés Cultural y el Plan Especial de Protección y reforma Interior.....	278
9.1.7.	La fase jurisdiccional del PEPRI. La expoliación del patrimonio cultural.....	278
9.1.8.	Modificación de la Ley de Patrimonio Cultural con objeto de permitir que los planes especiales contemplen modificaciones en la estructura urbana.....	279
9.1.9.	Un cambio de rumbo a través de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha de 27 de septiembre de 2004 y la falta de motivación del informe por parte de la Dirección General de Bellas Artes.....	280
9.1.10.	La Orden del Ministerio de Cultura 3631/2009, de 29 de diciembre, sobre la expoliación del conjunto histórico del Cabanyal y la reacción valenciana mediante el Decreto-Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico.....	280
9.1.11.	Tiempos de concordia. El desestimiento del Recurso de Inconstitucionalidad nº 803/2010, contra el Decreto Ley 1/2010 del Consell y la nueva comisión bilateral de cooperación.....	281
9.1.12.	Los aumentos del valor de las expropiaciones y las áreas urbanísticas homogéneas ...	281
9.1.13.	La paralización del PEPRI después de las elecciones autonómicas y locales de 24 de mayo de 2015 y la vuelta al PGOU de 1988 .....	283
9.1.14.	El futuro del plan Cabanyal-Canyameral. ¿Y ahora qué?.....	283
10.	OPERACIÓN URBANÍSTICA DEL PARQUE CENTRAL DE VALENCIA .....	286
11.	EL SOLAR DE LOS JESUITAS DE LAS «TRES TRISTES TORRES», EL HOTEL CRYSTAL PALACE A LA ACTUACIÓN TERRITORIAL ESTRATÉGICA CAMPO DE FÚTBOL DEL MESTALLA .....	289
11.1.	Antecedentes históricos. Declaración de jardín histórico y sentencia del tsjcv.....	289
11.2.	La actuación estratégica «Dinamiza» y la transferencia de aprovechamiento (solar de Jesuitas-edificio Ayuntamiento de Valencia) .....	293
12.	EL NUEVO PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VALENCIA Y LA PROPUESTA DE GESTIÓN EN EL SUELO URBANO CONSOLIDADO .....	295

12.1. De las unidades de ejecución en suelo urbano del Plan General (1ª exposición pública 2010) al planeamiento de edificabilidades flexibles (2ª exposición pública 2014).....	295
12.2. La renovación urbana en la propuesta de Plan General de ordenación urbana sometido a información al público en diciembre de 2014.....	300
12.2.1. De las unidades de ejecución en suelo urbano a las propuestas de ordenaciones flexibles y las transferencias de aprovechamiento.....	300

#### Capítulo IV

### LA REGENERACIÓN URBANA EN LAS LEYES AUTONÓMICAS

1. LA REGENERACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN EN BARRIOS: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA .....	304
2. LA LEY CATALANA 2/2004, DE 4 DE JUNIO, DE MEJORA DE BARRIOS, ÁREAS URBANAS Y VILLAS .....	305
3. LEY 16/2010, DE 21 DE DICIEMBRE, DE ACTUACIÓN INTEGRAL EN ZONAS DE ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.....	318
4. LEY 3/2009, DE 17 DE JUNIO, DE URBANISMO DE ARAGÓN.....	319
5. LA REGENERACIÓN URBANA EN MADRID. LA LEY 7/2000, DE 19 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN DE ESPACIOS URBANOS DEGRADADOS Y DE INMUEBLES QUE DEBAN SER OBJETO DE PRESERVACIÓN .....	321
6. LEY 2/2009, DE 19 DE MARZO, DE REHABILITACIÓN Y MEJORA DE BARRIOS DE LOS MUNICIPIOS DE LAS ILLES BALEARS.....	323
7. DECRETO 189/2009, DE 23 DE OCTUBRE, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS Y VIVIENDAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA .....	325
8. LEY 7/2014, DE 12 DE SEPTIEMBRE, DE MEDIDAS SOBRE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA, Y SOBRE SOSTENIBILIDAD, COORDINACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE URBANISMO DE CASTILLA-LEÓN .....	326

#### Capítulo V

### LA REGENERACIÓN URBANA EN EL DERECHO COMPARADO. MODELOS DE GESTIÓN

1. INTRODUCCIÓN .....	330
2. ESTADOS UNIDOS.....	333
2.1. Programas de Regeneración Urbana Empowerment Zones (Ez), Enterprise Communities (Ec) and Renewal Communities (Rc).....	333
2.1.1. Introducción a los Programas EZ, EC y RC.....	333
2.1.2. Las propuestas de Smart Growth frente al Urban Sprawl.....	333
2.1.3. La regeneración urbana en el Nueva York de la posguerra.....	334
2.2. Financiación de los programas EZ, EC y RC.....	335
2.3. Proceso de planificación de los programas EZ, EC y RC.....	335
3. REINO UNIDO .....	338
3.1. La regeneración urbana integrada, la agencia nacional «Homes and Communities» .....	338
3.1.1. Introducción a la política nacional de regeneración urbana del reino unido.....	338
3.1.2. 1968-1976: La patología social de los ghettos.....	338
3.1.3. 1976-1979: Ante el cambio económico urbano .....	339
3.1.4. 1979-1989: Socialismo municipal frente a espíritu empresarial en materia urbanística ..	340
3.1.5. La política de regeneración en los años 90 .....	340
3.2. Zonas de intervención.....	341
3.3. Proceso de planificación: de la estrategia nacional a las estrategias locales .....	342
3.4. Las tipologías de intervención .....	343
3.5. Los agentes de las políticas de regeneración urbana.....	344
3.6. Recursos financieros.....	345
4. FRANCIA .....	348
4.1. Introducción. Aproximación al modelo actual.....	348
4.1.1. Situación del urbanismo y la vivienda en las ciudades en la década de los setenta.....	348
4.1.2. Los años ochenta: los años de la descentralización.....	349
4.1.3. La década de los ochenta y noventa .....	350
4.1.4. La Regeneración Urbana en Francia en el siglo XXI.....	354
4.1.5. La concertación en la regeneración urbana: el precedente de los contratos de ciudad ( <i>contrats de ville</i> ).....	355
4.2. Las zonas de intervención: ZUS, ZRU y ZFU.....	356

4.3.	El Programa Nacional de Renovación Urbana (PNRU) .....	357
4.3.1.	La gestion urbaine de proximité .....	358
4.4.	Contratos urbanos de cohesión social (CUCS) .....	361

### Capítulo VI

## LA REGENERACIÓN URBANA EN LOS PLANES URBANÍSTICOS

1.	LOS PLANES DE REFORMA INTERIOR COMO INSTRUMENTO CARACTERÍSTICO PARA LA REGENERACIÓN DE LA CIUDAD .....	364
1.1.	Los Planes de Reforma Interior y los diversos cometidos de regeneración.....	364
1.1.1.	La definición de los planes de reforma interior .....	364
1.1.2.	Los fines de los planes de reforma interior .....	364
1.1.3.	Finalidades de los planes de reforma interior .....	365
1.1.4.	Clases de planes de reforma interior según alcance y objeto. Especial referencia al régimen de la Comunidad Valenciana .....	367
1.1.4.1.	Planes de reforma interior según su objeto .....	368
1.1.4.2.	Planes de reforma interior según su ámbito de actuación .....	369
1.1.4.3.	Planes de reforma interior en razón a su modalidad de gestión .....	369
1.1.4.4.	Planes de reforma interior en razón al carácter de sus determinaciones .....	369
1.2.	El suelo urbano como ámbito territorial del PRI .....	370
2.	LA REGENERACIÓN URBANA A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. LOS PLANES DE REFORMA INTERIOR .....	371
2.1.	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia..	371
2.1.1.	Plan especial del Barrio de la Paz y la Fama (Murcia) de 25 de junio de 2009.....	371
2.2.	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía .....	373
2.3.	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura .....	375
2.4.	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.....	375
2.5.	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (LSGal) .....	376
2.6.	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias. ....	378
2.7.	Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.....	379
2.8.	Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra..	380
2.9.	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja .....	380
2.10.	Ley 3/2009 de 17 de junio de Urbanismo de Aragón .....	380
2.11.	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña .....	381
2.12.	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.....	382
2.12.1.	El plan especial de revitalización y mejora del casco viejo de Bilbao .....	383
2.13.	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid .....	384
2.13.1.	Plan parcial de reforma interior instalaciones militares de campamento.....	385
2.13.2.	Plan parcial de reforma interior del APR 08.03 prolongación del Paseo de la Castellana .....	386
2.13.3.	Plan parcial de reforma interior Mahou-Vicente Calderón.....	388
2.14.	Texto Refundido de la Ley del Suelo de Castilla-La Mancha.....	390
2.15.	Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.....	390
2.16.	Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de las Islas Baleares.....	391
3.	ESTÁNDARES URBANÍSTICOS APLICABLES A LA REGENERACIÓN URBANA.....	393
3.1.	Introducción .....	393
3.2.	El principio de compatibilidad con el grado de consolidación existente. La remisión condicionada a los estándares de los planes parciales.....	394
3.3.	Estándares dotacionales en suelo urbano. Las limitaciones de la realidad urbanística y la consolidación del suelo.....	394
3.3.1.	Regulación autonómica de los estándares urbanísticos.....	394
3.3.2.	Ley 9/2001 del del Suelo de Madrid.....	395
3.3.3.	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de Cataluña.....	395
3.3.4.	La ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.....	396
3.3.5.	Estándares Urbanísticos en Suelo Urbano para la Ley 9/2002 de Aragón.....	397

3.3.6.	Estándares Urbanísticos en Suelo Urbano en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.....	397
3.3.7.	Estándares Urbanísticos en Suelo Urbano en la Ley 5/2009 de Urbanismo de Castilla-León.....	397
3.3.8.	Estándares de Suelo Urbano en la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.....	398
3.3.9.	Estándares en Suelo Urbano en la Ley 2/2001 del Suelo de Cantabria.....	398
3.3.10.	Estándares en Suelo Urbano en el País Vasco.....	398
3.3.11.	Estándares Urbanos en al Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.....	399
3.3.12.	Estándares Urbanos en el Texto Refundido de Castilla-La Mancha.....	399
3.3.13.	Estándares Urbanos en la Ley del Suelo de Extremadura.....	400

### Capítulo VII

## **LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO EN EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA**

1.	CONSIDERACIONES PREVIAS.....	402
1.1.	Introducción: el Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido, de 30 de octubre, de Suelo y Rehabilitación Urbana.....	402
1.2.	Contexto de desarrollo de la norma.....	404
1.3.	Objetivos del RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Los principios de desarrollo urbano sostenible.....	407
1.4.	Principios informadores.....	408
2.	INFORME DE EVALUACIÓN DE LOS EDIFICIOS.....	410
2.1.	Introducción.....	410
2.2.	Ámbito de aplicación.....	410
2.3.	Contenido del informe de evaluación.....	411
2.4.	Periodo de validez de la certificación energética.....	414
2.5.	Declaración de inconstitucionalidad 5/2016, de 21 de febrero.....	414
3.	LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO: REHABILITACIÓN EDIFICATORIA, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS.....	415
3.1.	Introducción. Definición de las actuaciones sobre el medio urbano.....	415
3.2.	Ámbito de aplicación.....	415
3.3.	Los sujetos obligados. Razón de ser de la obligación de realizar obras de regeneración y rehabilitación como consecuencia del deber legal de conservación.....	416
3.4.	Iniciativa para proponer las actuaciones de regeneración.....	417
3.5.	Consideraciones urbanísticas de aplicación a las dotaciones.....	418
3.6.	El acuerdo administrativo para delimitar los ámbitos de actuación.....	418
3.7.	Obras y actuaciones urbanísticas que deben realizarse. La equidistribución y el realojo.....	419
3.8.	Ocupaciones de espacios libres y dominio público.....	420
3.9.	La memoria de viabilidad económica.....	421
3.9.1.	El contenido de la memoria de viabilidad económica.....	422
3.10.	Efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones.....	423
3.11.	Las formas de ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano.....	424
4.	SISTEMA INFORMATIVO GENERAL E INTEGRADO, CATASTRO INMOBILIARIO, INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE CERTIFICACIÓN ENERGÉTICA DE EDIFICIOS.....	429
5.	OTRAS MODIFICACIONES NORMATIVAS.....	430
5.1.	Modificaciones en la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal.....	430
5.1.1.	Introducción.....	430
5.1.2.	Obras de carácter obligatorio.....	432
5.2.	La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.....	433
6.	LA REGENERACIÓN URBANA A TRAVÉS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2013-2016 APROBADO POR EL REAL DECRETO 233/2013, DE 5 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA EL PLAN ESTATAL DE FOMENTO DEL ALQUILER DE VIVIENDAS, LA REHABILITACIÓN EDIFICATORIA, Y LA REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS, 2013-2016.....	435



## Capítulo VIII

**LA GESTIÓN DE LA RENOVACIÓN URBANA**

1. SUELO URBANO CONSOLIDADO Y NO CONSOLIDADO. ACTUACIONES DE REFORMA O RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN.....	444
1.1. Definición de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano .....	444
1.2. Ámbito de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización: suelo urbano consolidado o no consolidado.....	444
1.2.1. Suelo urbano no consolidado por su inclusión en operaciones de Reforma Interior .....	446
1.2.2. Suelo urbano no consolidado por su inclusión limitada a operaciones de reforma o renovación interior que precisen de actuaciones sistemáticas o de equidistribución .....	447
1.3. Irrelevancia de la situación del suelo urbano consolidado por la urbanización.....	448
1.4. Ejemplos de actuaciones de renovación de la urbanización: reconversión de polígonos industriales en promociones residenciales .....	449
2. ÁREAS DE REPARTO EN SUELO URBANO.....	453
2.1. Introducción .....	453
2.2. Unidades de actuación en suelo urbano para la obtención de dotaciones.....	453
2.3. Delimitación de áreas de reparto en sectores sujetos a plan de reforma interior .....	455
2.4. Áreas de reparto correspondientes a las unidades de ejecución en suelo urbano, delimitadas por la ordenación pormenorizada.....	455
2.5. Áreas de Reparto discontinuas en suelo urbano.....	456
3. LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN DEL SUELO URBANO .....	457
3.1. Nuevas perspectivas para las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano no consolidado .....	457
3.1.1. Las transferencias de aprovechamiento en el derecho comparado.....	457
3.1.1.1. Los «Transfer of Development Rights» en Estados Unidos.....	457
3.1.1.2. Las «Transfert de Cos» en Francia .....	459
3.1.1.3. Las «Transfert de Cos» en Bélgica.....	459
3.1.1.4. Las «Transferência do Direito de construir» en Portugal.....	460
3.1.1.5. Las transferencias de aprovechamiento en Brasil.....	460
3.1.1.6. Aproximaciones sobre las transferencias de aprovechamiento en Perú .....	460
3.1.1.7. Transferencias de aprovechamiento en Colombia .....	461
3.1.1.8. El «transferimento di volumetria o cessione di cubatura» en Italia .....	462
3.1.1.9. Las transferencias de aprovechamiento en Turquía.....	462
3.1.1.10. Las transferencias de aprovechamiento en Hong Kong .....	462
3.1.1.11. Conclusiones de las transferencias de aprovechamiento en el derecho comparado.....	463
3.1.2. Orígenes de las transferencias de aprovechamiento en el TRLS 1992 .....	464
3.1.3. Definición de transferencias de aprovechamiento.....	465
3.1.4. Situación actual de las transferencias de aprovechamiento en el ámbito del suelo urbano no consolidado .....	467
3.1.5. Las transferencias de aprovechamiento en las leyes autonómicas.....	468
3.1.5.1. Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.....	469
3.1.5.2. DLeg. Castilla-La Mancha 1/2010, de 18 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística .....	470
3.1.5.3. La transferencia de techo edificable según la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona .....	471
3.1.5.4. Las transferencias de aprovechamiento en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.....	472
3.1.5.5. Las transferencias en la Ley 5/2014 por el que se aprueba la Ley del Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana .....	472
3.1.5.5.1. Presupuestos de las transferencias de aprovechamiento en la Comunidad Valenciana .....	472
3.1.5.5.2. La doble ordenación. Edificabilidad mínima y máxima en la propuesta del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia .....	473
3.1.6. Reciente jurisprudencia recaída en materia de transferencias de edificabilidad.....	473
3.1.6.1. Transferencias de aprovechamiento que afecta a parcelas en situación de suelo no urbanizable.....	474
3.1.6.2. Transferencias de aprovechamiento entre distintos Sectores y Áreas de Reparto.....	474

3.1.6.3.	Transferencias de aprovechamiento entre parcelas pertenecientes a la misma Área de Reparto.....	477
3.1.7.	Transferencias de aprovechamiento como sistema para la legalización de infracciones urbanísticas .....	477
3.1.7.1.	Excesos de aprovechamiento en parcelas derivadas de infracciones urbanísticas u obras no amparadas por licencia .....	477
3.1.7.2.	Las Áreas de Regularización y su improcedente legalización a través de la técnica de las transferencias de aprovechamiento.....	479
3.2.	Conclusiones.....	479

### Capítulo IX

## LAS ACTUACIONES AISLADAS

1.	ACTUACIONES SISTEMÁTICAS Y ASISTEMÁTICAS EN SUELO URBANO .....	483
1.1.	Suelo asistemático en el derecho urbanístico tradicional: breves apuntes respecto de la gestión privada .....	484
1.2.	Regulación estatal de las facultades urbanísticas en las actuaciones aisladas.....	485
1.2.1.	Derechos y deberes de los propietarios en el suelo Asistemático: en particular la Urbanización previa o simultánea a la edificación en suelo urbano Asistemático a la luz de la legislación urbanística estatal .....	486
1.3.	Las actuaciones aisladas en la legislación urbanística autonómica .....	488
1.3.1.	Actuaciones asistemáticas en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias.....	489
1.3.2.	Las actuaciones aisladas en la Ley del Suelo del País Vasco .....	490
1.3.3.	Actuaciones aisladas en Castilla-León.....	490
1.3.3.1.	Clases de actuaciones aisladas en Castilla-León .....	491
1.3.3.1.1.	La actuación aislada de normalización .....	491
1.3.3.1.2.	Actuaciones aisladas de expropiación.....	495
1.3.3.1.3.	Actuaciones aisladas de ocupación directa .....	496
1.3.3.1.4.	Actuaciones aisladas de obras públicas ordinarias.....	497
1.3.3.1.5.	Actuaciones aisladas mixtas .....	497
1.3.4.	Actuaciones aisladas en la Ley 6/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.....	497
1.3.4.1.	Las áreas de rehabilitación concertada .....	498
1.3.5.	Actuaciones aisladas en la Ley 3/1999, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón .....	498
1.3.6.	Actuaciones aisladas en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.....	500
1.3.7.	Actuaciones aisladas en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.....	501
1.3.8.	Actuaciones edificatorias en la Ley de Urbanismo de Extremadura .....	502
1.3.9.	La regularización de fincas en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Urbanismo de Cantabria .....	503
1.3.10.	Las actuaciones aisladas en la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja .....	504
1.3.11.	Las actuaciones edificatorias en la Ley del de Urbanismo de Castilla-La Mancha .....	504
1.3.12.	Actuaciones aisladas en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia .....	505
1.3.13.	Actuaciones aisladas en Canarias .....	506
1.3.14.	Actuaciones aisladas en la Ley de Urbanismo de Navarra .....	507
1.3.15.	Las actuaciones aisladas en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de Baleares.....	507
1.3.16.	Las actuaciones aisladas en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia .....	507
1.3.16.1.	Cesión de viales.....	508
1.3.16.2.	Normalización de fincas .....	509
1.3.16.3.	Actuaciones aisladas en actuaciones de dotación .....	509
2.	ESPECIAL REFERENCIA A LAS ACTUACIONES AISLADAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	511
2.1.	Regímenes de actuación: integrada y aislada.....	511
2.1.1.	Definición del programa de actuación aislada. Ampliación del ámbito de la parcela-manzana-área urbana .....	512
2.1.1.1.	Ámbito físico .....	513
2.1.1.2.	Objeto .....	515

2.1.2.	Supuestos de actuación aislada .....	515
2.1.3.	Delimitación entre Actuación Integrada y Asilada .....	517
2.1.3.1.	Alcance y envergadura de las actuaciones de urbanización .....	521
2.1.3.2.	Necesidad de asegurar la idoneidad y homogeneidad de la obra de urbanización .....	522
2.1.3.3.	Obsolescencia física de los servicios urbanísticos preexistentes.....	522
2.1.3.4.	Implantación nueva de servicios urbanísticos.....	523
2.2.	La ejecución de las actuaciones aisladas: reparcelación o expropiación .....	523
2.2.1.	Naturaleza jurídica.....	524
2.2.2.	Concepto .....	524
2.2.3.	Ámbito físico .....	524
2.2.4.	Procedimiento y tramitación del Programa de Actuación Aislada .....	526
2.2.5.	Clases de Programas de Actuación Aislada .....	526
2.2.6.	Documentación.....	532
2.2.6.1.	Especial referencia a la reparcelación horizontal .....	533
2.2.6.2.	Proposición jurídico-económica.....	534
2.2.6.3.	Documentación del PAA cuando se trate de inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa .....	535
2.2.7.	Procedimiento.....	535
2.2.8.	La práctica de las Actuaciones Aisladas en la Comunidad Valenciana.....	537
2.2.9.	Criterios de adjudicación de los Programas de Actuación Aislada.....	539
3.	LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.....	541
3.1.	Introducción .....	541
3.2.	Definición de las actuaciones de dotación.....	541
3.2.1.	El carácter aislado de las actuaciones de dotación .....	542
3.2.2.	Las actuaciones de dotación y las transferencias de aprovechamiento .....	544
3.2.3.	¿Pueden existir actuaciones de dotación poligonales? .....	545
3.2.4.	Reglas precisas para la aplicación de las actuaciones de dotación.....	545
3.2.5.	Incompatibilidad de las actuaciones de renovación en suelo urbano respecto de las actuaciones de dotación .....	546
3.3.	Las actuaciones de dotación en la normativa autonómica.....	548
3.3.1.	Comunidad de Madrid.....	548
3.3.2.	Las actuaciones de dotación en la legislación del suelo y urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	548
3.3.3.	Las actuaciones de dotación en Castilla y León.....	554
3.3.4.	Las actuaciones de dotación en la Comunidad de Aragón.....	557
3.3.5.	Las actuaciones de dotación en Baleares .....	558
3.4.	Los umbrales máximos para las actuaciones de dotación. Los límite del incremento de la edificabilidad en la regeneración urbana .....	558
3.4.1.	Cambios en el uso del suelo sin que se produzca incremento de edificabilidad.....	559
3.4.2.	Nuevo aprovechamiento subjetivo de los propietarios de suelo urbano .....	560
3.4.3.	¿Cuándo no existe la obligación de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano? La excepción que invalida la regla general .....	560
3.4.4.	Cesión del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones de renovación o de reforma de la urbanización .....	562
3.4.5.	Cesión en suelo urbano consolidado: Actuaciones de Dotación .....	562
3.4.6.	Cesión del destino de los incrementos de edificabilidad .....	563
3.5.	La monetarización de las cesiones en concepto de participación en las plusvalías urbanísticas y de dotaciones públicas.....	563
3.5.1.	La monetarización en las leyes del suelo autonómicas.....	564
3.5.1.1.	País vasco.....	564
3.5.1.2.	Comunidad de Madrid .....	564
3.5.1.3.	Cataluña.....	565
3.5.1.4.	Andalucía.....	566
3.5.1.4.1.	Cesión de suelo derivados del reequilibrio de las dotaciones.....	566
3.5.1.4.2.	Cesión del suelo derivada de la participación en la administración de las plusvalías urbanísticas.....	566
3.5.1.4.3.	Las compensaciones económicas derivadas de las infracciones prescritas en suelo urbano. Los aprovechamientos bajo cubierta ..	567
3.5.1.5.	Baleares .....	567
3.5.1.6.	Aragón .....	567

3.5.1.7. Castilla-La Mancha .....	568
3.5.1.8. Castilla y León.....	568
3.5.1.9. Extremadura.....	569
3.5.1.10. Comunidad Valenciana.....	570
3.6. Definición y concepto de «edificabilidad media ponderada» y los plazos máximos para cumplir los deberes urbanísticos y solicitar licencia .....	570
3.7. Jurisprudencia recaída sobre la monetarización de las actuaciones de dotación .....	572
3.7.1. Sentencia de 13 de junio de 2006 dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. (Ponente Rodrigo Landazabal).....	572
3.7.2. Sentencia de 22 de marzo de 2013 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Ponente Alberdi Larizgoitia) respecto de la cuantificación por importe de 119.528,31 euros derivada de la concesión de una licencia por parte del Ayuntamiento de Hernani-Hernaniko Udalda.....	573
3.7.3. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo Nº 5 de Bilbao (Galo Carrasbal) de fecha de 18 de septiembre de 2013 que enjuicia el canon de 241.167 euros que como monetarización se exigió a una promotora como contraprestación al incremento de edificabilidad .....	573
3.7.4. Sentencia de 3 de noviembre de 2013 dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Ponente Alberdi Larizgoitia) respecto de la aprobación del Plan Especial de Zarautz.....	574
3.7.5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de quince de abril de 2011. Recurso: 840/2010 ponente: José Arturo Fernández García .....	574
3.7.6. Sentencia de 22 de julio de 2013 dictada por el TSJ País Vasco Recurso: 102/2012 que enjuicia la legalidad de la licencia que exigía abonar el 15 % de incremento de edificabilidad, valorada en 81.932,32 euros más el 5 % en concepto de indemnización sustitutoria con motivo de la no realización de cesiones, aprobado por el Ayuntamiento de Irún.....	575
3.8. Los cambios de usos y la subdivisión de viviendas como actuaciones de dotación .....	575
3.9. Las actuaciones de dotación en las zonas turísticas maduras. La ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y el Decreto Ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras de Baleares .....	576
4. CONSTITUCIÓN DE COMPLEJOS INMOBILIARIOS .....	578
4.1. Concepto de complejo inmobiliario .....	578
4.2. Ventajas de la constitución de complejos inmobiliarios.....	578
4.3. Los complejos inmobiliarios en la Comunidad Valenciana.....	579
4.4. Necesaria compatibilidad entre los usos dotacionales y privados que coexisten en el complejo inmobiliario .....	581
4.5. Usos privativos susceptibles de implantarse en un complejo inmobiliario y su exclusivo ámbito de actuación en las zonas ya urbanizadas.....	581
4.6. Regulación: cargas y deberes legales derivados de la constitución de un complejo inmobiliario .....	582
4.7. Improcedencia de la reversión por segregación del vuelo o el subsuelo derivada de un expediente de expropiación y la constitución del complejo inmobiliario .....	582
4.8. Ejemplos de complejos inmobiliarios de iniciativa pública y privada.....	583
5. EJECUCIÓN SUSTITUTORIA EN ACTUACIONES EDIFICATORIAS Y REHABILITADORAS .....	585
5.1. Consideraciones Previas.....	585
5.2. Instrumentos de Control Público para Garantizar el Ejercicio de los Deberes.....	585
5.3. Edificación y Rehabilitación Sustitutoria de los Inmuebles.....	586
5.4. Bases Legales que Justifican el Desarrollo de las Fórmulas de Gestión para la Aplicación de la Ejecución Sustitutoria .....	587
5.5. Presupuestos para la Ejecución por Sustitución y Actuaciones previas para la Convocatoria de Procedimiento Concurrencial .....	587
5.6. Documentación y Determinaciones de las Actuaciones Edificatorias/Rehabilitadoras (AEs/ARs) .....	589
CONCLUSIONES .....	591
BIBLIOGRAFÍA .....	599
WEBGRAFÍA.....	613
ÍNDICE DE FIGURAS .....	615

# ABREVIATURAS

AAPP	Audiencias Provinciales
art.	Artículo
ATE	Actuación Territorial Estratégica
AVA	Área de Vigilancia Arqueológica
BIC	Bien de Interés Cultural
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
BRL	Bien de Relevancia Local
CA	Comunidad Autónoma
CC	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 9 de diciembre de 1978
CEA	Comisión de Evaluación Ambiental
CTE	Código Técnico de la Edificación
DA	Documento de Alcance
DATE	Declaración Ambiental y Territorial Estratégica
DC	Documento Consultivo
DC09	Normas de Calidad y Diseño de la Comunidad Valenciana
D.F.	Disposición Final
DGRN	Dirección General del Registro y Notariado
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DIC	Declaración de Interés Comunitario
DIE	Documento Inicial Estratégico
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOCV	Diario Oficial de la Comunidad Valenciana
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DR	Documento de Referencia
DT	Disposición Transitoria
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EATE	Estudio Ambiental y Territorial Estratégico
EATE	Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica
EELL	Entidades Locales.
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EM	Exposición de Motivos.
IATE	Informe Ambiental y Territorial Estratégico
ISA	Informe de Sostenibilidad Ambiental
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
JUR	Jurisprudencia
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LCAP	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental
LEAE	Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa

LES	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible
LEY OMNIBUS	Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LGUM	Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado
LOAU	Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía.
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación
LOFCE	Ley 3/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación
LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
LOTRUSCA	Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Cantabria
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana
LOTyUM	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la región de Murcia.
LOTyUR	Ley 5/2006 de 2 de mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
LOUPMRG	Ley 9/2001 de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia
LOUSBal	Ley 2/20014 de 25 de marzo de Ordenación y Usos del Suelo de las Islas Baleares.
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPCAA	Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana
LPH	Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal
LRAU	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LRRR	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
LRSV 1998	Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones
LS 1956	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana
LS 2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo
LSNU 1992	Ley 4/1992 del Suelo No Urbanizable
LSNU 2004	Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo no Urbanizable de la Comunitat Valenciana
LSOTEx	Ley 15/2001 de 14 de diciembre del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
LSOTEX	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
LSUPV	Ley 2/2006 de 30 de junio de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
LUA	Ley 3/2009 de 17 de junio de Urbanismo de Aragón.
LUCyL	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana
MA	Memoria Ambiental
NEPA	The National Environmental Policy Act. Ley de Política Nacional del Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo

OM	Orden Ministerial
PMS	Patrimonio Municipal del Suelo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente
PP	Plan Parcial
PPS	Patrimonio Público del Suelo
PRI	Plan de Reforma Interior
RBCL	Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955
RD	Real Decreto
RDU	Revista de Derecho Urbanístico
RGCE	Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado
RGLCAP	Real Decreto 109/2001 de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
RGR	Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación
RGU	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana
RJ	Repertorio de Jurisprudencia
RJCA	Régimen jurídico de las comunidades autónomas
RLCSP	Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Contratos del Sector Público
RLEF	Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa
RMSER	Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar
ROGTU	Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprobaba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
RSU	El Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, sobre "Constitución de Sociedades Urbanísticas por el Estado, Organismos Autónomos y Corporaciones Locales"
RV	Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SARA	Sujetos a Regulación Armonizada (Contratos)
SNU	Suelo No Urbanizable
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STUE	Sentencia del Tribunal de la Unión Europea
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

TRLOTAU	Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha
TRLOyENC	Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.
TRLS1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, del Ministerio de la Vivienda por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación Urbana
TRLS1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLS2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, del Ministerio de la Vivienda por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo
TRLUA	Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.
TRLUC	Decreto Legislativo 1/2010 de 3 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.
TROTUA	Decreto Legislativo 1/2004 de 22 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias.
TRRL	Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril
TRLSRU	Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Reforma Urbana
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TSJCV	Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
UE	Unión Europea
VVAA	Varios autores



# INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años y especialmente en razón a la situación de crisis económica se ha puesto en evidencia, como así refiere MOREIRA MADUEÑO<sup>1</sup>, entre otros que el modelo económico seguido no es deseable y que ha posibilitado el desarrollo de sistemas urbanos caracterizados por el consumo elevado de suelo y la configuración de una ciudad difusa y altamente dependiente de un creciente nivel de consumo de recursos naturales de todo tipo.

Finalizado el ciclo inmobiliario de los últimos años, basado fundamentalmente en el crecimiento urbanístico expansionista y en ocasiones, descontrolado, y que ha sido llevado a cabo, principalmente en las zonas de ensanches de las ciudades, se manifiesta la necesidad de volver la vista atrás y reflexionar sobre las condiciones que, en la actualidad, presentan los núcleos urbanos ya construidos, en muchas ocasiones con preocupantes situaciones de asentamientos desordenados, de infravivienda y de segregaciones espaciales.

La regeneración urbana no es hoy una opción política alternativa al ensanche o la extensión, es decir, a la transformación del suelo rural mediante obras de urbanización, sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en la vigente Ley estatal de Suelo (Texto Refundido de la Ley del Suelo y Regeneración Urbana) e implícito en la Constitución (arts. 45, 46 y 47). La citada Ley establece con claridad meridiana que las políticas urbanas se deben basar en la regeneración y mejora de los tejidos existentes y no en nuevas ocupaciones de suelo. En la propia Ley el concepto de actuaciones de urbanización comprende tanto las actuaciones de reforma o renovación del suelo ya urbanizado como las de primera transformación del suelo rural, si bien estas últimas en lo sucesivo deberían ser, si no excepcionales, sí, el menos, suficientemente justificadas.

Expuesto lo anterior y como señala el preámbulo de la citada Ley «el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente».

Por una parte, como señalan FARIÑA TOJO y MANUEL NAREDO<sup>2</sup> el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español cita claramente que:

*«en algunos casos y en determinados edificios concretos (incluso piezas urbanas enteras) la solución más adecuada será su derribo y reconstrucción posterior».*

---

<sup>1</sup> MOREIRA MADUEÑA J.M. «Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. Reflexiones desde la información ambiental» ponencia transmitida con ocasión del XXII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Alicante, octubre 2001: «La expansión económica en los últimos años en España ha sido extraordinariamente dependiente del entramado financiero inmobiliario del sector de la construcción, en el que desde el 2000 el valor añadido bruto del sector había aumentado un 34,3% (datos de 2006). Se ha producido, a su vez, (OSE, 2010) un acoplamiento total entre el crecimiento de superficies artificializadas, crecimiento del PIB y problemas ambientales como las emisiones de gases de efecto invernadero. Igualmente, la tendencia de crecimiento simultáneo de la construcción de viviendas nuevas y del endeudamiento familiar ha ido batiendo, año tras año, el récord de viviendas proyectadas y, a la vez, de dificultad de acceso a la vivienda. Pero cómo ha incidido esta evolución económica y del sector de la construcción en la expansión urbanística de los últimos años en España. Evidentemente, como muestran los índices de crecimiento de las áreas artificializadas en España, se ha ido produciendo un incremento exponencial a partir del año 2000, con un desacoplamiento con respecto al crecimiento de la población. En el periodo 1987-2000 se urbanizaron 2ha/h o 0,5 km<sup>2</sup>//día, acanando 3ha/h al final del periodo y en 2006 a tenor del ritmo de la edificación estábamos a una 4/ha día o 1 km<sup>2</sup>/hora, afectando sobre todo a ámbitos como Madrid, Barcelona, Alicante, Valencia, Sevilla, Murcia...Es decir grandes ciudades y zonas litorales, pero también ámbitos interiores como Toledo, Zaragoza, Gerona.

<sup>2</sup> FARIÑA TOJO, J. y MANUEL NAREDO, J. «Libro blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español». Ministerio de la Vivienda, abril 2010. Madrid. Págs. 29 y 32.

La «Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local» (EESUL), aprobada en 2011, contiene directrices y medidas relacionadas con la edificación y con el modelo urbano y los instrumentos urbanísticos. Entre las primeras, figura el uso lo más eficiente posible del suelo y el máximo aprovechamiento viable y racional del patrimonio inmobiliario existente,

*«apoyándose en la rehabilitación y reutilización de las edificaciones existentes frente a la construcción nueva, postulando la regeneración urbana integrada de los tejidos urbanos consolidados como prioridad de la inversión pública, especialmente sobre los centros urbanos y los barrios vulnerables, mediante políticas integradas y enfoques transversales y multisectoriales».*

La mejora y regeneración de la ciudad plantea retos mucho más difíciles de resolver que los del ensanche. Si éste pudo ser en la segunda mitad del siglo XIX, el remedio más adecuado a los problemas de salubridad y carestía de las viviendas y ha sido a lo largo del siglo XX el distintivo más evidente de las transformaciones habidas en las ciudades y en las áreas turísticas costeras, no puede seguir siéndolo en nuestros días. En la actualidad, son los legisladores autonómicos quienes deben establecer un elenco completo de técnicas urbanísticas para la regeneración urbana.

Sin embargo, la legislación estatal ha mostrado en los últimos años su preocupación al respecto, incorporando un conjunto de preceptos que tratan de fomentar esas políticas. Además de la citada Ley de Suelo de 2008, con la regulación de las actuaciones de dotación, la Ley de Economía Sostenible (LES) de 2011 y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, dedicaron una serie de preceptos al impulso de la rehabilitación y la renovación urbanas, así como al fomento del alquiler. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, recopila, sistematiza y ordena las técnicas acuñadas en la legislación anterior y, al mismo tiempo, supone un paso muy importante en el cambio de orientación del urbanismo de ensanche al de mejora de la ciudad existente, que constituye su objeto. Su Preámbulo insiste en la necesidad de orientar las políticas públicas hacia la mejora de los tejidos urbanos existentes, pese a su mayor complejidad tanto desde el punto de vista social como económico, asumiendo que «el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que constituyen el objeto esencial de esta Ley».

En este contexto, el escenario que plantean las ciudades, en la mayor parte de los casos, y siguiendo un patrón y un modelo que podría extrapolarse, fácilmente, a la mayor parte de los municipios de cierta magnitud se centra en la problemática, que hoy por hoy, afecta a tres tipos de barrios:

- a) Cascos históricos con graves deficiencias de rehabilitación.
- b) Polígonos de viviendas, construidos, principalmente, en los años sesenta y setenta.
- c) Áreas Urbanas fruto de procesos de urbanización marginales.



**Figura 1. Polígonos de viviendas «El Polvorín» de Las Palmas de Gran Canaria (Construidas en los años 40-50)**

La situación que presenta este tipo de barrios provoca, en la mayor parte de los casos, dos efectos directos e inmediatos en la ciudad:

a) Por una parte, los efectos urbanísticos, derivados de actuaciones de edificación desordenadas, realizadas de forma precipitada y sin proceso alguno de reflexión, que han patentizado los déficits tanto de equipamientos, zonas verdes, espacios urbanos de calidad y, en definitiva, la existencia de áreas de urbanización infradotadas y con servicios urbanísticos deficientes, marginales y obsoletos.

b) Por otra parte, los efectos sociales que suponen el progresivo envejecimiento o despoblamiento de estos barrios, la aparición de problemas de convivencia, la concentración de la problemática social y en pocas palabras la formación de guetos.



**Figura 2. Barrio Juan XXIII Alicante. Incorporado a la Red de Iniciativas Urban de los Fondos FEDER 2007-2013**

Por tanto, el estereotipo descrito parece ser que se reproduce, sistemáticamente, en todas estas ciudades que padecen el despoblamiento progresivo de los cascos históricos, motivado por el paulatino desplazamiento de la población joven, bien hacia la periferia o extrarradio de la ciudad bien, hacia otras ciudades del entorno metropolitano.

En contraposición la «ciudad abandonada» como explora CHECA OLMOS<sup>3</sup> suele ser ocupada, generalmente, por sectores de población con escasos recursos económicos y por grupos con modelos de comportamiento muy diferenciados de los propietarios de Viviendas, mediante alquileres, o en

<sup>3</sup> CHECA OLMOS, J.C. y ARJONA GARRIDO, A. «Parias urbanos: segregación residencial de africanos y gitanos en Almería». Revista Ciudad y Territorio, núm. 155 primavera 2008, pág. 109: «La población inmigrada africana y gitana se circunscribe a un mercado residencial segmentado. Dado que gran parte de la población gitana (en muy pocos casos los africanos) accede a la residencia a través de viviendas sociales y/o de protección oficial. A la vez que adquieren viviendas a través de mercados residenciales abiertos, controlados por la población no gitana y las inmobiliarias. Y es aquí donde encuentran los mayores frenos, es decir, los no gitanos no quieren tener como vecinos a los gitanos e inmigrados, para ello, siguen la política de no alquilar o vender la vivienda, aun cuando éstos —gitanos e inmigrados— tengan la posibilidad económica de hacer frente a los gastos. La presión social y vecinal de no convertir el entorno en un «gueto» hace que los propietarios no acepten estas peticiones. Así, ambos colectivos sólo tienen la posibilidad de acceder a lugares donde la aceptabilidad de las viviendas por parte de la población restante es nula, esto es, viviendas (en algunos casos en forma de chabolas) situadas en disperso entre los invernaderos o en los barrios más periféricos de mayores carencias en equipamientos e infraestructuras. Incluso esta estrategia discriminadora tiene también una base económica muy importante, ya que los propietarios de esas viviendas obtienen grandes beneficios alquilando o vendiendo viviendas que nadie aspira a comprar o alquilar por su antigüedad, deterioro y ubicación, esto es, existe un submercado residencial para inmigrantes y, en menor grado, para gitanos. A su vez, cuando las diferentes administraciones deciden tomar medidas para paliar las deficiencias en materia residencial, las actuaciones se llevan a cabo dentro de los propios barrios degradados. Decisión que no se toma por la petición expresa de la población a realojar, sino por el rechazo del resto, ya que la presencia de gitanos o inmigrantes devalúa económica y socialmente todas las zonas donde se insertan. Por ello, las nuevas viviendas con promoción pública se siguen construyendo en los barrios periféricos tradicionalmente ocupados por los gitanos. En

ocasiones, ocupaciones de viviendas sin título, moradores, todos ellos con escasa preocupación por el mantenimiento y conservación de barrios «que nos les pertenecen» y que no hacen sino que confirmar la movilidad o inestabilidad residencial y en consecuencia la falta de arraigo de los realojados.

Esta situación conlleva que los grupos familiares normalizados vayan desapareciendo progresivamente de los cascos históricos, siendo desplazados progresivamente por familias con graves problemas de desestructuración y finalmente por grupos marginales en la sociedad actual.

El deterioro social acaba cristalizando en el deterioro físico del barrio y en la percepción de los aspectos más negativos de su morfología urbana.

Estas circunstancias, como señala CASTELLS<sup>4</sup> se convierten en un signo claro y evidente de la decadencia de esta parte de la ciudad y de un abandono que se inicia con el descuido de los espacios públicos y posteriormente de los espacios colectivos propiedad de las mismas Comunidades de propietarios, circunstancias que, a la postre, incidirá negativamente en el abandono urbanístico de los mismos.



**Figura 3. Polígono de Infravivienda «La Pahilla» de Málaga. Incluida en Programas Áreas de Renovación Urbana Plan Estatal de Vivienda.**

El resultado final, en la mayor parte de los casos, supone la consolidación de un núcleo de infraviviendas encerrado en sí mismo, con importantes problemas de marginalidad e integración social, en el que las edificaciones dejan de ser conservadas adecuadamente, son objeto de usos inapropiados y generan situaciones de ruina por inadecuaciones funcionales de la misma. En este sentido, los deterioros absolutos de estos espacios operan como elementos disuasorios de los desarrollos urbanísticos colindantes, todo ello sin olvidar el contagio y degradación de los entornos urbanos más próximos a estas zonas<sup>5</sup>.

Un ejemplo claro y evidente de todos estos procesos lo tenemos en la situación descrita en la ciudad de Barcelona en la última década de los años 90, y que explica de manera acertada estas situaciones.

---

consecuencia, y a la luz de estos resultados, podemos anticipar que la discriminación es uno de los factores más importantes a la hora de explicar el proceso de segregación residencial de gitanos y africanos.

<sup>4</sup> CASTELLS, M. «Administración en los Centros Urbanos de las ciudades» en Papers. Revista de Sociología, número 1979. Págs. 232-233.

<sup>5</sup> SERRANO LÓPEZ, J.E. «Intervención en un Entorno Urbano degradado e irrecuperable. El caso del Parque Ansaldo en San Juan de Alicante». Thomson-Aranzadi. Revista de Urbanismo y Edificación, núm. 12. Pág. 33.

Así, en el año 1996, Barcelona contaba con una población de 1.508.805 habitantes, mientras que diez años más tarde, en el año 2006, contaba con 1.629.537. Muchos podrían pensar que el repunte demográfico citado podría poner fin al fenómeno de la salida de población de Barcelona que había afectado a la ciudad entre 1975 y 1996 (que perdió cerca de 250.000 habitantes en este período, 113.000 de los cuales en el quinquenio 1991-1996).

Ahora bien, la realidad fue bastante más compleja si se analizan los factores y las causas que incidieron en el mismo. Así, observamos que en 1996, la población de la ciudadanía española residente en Barcelona era de 1.479.746 efectivos, mientras que los extranjeros rondaban las 29.059 personas. Sin embargo, en el año 2006 los españoles descendieron hasta 1.359.942 mientras que los extranjeros, mayoritariamente extracomunitarios, llegaron a 269.595.

Probablemente la clave esté aquí, por cuanto al tiempo que la población de Barcelona aumentó en conjunto en 120.732 habitantes en menos de una década, la población española residente en la ciudad disminuyó en 119.804 y la extranjera aumentó en 240.536.

Esto fue un resultado directo e inmediato de la situación del mercado de la vivienda y de los procesos de segregación que esta situación comportó. Como señala NEL.LO ORIOLS, la clave de estos procesos parece residir en los contingentes de población pertenecientes a las capas medias (18-35 años, niveles educativos y de renta superior a la medida) que demandan satisfacer sus necesidades de vivienda en el mercado formal pero que, por razones de precio, no pueden hacerlo en la ciudad de Barcelona se siguen desplazando hacia el extrarradio y el entorno metropolitano<sup>6</sup>.

En el polo opuesto, la población inmigrada se ve forzada, en muchos casos, a encontrar el cobijo en el mercado informal que se concentra en aquellos barrios de la ciudad central donde las condiciones de infravivienda y las prácticas inmobiliarias irregulares protagonizan a la población inmigrada<sup>7</sup>.

En este contexto, razones arquitectónicas, socioeconómicas, sociológicas y culturales o particularmente, razones de obsolescencia de las infraestructuras y servicios, acompañadas de problemas sociales de marginación y degradación, han obligado a las Administraciones Públicas a acometer importantes y decididos procesos de regeneración urbana, acompañados de nuevas políticas de equipamientos públicos y de vivienda, particularmente de Vivienda de Protección Pública. Probablemente, a juicio de VERGARA y DE LA RIVAS<sup>8</sup> la actual situación de recesión económica haga reconsiderar las nuevas políticas públicas territoriales, en las conocidas como «estrategias del reúso» y al mismo tiempo prepare la transición hacia un modelo basado en la regeneración y rejuvenecimiento de la ciudad. Es necesario replantear la búsqueda de la reutilización sistemática de los espacios abandonados, la reconversión de las edificaciones del pasado, de viejas fábricas o de tinglados portuarios.

---

<sup>6</sup> NEL.LO ORIOL «¿Cambio de siglo o cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del Siglo XXI». En Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, XXXVI, 141-142, 2000. Pág. 89.

<sup>7</sup> ROMERO, J. y FARINÓS, J. «Contra la dispersión intensidad. Contra la segregación, ciudad». Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional. Gijón, Trea, 2004, págs. 261-285.

<sup>8</sup> VERGARA, A. y DE LA RIVAS, J.L. El renacimiento del centro de las ciudades. «Territorios Inteligentes». Fundación la Caixa. 2008. Pág. 13.

## 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1. *Delimitación del objeto de estudio: la regeneración urbana*

El cambio de ciclo económico y el agotamiento del modelo de ciudad generado en las últimas décadas, ha llevado a que los poderes públicos se replanteen y tomen conciencia de los desequilibrios y problemas en la ciudad existente. Diversas leyes y reglamentos tratan de modificar las inercias anteriores y crear unas bases, desde la normativa, para poder llevar a cabo actuaciones encaminadas al reuso y a la intervención sobre la ciudad existente.

Si bien la intervención sobre la ciudad construida no es algo nuevo, si podemos decir que en numerosas ocasiones han quedado relegadas a un segundo plano y han tenido mucha más importancia y envergadura las operaciones en el ensanche o *ex novo*.

Una de las causas de la desatención hacia la ciudad consolidada (excluyendo en general obras concretas de rehabilitación de edificios o renovación de elementos urbanos), ha sido la complejidad de estas operaciones urbanísticas, su propia viabilidad técnica y económica, y en ocasiones, obstáculos y vacíos legales que imposibilitan su práctica y la generación de ingresos.

Cuando se habla de las distintas operaciones de intervención en el contexto de la ciudad existente, en un sentido material, se hace referencia a la rehabilitación, regeneración o renovación urbanas. Estas expresiones han alcanzado una gran repercusión social y se refieren en general a la mejora, modernización o sustitución de elementos o espacios urbanos y van encaminadas a la adaptación de las estructuras urbanas existentes a las nuevas exigencias funcionales y a proporcionar las prestaciones y calidades necesarias.

Sin embargo, los términos empleados para las actuaciones de intervención sobre la ciudad consolidada no son equivalentes, se refieren a operaciones de alcance distinto, y así, tras años de confusión o vacío legal, en la actualidad se ha recogido el alcance de estos conceptos desde el punto de vista jurídico en la Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Esta tesis doctoral tiene como objetivo principal el estudio de la regeneración urbana abordado desde la vertiente de su regulación a través del Derecho. Para ello, se analizará y valorará, desde una perspectiva lo más amplia posible, el marco normativo que rige la propia regeneración urbana, teniendo en cuenta el cambio de modelo urbanístico que se viene desarrollando en las últimas décadas.

El tema del trabajo se aborda desde el análisis de los distintos niveles de normas estatales, autonómicas y comunitarias tanto en el planeamiento como en la gestión urbanística. Para acotar el ámbito en que desarrollan las operaciones de regeneración urbana, debemos aclarar que éstas se sitúan en el suelo urbano, es decir, en suelo ya transformado, integrado en la ciudad consolidada y por tanto, desde la regulación urbanística, estas se identifican con las actuaciones de reforma interior. Tradicionalmente, las distintas leyes del suelo españolas, desde la de 1956 hasta el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015, han dado un mayor protagonismo a la forma de gestionar el ensanche, postergando siempre a un segundo plano la reforma interior, hasta el punto que hoy en día todavía no existe una regulación integral de la misma<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> ALMOGUERA SALLEN P. «Rehacer la ciudad: valores, morfología y paisaje para un nuevo modelo urbano.» En homenaje al profesor José Manuel Casas Torres (coordinado por Sicilia Gutiérrez Ronco y Juan José Sanz Donaire) Universidad Complutense, Madrid, 2007, págs. 383-396.

Nos interesa asimismo, conocer el grado de desarrollo y gestión que alcanza la regulación de las operaciones urbanísticas de regeneración urbana en comparación con los distintos países que cuentan con una tradición más dilatada en el ejercicio de esta práctica.

Analizaremos también cuáles son los condicionantes socioeconómicos de la regeneración urbana y que inciden en la gestión y en la ejecución de las operaciones que se llevan a cabo, y estudiaremos algunos ejemplos relevantes de regeneración urbana materializados en distintas ciudades.

Finalmente se analiza la regeneración urbana de la ciudad de Valencia realizada desde el Siglo XIX hasta la actualidad. El peso de la historia y la riqueza de su patrimonio arquitectónico y artístico han contribuido a que Valencia, se haya constituido como uno de los referentes tanto en el proceso de regeneración urbana como en su expansión y Ensanche.

Por una parte el casco histórico de «Ciutat Vella», surgido en el interior de las murallas árabes y cristianas, constituyéndose con sus 147 hectáreas como el conjunto histórico de mayor extensión de toda Europa.

Tras el derribo de estas murallas en 1865, y enlazando con los postulados de Federico Aymamí o Javier Goerlich, se inician los sucesivos ensanches y expansión de la ciudad, con los Planes de Ildefonso Cerdá o de Carlos María Sastro en Madrid, de referencia y patrón.

Con sus éxitos y fracasos, la reforma de Ciutat Vella, realizada por sus distintos Planes Especiales, se ha constituido como uno de los modelos de revitalización y regeneración urbana de mayor importancia realizados en España hasta la fecha.

Valencia, y pese a su obstinación y constancia en extenderse hacia la Huerta, ha sabido durante toda su evolución pensar en la ciudad existente y gestionar correctamente los difíciles procesos de reconversión y rejuvenecimiento de su casco urbano.

Asistimos en el Siglo XXI a los mismos conflictos que en el Siglo XIX. De hecho, poco varían los problemas que planteó la Avenida del Oeste diseñada por Aymamí respecto de la actual problemática que hoy se concibe a través de la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez en el Cabanyal.

## **1.2. La intervención sobre la ciudad consolidada: la regeneración urbana**

### **1.2.1. Concepto de regeneración urbana desde un punto de vista material**

Tratando de concretar y delimitar el concepto de regeneración urbana, nos planteamos si éste va ligado a otros conceptos conocidos y cada vez más utilizados, como son los de renovación, rehabilitación o revitalización, y qué es lo que caracteriza a la llamada «regeneración urbana integrada».

Si nos centramos en los términos regeneración y renovación urbanas, podemos ver que son utilizados en numerosas ocasiones para hablar de lo mismo. En este sentido se trata de conceptos que son esgrimidos para referirse a una práctica que se extiende sobre los espacios urbanos existentes, que supera la escala de un edificio y extiende su campo de actuación a áreas distintas a la urbanística o constructiva. Teniendo en cuenta estos aspectos, podríamos afirmar que la regeneración urbana va más allá de actuaciones como revitalización, rehabilitación o renovación urbanas, y que estas pueden formar parte, a su vez, del proceso más amplio que es la regeneración urbana.

Por otra parte, el objetivo que persigue la regeneración urbana no es otro que revertir el proceso de deterioro de un área urbana determinada y resolver los problemas urbanos de esta área para ofrecer a sus habitantes una calidad de vida duradera.

A lo largo de los años, desde el análisis de los éxitos y fracasos en distintas experiencias llevadas a cabo y de distintos estudios acometidos en materia de regeneración urbana, autores como ROBERTS y SYKES<sup>10</sup> han puesto de manifiesto la necesidad de imprimir en los procesos de regeneración urbana una visión integral e integrada para conseguir el fin de la propia regeneración, y que ellos definen como la mejora duradera del bienestar económico, físico, social y ambiental del el área degradada.

Siguiendo esta línea, GIBSON Y KOCABAS<sup>11</sup> definieron la regeneración urbana con un enfoque integrado y holístico, que abarca tres objetivos (economía, equidad y medioambiente), que busca mejorar la competitividad económica, la reducción de la desigualdad y la protección del medioambiente, involucrando a los distintos agentes y a los sectores público y privado para alcanzar alianzas y relaciones más igualitarias.

Según este modelo, las políticas integradas de regeneración urbana engloban y se mueven alrededor de la renovación y rehabilitación urbanas, que forman parte de un proceso esencialmente físico; de la regeneración social; de la regeneración económica; y de la regeneración ambiental. La incidencia de todos estos factores en el proceso de regeneración urbana implica la búsqueda de mejoras y acciones a través de la definición de estrategias y del establecimiento de unos plazos para llegar a tal fin.

Dicho de otra forma, la regeneración urbana integrada sería el modelo que se sitúa en el camino del replanteamiento para poner freno y tratar de ofrecer soluciones a la realidad urbanística de las ciudades existentes, que en numerosas ocasiones, presentan índices desfavorables como vulnerabilidad social, ineficiencia económica y comportamiento medioambiental inadecuado.

Podemos considerar la regeneración urbana, al mismo tiempo, como el marco ideal desde el que se ponen en conocimiento las oportunidades y los retos tanto históricos como económicos, sociales y medioambientales de las ciudades. Los gobiernos de distintos países, últimamente tienden a considerar y a debatir sobre las políticas de regeneración urbana. En particular, el Parlamento Europeo, tratando de fomentar el desarrollo sostenible de las ciudades, ha elaborado unos principios y estrategias comunes para llevar a cabo políticas de desarrollo urbano integrado en los países de los Estados Miembro.

A través de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, aprobada en 2007 en la ciudad alemana del mismo nombre, se marcan las directrices para el desarrollo sostenible de las ciudades de la UE en la agenda comunitaria. En ella, la regeneración urbana integrada se definía como el requisito para alcanzar la sostenibilidad urbana, mejorar el medio ambiente físico de las zonas urbanas desfavorecidas, fortalecer la economía local y la política laboral local, la educación y el transporte.

Asimismo, el término **Regeneración Urbana Integral** ha sido también definido como tal en la Declaración de Toledo de 2010<sup>12</sup> como «la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo».

---

<sup>10</sup> ROBERTS, P. and SYKES, H., *Urban Regeneration*, Sage, Londres, 2006. British Urban Regeneration Association, pág. 17.

<sup>11</sup> GIBSON, M. y KOCABAS, A., «London: Sustainable Regeneration: Challenges and Response» Proc. 1st International Urban Design Symposium, Mimar Sinan Fine Arts university, 177-228, Istanbul: MSU, September 2001. Pág. 87.

<sup>12</sup> La Declaración de Toledo nace de un encuentro entre diferentes responsables ministeriales en materia de Desarrollo Urbano de la Unión Europea, donde queda patente que tras la burbuja inmobiliaria y el consecuente contexto socioeconómico en el que nos encontramos, son las ciudades existentes las que han de asumir nuevos modelos de desarrollo para abordar la regeneración de sus barrios desde una perspectiva integrada. Esto significa que no sólo se tendrán en cuenta aspectos urbanísticos y arquitectónicos, sino que tendrán la misma importancia y se trabajarán al mismo nivel otros muchos como los sociales, culturales, medioambientales y económicos.



### 1.2.2. Concepto de regeneración urbana desde un punto de vista jurídico

Como hemos expuesto anteriormente, el punto de partida que delimita nuestro objeto de estudio, es la inclusión de las operaciones de regeneración urbana dentro la ciudad construida, en el suelo urbano y por tanto, ya transformado.

Aunque en la práctica se utilicen distintas expresiones para referirse a las actuaciones de transformación o mejora que incluyen edificios, elementos urbanos y la propia trama de la ciudad construida, para nuestra tesis conviene acotar en primera instancia la cuestión terminológica y el concepto jurídico de estas prácticas. Esto resulta esencial para poder determinar el régimen jurídico que debe aplicarse a la Regeneración Urbana.

Del análisis histórico de nuestro Derecho, tanto a nivel nacional como autonómico, tradicionalmente se ha utilizado la expresión «**rehabilitación**» para referirse a las actuaciones realizadas sobre edificios, elementos urbanos o en las ciudades en general, encaminadas a reestablecer su estado inicial o uso, con la finalidad de mejorar o adecuar la calidad de vida de la población.

Por otra parte, el concepto de «**renovación urbana**» ha sido recogido y utilizado en nuestro Derecho urbanístico. Concretamente, el TRLS 92 definía los Planes de Reforma Interior, como aquellos instrumentos que en suelo urbano, establecen o completan la ordenación pormenorizada en operaciones de renovación urbana a fin de moderar densidades, reequipar barrios enteros, modernizar su destino urbanístico o preservar el patrimonio arquitectónico de interés.

Sin embargo, existe una cierta imprecisión en la legislación en lo que se refiere a estos conceptos, tanto a nivel estatal como autonómico. En este sentido, ha manifestado TEJEDOR BIELSA<sup>13</sup> que «esta indeseable impresión conceptual (...) puede determinar regímenes jurídicos diferentes y genera, por ello, inseguridad jurídica». Muestra de esto la encontramos en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que en su art. 110 no hace ninguna distinción entre las actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas.

El concepto «**regeneración urbana**» ha sido introducido en nuestra legislación estatal desde hace unos pocos años. Prueba de ello la encontramos en el art. 17 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, y en la legislación de algunas comunidades autónomas<sup>14</sup>. Pero este Real-Decreto engloba las operaciones de regeneración

---

<sup>13</sup> TEJEDOR BIELSA, J.: «Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción», *Revista de Administración Pública*, núm. 181, enero-abril 2010, págs. 83 y ss.

<sup>14</sup> «Artículo 17. Actuaciones de rehabilitación.

1. A los efectos de este Real Decreto-ley, el término rehabilitación engloba las siguientes actuaciones:

a) Las de conservación, entendiéndose por tales las reparaciones y obras precisas para mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, que serán exigibles en los términos establecidos en la legislación aplicable.

b) Las de mejora, entendiéndose por tales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, las que se realicen por motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

c) Las de regeneración urbana, entendiéndose por tal es, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible. Cuando

urbana dentro de las actuaciones de rehabilitación y ahonda en la imprecisión conceptual a la que ya nos hemos referido, al remitir al art. 110 de la Ley de Economía Sostenible, que hacía referencia a las actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas.

Recientemente, en el camino de la reconversión del sector inmobiliario y en la búsqueda del equilibrio entre las actuaciones de producción de nueva ciudad y aquellas orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, la Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, pone el foco en dichas actuaciones, constituyendo el objeto esencial de dicha ley. Encontramos por primera vez a nivel estatal, en el art. 7 punto 1 de esta ley, una definición del concepto jurídico de estos términos:

*«1. De conformidad con lo dispuesto en esta Ley, en la legislación estatal sobre suelo y edificación, y en la legislación de ordenación territorial y urbanística, las actuaciones sobre el medio urbano se definen como aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos».*

De esta forma y desde un punto de vista jurídico, la Ley 8/2013 ha atribuido exclusivamente a la práctica edilicia el ámbito de actuación de las operaciones de rehabilitación, y en cambio, amplía el campo en el que se inscriben las operaciones de regeneración y renovación urbanas a la propia ciudad, es decir, tanto a edificios como a espacios urbanos. Por tanto, la trascendencia de las operaciones de regeneración y renovación urbanas, por los efectos que consiguen, imprime una complejidad mayor en la gestión, en el desarrollo y en la ejecución que las hace materialmente diferentes de las operaciones de «rehabilitación edificatoria». Asimismo, se deduce que tanto a las operaciones de regeneración como a las de renovación urbanas *se les aplicará el mismo régimen jurídico, puesto que no hace ninguna distinción entre ellas.*

En otro orden de cosas, cuando se desarrollan operaciones de regeneración o renovación urbana, existe una tendencia a superar el carácter puramente edificatorio o material y que extiende el ámbito de las actuaciones a otros sectores como el social, ambiental o económico. De esta forma, las operaciones de intervención sobre la ciudad consolidada adquieren un carácter integrado, del que ya existen distintas referencias en nuestro Derecho.

Así, viene recogido en el art. 2.1 TRLSRU 2015, al referirse a las operaciones de rehabilitación concreta que:

*«(...)Tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria, formulada a través del planeamiento urbanístico o por medio de un instrumento específico (...)».*

Parte de esa consideración se recoge de nuevo en la Ley 8/2013, que también hace referencia al carácter integrado de las actuaciones urbanísticas, algo extendido ya en la práctica y en la legislación de otros países. De esta forma que queda reflejado en el citado art. 2.1 TRLSRU, que las operaciones de regeneración y renovación urbanas:

---

se refieran exclusivamente a la rehabilitación de edificios, estas actuaciones consistirán en realizar las obras necesarias para lograr los fines propios de las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano a que se refiere la letra anterior.

Tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria, formulada a través del planeamiento urbanístico o por medio de un instrumento específico.  
2. Las actuaciones de rehabilitación que afecten solamente a edificios podrán incluir también los espacios comunes privados vinculados a los mismos.»

«(...) tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria».

Esta consideración del carácter integrado, poco precisa, ha sido recientemente desarrollada de forma más específica y extensiva en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, dentro del Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas.

Por último, para terminar este apartado que recoge la relación entre el Derecho y la regeneración urbana desde un punto de vista terminológico, debemos tener en cuenta la influencia que el llamado Derecho débil (*soft law*) tiene en el proceso de globalización —también jurídica— y la creciente implicación comunitaria ejerce, en este ámbito, sobre la normatividad española. En este sentido, cabe destacar la ya nombrada *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, aprobada en 2007, en la que la Regeneración Urbana Integrada se define como el requisito para alcanzar la sostenibilidad urbana, mejorar el medio ambiente físico de las zonas urbanas desfavorecidas, fortalecer la economía local y la política laboral local, la educación y el transporte.

Por otra parte, la *Declaración de Toledo*, aprobada en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano celebrada el día 22 de junio de 2010, documento de referencia sobre la Regeneración Urbana Integrada y con un potencial estratégico para las directrices del desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa.

### 1.3. Objetivos

El objetivo principal de esta tesis doctoral es describir desde una perspectiva lo más amplia posible el estado de la regeneración urbana, abordado desde la vertiente del Derecho Administrativo.

Para ello, se partirá del análisis y valoración de distintos textos legales, jurisprudencia y documentos comunitarios que regulan o influyen en el desarrollo de la propia regeneración urbana, teniendo en cuenta el cambio de modelo urbanístico que se viene desarrollando desde hace unos años, y encaminándonos hacia su actual regulación y ejecución práctica.

Para conseguir este objetivo, la investigación se centra en el estudio de distintos ámbitos concernientes al régimen urbanístico de regeneración urbana y que como consecuencia, nos llevan a plantearnos otros objetivos secundarios.

En primer lugar, como hemos dicho en el apartado del planteamiento del tema, la regeneración urbana se identifica con las operaciones de reforma interior. Por este motivo, uno de los objetivos de la tesis es determinar en qué forma y medida los antecedentes históricos de la regulación de la reforma interior y otras leyes necesarias para que esta se pudiera gestar, como la de Expropiación forzosa, han influido en el estado actual del régimen de la regeneración urbana. Para ello, se estudiamos distintos instrumentos y regulaciones urbanísticas desde el Régimen Constitucional a lo largo del siglo XIX.

Por otra parte, creemos que supone un importante avance en la materia, analizar algunas de las operaciones más importantes que se acometieron en la ciudad de Valencia en los inicios de la reforma interior con los instrumentos legales de cada momento, a partir de estudios existentes afrontados desde perspectivas variadas.

Como se ha dicho en el Capítulo anterior, el peso de la historia y la riqueza de su patrimonio arquitectónico y artístico han contribuido a que Valencia, se haya constituido como uno de los referentes tanto en el proceso de regeneración urbana como en su expansión y Ensanche.

Por una parte el casco histórico de «Ciutat Vella», surgido en el interior de las murallas árabes y cristianas, constituyéndose con sus 147 hectáreas como el conjunto histórico de mayor extensión de toda Europa.

La tesis analiza la transformación urbana de Valencia, desde el derribo de estas murallas en 1865, a las propuestas de renovación de Federico Aymamí o Javier Goerlich. Se describen, asimismo, los complejos ensanches y proyectos de expansión de la ciudad, realizados por Francisco Mora al estilo de Ildefonso Cerdá en Barcelona o de Carlos María Sastro en Madrid.

Con sus éxitos y fracasos, la reforma de Ciutat Vella, realizada por sus distintos Planes Especiales, se ha constituido como uno de los modelos de revitalización y regeneración urbana de mayor importancia realizados en España hasta la fecha.

Valencia, y pese a su obstinación y constancia en extenderse hacia la Huerta, ha sabido durante toda su evolución pensar en la ciudad existente y gestionar correctamente los difíciles procesos de reconversión y rejuvenecimiento de su casco urbano.

En segundo lugar, se continuará con el análisis de las distintas leyes del suelo que se han sucedido en nuestro país hasta la actual y distintas normativas autonómicas para determinar la evolución y el grado de desarrollo alcanzado en regulación de la reforma interior.

Asimismo, además de legislación, por la tendencia actual de la regeneración urbana, creemos que es importante estudiar otros textos relevantes, comunitarios e internacionales, que se incluyen dentro del llamado Soft Law y que influyen en el devenir normativo y en la línea de las operaciones a acometer. De esta forma, podemos decir que el análisis documental se realiza a través de distintos niveles normativos: estatal, autonómico y comunitario o internacional.

Otro de los objetivos secundarios planteados consiste en determinar el grado de desarrollo y gestión que alcanza la regulación de la regeneración urbana en distintos países. Para ello, realizaremos un estudio de Derecho comparado en países pioneros en actuaciones de Regeneración Urbana y que cuentan con una experiencia dilatada y relevante.

Las operaciones de regeneración urbana entrañan asimismo la necesidad de acometer actuaciones diversas para la Administración. Se ha dicho en el planteamiento del tema que están en el marco del suelo urbano, en muchas ocasiones edificado y con propietarios. Es por este motivo que adquieren una mayor complejidad de gestión y de ejecución, además de las medidas e indemnizaciones que pueden ser necesarias. Estos planteamientos nos llevan sin duda a formularnos los objetivos complementarios más importantes para el desarrollo de esta tesis, que no son otros que determinar el estado de la regeneración a través de los planes urbanísticos y las modalidades de gestión existentes que permiten acometer las actuaciones. El análisis de la reciente ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y de las medidas de fomento para la regeneración, son también objetivos que nos permitirán delimitar el estado actual de la misma.

Por último, y para completar de definir el panorama urbanístico actual de la regeneración de la ciudad, nos proponemos caracterizar zonas que potencialmente podrían ser objeto de actuaciones de regeneración. Esto lo realizaremos a través de un estudio de casos reales de áreas degradadas, construidas principalmente en las décadas de los años 50-60-70 del siglo XX, y que en la actualidad se encuentran en una situación de obsolescencia que lleva a reconsiderar formas y estrategias de crecimiento en el territorio en las que la regeneración de la ciudad debería tener un papel protagonista. Con todo ello, podremos establecer unas conclusiones y una valoración acerca del actual régimen urbanístico de la regeneración urbana, y también de la necesidad de implementar o mejorar los instrumentos actuales para poder acometer de una forma eficaz las actuaciones.

## **1.4. Metodología y fuentes**

### **1.4.1. Metodología de la tesis**

En este sentido, la base teórica se ha sustentado mediante consultas a diversos textos legales, fuentes bibliográficas, análisis de jurisprudencia, otras investigaciones, revistas, documentos y fuentes informáticas e Internet.

En este contexto, se ha realizado un análisis completo de las principales aportaciones realizadas por la Doctrina en el campo de la regeneración y revitalización de las ciudades, no única y exclusivamente desde el punto de vista jurídico, sino con una vertiente holística e integrada incorporando un estudio desde el campo de la Arquitectura, la Geografía incluso la Antropología.

Se ha realizado una investigación de la disciplina del Derecho Estatal, como el régimen jurídico de la renovación de la ciudad existentes desde el ámbito de las Comunidades Autónomas y el Derecho de la Unión Europea.

Asimismo, se han incorporado los principales pronunciamientos que la Jurisprudencia procedente tanto de los Tribunales Menores como por parte del Tribunal Supremo que se han dictado en materia de Planes de Reforma Interior, Actuaciones Aisladas así como el resto de las técnicas de gestión urbanísticas en suelo urbano.

Por otra parte se ha realizado un examen de las experiencias que en materia de regeneración de la ciudad han sido realizadas por las ciudades pioneras y precursoras en estos procesos de rehabilitación urbana, con especial interés a la ciudad de Valencia, metrópoli cuyas actuaciones de reforma de la ciudad existentes no han gozado de la repercusión mediática como la de Barcelona 22@ o la Ría de Bilbao, pero que se ha constituido como un claro referente en las políticas públicas de renovación urbana.

Finalmente, y con las evidentes limitaciones de quien suscribe, me he permitido valorar con la máxima sencillez y respeto posible, mi experiencia en el campo de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo que me ha reportado mi condición de funcionario en los distintos Departamentos en los que he trabajado.

Desde el Departamento de Urbanismo de Benifaió y Gandía y la experiencia de más de 15 años en el Urbanismo, he participado en Planes de Reforma Interior, Programas en suelo urbano, y distintas Actuaciones Aisladas.

Desde el Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Gandía, se ha participado en el marco del Plan Estatal de Vivienda en el Área de Reforma Urbana (ARUs) del Barrio de Simancas, una promoción inmobiliaria realizada por el Instituto Nacional de la Vivienda en 1956 y que fue incluida en el Convenio Bilateral entre el Estado y la Comunidad Valenciana para la rehabilitación de Barrios Obreros.

De toda esta experiencia, creo que merece especial mención mi trabajo como Coordinador General del Programa para la regeneración de los Barrios de Santa Ana, Beniopa y Plaza Elíptica, correspondiente al URBAN III cofinanciado por los Fondos FEDER de la Unión Europea.

Junto al Barrio del Xenillet de Torrent (Valencia) y de la zona de Juan XXIII en Alicante fueron los únicos proyectos aprobados en la Comunidad Valenciana en el marco de la convocatoria de estos Fondos Europeos en el periodo 2007-2013.

En este contexto, el Urbanismo escapa de los postulados de la rentabilidad y del lucro económico para convertirse en el actor protagonista en la mejora de las zonas vulnerables, de las urbanizaciones marginales y de los guettos urbanos.



## Capítulo I

# ANTECEDENTES HISTÓRICOS. DESDE LA HERENCIA MUSULMANA, LA NORMATIVA URBANÍSTICA BAJO MEDIEVAL DE PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HASTA LA REFORMA INTERIOR DE LOS SIGLOS XIX Y XX

**SUMARIO:** 1. LA SITUACIÓN DE LA TRAMA URBANA AL FINAL DE LA EDAD MEDIA. LA HERENCIA DE LA CIUDAD MUSULMANA. 1.1. La herencia Andalusí en Valencia. 1.2. Las transformaciones de los siglos XIII Y XIV. 1.3. El urbanismo de Valencia en el siglo XV. 1.4. Valencia del Siglo XVI al XVII. 2. LA NORMATIVA BAJOMEDIEVAL PROTECTORA DEL ESPACIO PÚBLICO. 2.1. La tira de cuerdas durante el antiguo régimen. 2.2. La licencia urbanística como instrumento al servicio de la alineación. 2.3. De la alineación individual o casa por casa: la alineación a nivel de calle. 2.4. Primeros antecedentes de la reforma urbana realizados por José Bonaparte y la ocupación francesa. 2.4.1. El ejemplo de las reformas llevadas a cabo en Madrid. 2.5. La normativa relativa a los planos generales de alineaciones y su fracaso: la práctica de la alineaciones parciales de calle durante el siglo XIX. 3. EL SIGLO XIX EN ESPAÑA. LAS PRIMERAS REGULACIONES DE CARÁCTER URBANÍSTICO. LOS INICIOS DE LA RENOVACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE VALENCIA Y PRINCIPALES ACTUACIONES ACOMETIDAS. 3.1. Introducción. 3.2. De 1812 a 1868: de las primeras las regulaciones de carácter urbanístico hasta los intentos de una formulación de legislación general. 3.2.1. Policía urbana y Ordenanzas municipales. 3.2.2. Ley sobre Enajenación Forzosa de la propiedad particular en beneficio público de 17 de julio de 1836. 3.2.3. La técnica urbanística de las alineaciones y los planos geométricos. 3.2.4. Los Bandos Generales de buen gobierno de 1848 y 1859. 3.3. El Proyecto General de 1861 para la reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones, de Posada Herrera. 3.3.1. Las operaciones urbanísticas como obras públicas legitimantes de la expropiación forzosa. 3.3.2. El plan económico-financiero para la realización de las obras del Proyecto de Ley. 3.3.2.1. La cesión gratuita de los terrenos destinados a nuevas calles. 3.3.2.2. Los orígenes de la reparcelación forzosa. 3.3.2.3. Reglas de aplicación a la rectificación de las calles. 3.3.2.4. Reglas relativas a la parcela mínima. 3.3.2.5. Expropiación de las zonas laterales. 3.3.2.6. Condiciones edificatorias y límites al derecho de propiedad. 3.3.2.7. La expropiación sanción y los orígenes del registro de solares. 3.3.2.8. La expropiación forzosa y su justiprecio. 3.3.2.9. A modo de conclusión. La Ley que no pudo ser. 3.4. De 1868 a 1900: la adaptación de la legislación urbanística a las nuevas concepciones jurídico-administrativas. 3.4.1. Ley de los ensanches de las poblaciones de 29 de junio de 1864 y el reglamento para la ejecución de 25 de abril de 1867. 3.4.1.1. Ámbito de aplicación. 3.4.1.2. Órgano competente para declarar el ensanche. 3.4.1.3. El proyecto de ensanche como instrumento de planificación. 3.4.1.4. El plan económico financiero de la ley. 3.4.1.5. Las juntas de ensanche y la fijación de justiprecios. 3.4.2. La génesis del ensanche decimonónico en España. 3.4.2.1. El derribo de las murallas medievales. 3.4.2.2. El derribo de las murallas en Barcelona. 3.4.2.3. Del derribo de las murallas a la aprobación del Plano de Cerdá (Real Orden de 7 de junio de 1859).. 3.4.2.4. Efectos de la aprobación del Plan de Cerdá. 3.4.2.5. El ensanche en Madrid. 3.4.2.5.1. El plan de Jovellanos de 1787. 3.4.2.5.2. El proyecto de mejoras generales de Madrid de Mesonero Romanos. 3.4.2.5.3. El ensanche de Madrid. La génesis de su planificación. 3.4.2.5.4. Real Decreto de 19 de julio de 1860 por el que se aprueba el Anteproyecto de Ensanche de Madrid. 3.4.2.5.5. La propuesta de zonificación. La propuesta de Ronda y fosos en el ensanche. El camino de Ronda. Los servicios anejos. 3.4.2.5.6. La normativa de aplicación en el Real Decreto de 6 de abril de 1864. 3.4.2.5.7. La alteración de las alineaciones en el Anteproyecto de Castro. 3.4.3. La Ley de 22 de diciembre de 1876 declarando obras de utilidad pública las de ensanche de las poblaciones y el Reglamento de 19 de febrero de 1877. 3.4.3.1. Definición de ensanche. 3.4.3.2. El plan económico financiero del ensanche. 3.4.3.3. La obligación de ceder la quinta parte de los terrenos destinados a viales. 3.4.3.4. Sustitución de las Juntas de Ensanche por las Comisiones de ensanche. 3.4.3.5. Novedades procedimentales en materia expropiatoria.. 3.4.3.6. Reglas para la determinación del justiprecio. La incorporación de las plusvalías. 3.4.3.7. Expropiaciones y registro de la propiedad. 3.4.3.8. Valoración final y conclusiones a la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876. 3.4.4. Ley de 10 de enero de 1879 sobre enajenación forzosa por causa de utilidad pública y el Real Decreto de 13 de junio de 1879 por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la citada ley. 3.4.4.1. Antecedentes. La sección quinta del Capítulo II de reforma de grandes poblaciones. 3.4.4.2. La expropiación de las zonas laterales a

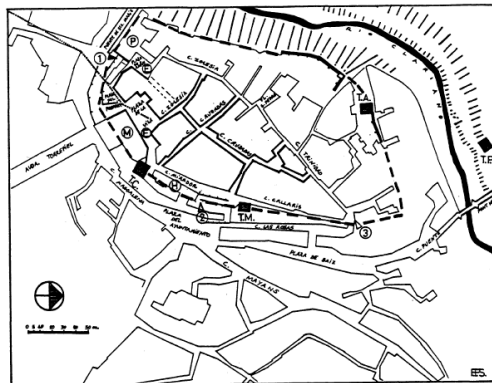
la vía pública. 3.4.4.3. Reglas relativas a la valoración del justiprecio. 3.4.5. Ley de ensanche de la población de Madrid y Barcelona derogatoria de la Ley de 22 de diciembre de 1876 referente a ambos ensanches de 26 de julio de 1892 y el RD de 31 de mayo de 1893 aprobando el reglamento de desarrollo. 3.4.5.1. El plan económico de la ley. La obligación de ceder una quinta parte del terreno destinado a viales bajo la amenaza de expropiación sanción. 3.4.5.2. Referencia a los terrenos ocupados por la vía de hecho antes de 1892. 3.4.5.3. Procedimientos expropiatorios. 3.4.6. Ley de 18 de marzo de 1895 de saneamiento y mejora de las poblaciones y su Reglamento aprobado por el RD de 15 de diciembre de 1896. 4. LA REGENERACIÓN URBANA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. HACIA UN TRATAMIENTO INTEGRAL DEL ESPACIO URBANO. 4.1. De 1900 a 1923: la superación de la legislación de ensanche. El control del crecimiento urbano, ordenación del extrarradio, política de la vivienda y planeamiento. 4.1.1. La herencia urbanística de la segunda mitad del siglo XIX. 4.1.2. El aumento de población y los procesos migratorios. 4.1.3. La continuación de los ensanches. 4.1.4. Continuidad de la reforma interior. 4.1.5. Las barriadas periféricas obreras y la ley de casas baratas. 4.1.6. El Proyecto de Ley sobre fomento de la edificación de Joaquín Chapaprieta (1923). 4.1.7. Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 de la Presidencia del Directorio Militar de 14 de julio de 1924 por el que se aprueba el Reglamentos de obras, servicios y bienes municipales. 4.1.8. La Guerra Civil, la Junta de Reconstrucción y la Dirección General de Regiones Devastadas. 4.1.8.1. Introducción. 4.1.8.2. El Organigrama de la Reconstrucción tras la Guerra Civil. 4.1.8.2.1. La Junta de Reconstrucción. 4.1.8.2.2. La labor de regiones devastadas. 4.1.8.2.3. La labor del Instituto Nacional de la Vivienda. 4.1.8.2.4. La obra sindical del hogar.



## 1. LA SITUACIÓN DE LA TRAMA URBANA AL FINAL DE LA EDAD MEDIA. LA HERENCIA DE LA CIUDAD MUSULMANA

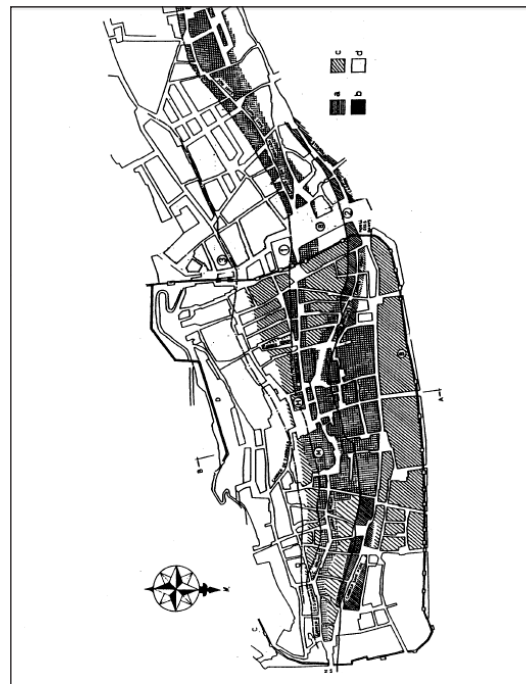
En primer lugar y por lo que se refiere a la situación de las ciudades musulmanas, FRANCO MARTÍNEZ<sup>15</sup> al tratar sobre el modelo operativo de urbanismo musulmán, contempla claramente que no se define uno, sino dos modelos; uno primero, el de la «madinat» o ciudad árabe compleja, frente a otro de hábitat menor rural que, aunque abundante en al-Andalus, tuvo una menor trascendencia social y política.

Naturalmente Valencia era una «madina» musulmana, palabra adoptada por los árabes de origen arameo, que equivalía a ciudad amurallada o fortificada.



**Ficha 4. Plano de la Ontinyent musulmana. Con trazo grueso discontinuo queda señalado el recinto medieval, mientras que con trazo continuo se ha resaltado el eje del callejero islámico; las torres conservadas de la cerca bajomedieval.**

En primer lugar habría que considerar a la gran mayoría de las ciudades grandes y medianas; éstas sí que se ciñen, por lo general, a un modelo urbano bien definido; de esta forma, la historia o la complejidad de sus planos nos indicarán si éstos deben ser interpretados mediante el modelo operativo de «truufinat» o ciudad compleja. En un segundo grupo cabe incluir a las poblaciones de menor entidad urbana históricamente (aunque hoy puedan ser poblaciones importantes); su plano se corresponderá con el del modelo de urbanismo musulmán del pueblo o hábitat rural.



**Figura 5. Plano del urbanismo islámico de Xàtiva. Fuente GONZÁLEZ BALDOVÍ, María: «La influència de l'aigua en la formado de la Xàtiva musulmana». Agua y poblamiento musulmán. Aigua i Poblament Musulmà (Simposium de Benissa, abril 1987), Benissa, Ajuntament, 1988, pág. 29.**

<sup>15</sup> FRANCO MARTÍNEZ F. «Estudio comparativo del Urbanismo Islámico en 6 pueblos. Sagunto, Xàtiva, Ontinyent, Orihuela, Bocarent i Beneixama.»

Expuesto lo anterior y sin perjuicio de la modalidad de ciudad musulmana, en cualquier circunstancia y situación y desde siempre, la protección del espacio público ha sido uno de los principales quebraderos de cabeza de la Policía urbana a partir del bajo medievo y en adelante, sin duda alguna a causa del desbarajuste existente en un trazado urbano caótico, serpenteante y sinuoso característico estas ciudades.

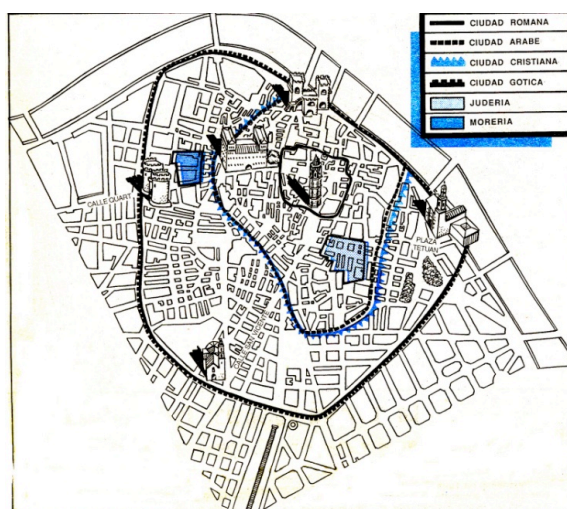
Ahora bien, expuestos los modelos organizativos y según TORRES BALBAS<sup>16</sup>, una de las notas definitorias que diferenciaban los poblados y alquerías musulmanas de la Edad Media respecto de las del occidente cristiano era el trazado de sus calles, lo que se explicaba por su distinta formación:

«en las últimas, lo primero que existe es la calle, en forma de sendero o camino, lo mismo cuando su crecimiento es espontáneo que cuando se trata de un plan fijado de antemano, y las casas se van construyendo a un lado y otro de esas vías. En las ciudades islámicas son las casas las que al irse yuxtaponiendo determinan la traza de las calles, de tal forma que lo mismo servían de acceso a las viviendas como al tránsito.»

Seguía señalando este autor: «ni en Oriente ni en Occidente los musulmanes tenían preocupación alguna de orden municipal respecto al trazado y ancho de las calles». Por otra parte la ley islámica tampoco disponía nada acerca de la reglamentación de las construcciones y de su emplazamiento.

Mayor protagonismo adquirió la figura del llamado el «almotacén»—, que perduró en algunas de nuestras ciudades hasta bien entrado el siglo XVI, y que se constituyó como un funcionario delegado del cadí, encargado en las grandes villas musulmanas de velar por las costumbres públicas (...) tan sólo se le exigía que obligare a los propietarios de las casas ruinosas a demolerlas para evitar los accidentes de que pudieran ser víctimas los transeúntes.

En Valencia (Balensiya) esta figura era representada por el «Muhtasib» como persona encargada de la regulación de los oficios y que derivaría, como después expuso SEVILLANO COLON<sup>17</sup> en los «Mustaçaḫ».



**Figura 6. Superposición Muralla Ciudad Árabe y Cristiana. Fuente. [www.valenciaenblancoynegro.com](http://www.valenciaenblancoynegro.com)**

<sup>16</sup> TORRES BALBAS L. «La edad media» Obra colectiva. Resumen histórico del Urbanismo en España. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1954. HUICI A. «Historia musulmana de Valencia y su Región.» Editorial. Ayuntamiento de Valenciana 1969. Pág. 13

<sup>17</sup> SEVILLANO COLON F. «La Valencia urbana medieval a través del Oficio del Mustaçaḫ» Diputación Provincial de Valencia 1957. Pág. 89.

Expuesto lo anterior, durante la ocupación árabe, la mayor parte de los núcleos urbanos presentaba plantas desorganizadas, siendo sus vías angostas y erráticas. Muchas de estas calles fueron además desapareciendo al quedar incorporadas a las viviendas próximas en un continuo proceso de anexión y apropiación. Así, era frecuente «que los adarves o rinconadas —callejones sin salida— que se utilizaban para facilitar el a algunas viviendas, fuesen cortados por algún vecino, mediante una pared y una puerta, con lo que integraba el espacio dentro de su casa».

De ahí tenemos el origen de los «Atzucac» en árabe «az-suqáq» que se refería a los callejones sin salida, que incluso llegaron a tener puerta a la entrada, cerrándose por las noches para proporcionar mayor seguridad a quienes la habitaban.

En otro orden de cosas y como así citaba DE LA LLAVE<sup>18</sup> a las dificultades representadas por los elementos de fachada que se adentraban, en su interior, restando espacio a las vías de comunicación (bancos, distintos tipos de saledizos y rejas), se añadía por la costumbre, muy extendida en la época, de enlazar las viviendas de fachadas opuestas mediante una habitación construida, en su planta alta y que cubría la calle por arriba, los famosos sobrados que dieron lugar a las denominadas en Córdoba «encubiertas», calles oscuras en las que apenas entraba el sol a la sucesiva colocación de estos sobrados, lo que ocasionaban —los correspondientes— problemas de higiene.

Por otra parte y continuando con TORRES BALBAS, todos los transportes, en el interior del área urbana se realizaban en mulos, al no ser posible transportar más que materiales de reducido peso y magnitud, por lo que ningún problema suponía el peculiar trazado de las calles.

RUBIERA Y EPALZA<sup>19</sup> consideran que la razón de estos trazados y la singular configuración del callejero urbano fue una influencia esencial del anterior el trazado de los caminos preexistentes y el abastecimiento de agua a la ciudad por medio de acequias. A lo anterior había que añadir aquéllos problemas provocados por la intensidad del tráfico o la ocupación de la vía pública por los distintos oficios que trabajaban las propias costumbres y hábitos de una sociedad.

### **1.1. La herencia Andalusí en Valencia**

Nadie discute la permanencia de rasgos musulmanes en Valencia, pero bajo esa apariencia continuista de calles angostas, quebradas, de adarves, saledizos, baños, murallas y puentes se produjo un importante punto de inflexión en el paso de la ciudad hacia el sistema feudal cristiano.

Esta circunstancia y según cita TORRÓ I ABAD<sup>20</sup>, no supuso transformaciones urbanísticas inmediatas en todos los órdenes, sino que, es sabido, que hasta finales del Siglo XIV la capital del Reino seguía teniendo un aspecto morisco.

---

<sup>18</sup> DE LA LLAVE R. «Las calles de Córdoba en el Siglo XV. Condiciones de circulación e higiene. Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval. Nº 10, 1994-1995.

<sup>19</sup> RUBIERA, M.J. y EPALZA, M. de, Xàtiva musulmana, Xàtiva, Ajuntament, 1 988, págs. 127-1477. GONZÁLEZ BALDOVI, M. «Influencia del agua en la formación de la Xàtiva musulmana», publicado en Agua y poblamiento musulmán. Aigua i Poblament Musulmà (Simposium de Benissa, abril 1987), Benissa, Ajuntament, 1988, págs. 21-31. En éste y en su citado trabajo sobre el «Conjunto histórico-artístico de la ciudad de Xàtiva» expone una elaborada hipótesis sobre la progresiva bajada del hábitat a la llanura al pie del monte.

<sup>20</sup> TORRÓ I ABAD J. «El urbanismo mudéjar como forma de resistencia. Alquerías y morerías en el reino de Valencia (Siglos XIII-XVI) Simposio internacional de Mudejarismo, Teruel. 1996, pág. 568



**Figura 7. Elementos de la ciudad Islámica. Fuente Sanchis Guarnier. La ciudad de Valencia**

Según HINOJOSA MONTALVO<sup>21</sup> los cambios y permanencias fueron múltiples y bajo una apariencia continuista de determinados aspectos formales, se fue fraguando una profunda ruptura con la ciudad andalusí tras la confrontación entre los dos sistemas urbanos.

El resultado fue lo que hoy en día se conoce como «mudejarismo urbano», es decir, «la apropiación y adaptación de determinados elementos arquitectónico a un nuevo contexto social.» Los primeros cambios se sucedieron en el parcelario, adaptándolo por una parte a los principales ejes viarios del recinto amurallado, red hidráulica o murallas así como en el concepto de viviendas. De esta forma, el «Llibre del Repartiment» indica, claramente que las «cases sarraïnes» se daban de dos en dos, lo que hace pensar un solar de dos casas musulmanas.

Otra novedad importante, originada por los desplazamientos, fue la aparición de barrios específicos, conocidos como «Morerías». De esta forma en el caso de Valencia, la Morería era de tamaño pequeño y fue creada por Jaime I fuera de las murallas, cerca del arrabal de Roterós y la acequia de Rovella<sup>22</sup>.

Otro barrio específico surgido tras la conquista fue el destinado a la minoría judía, delimitado en Valencia también por Jaime I, en posición céntrica, entre la Xerea y la Puerta de la Figuera. Asimismo, con el paso de los años se desarrolló un nuevo arrabal, el de la Xera, con un urbanismo regular, diferente del resto de la ciudad que fue englobado en el recinto amurallado levantado a mediados del Siglo XIV por Pedro el Ceremonioso.

<sup>21</sup> HINOJOSA Montalvo, J. «Mallorca, Valencia y Sevilla. De medinas a ciudades» Sevilla 1248. Actas del Congreso conmemorativo del 750 aniversario de la Conquista de Sevilla por Fernando III. Sevilla 2000. Pág. 533-550.

<sup>22</sup> LERMA, J.V. PASTOR, I FERNANDEZ A y PEDRO M.J. «Estudio de la vivienda islámica de la ciudad de Valencia» Actas del Congreso de Arqueología Medieval Española, Zaragoza, 1986. Tomo III.



**Figura 8. Plano del Barrio del Barrio del Carmen. En amarillo las zonas urbanizadas, en verde los espacios de huerta, en rojo la necrópolis y en azul las conducciones hidráulicas. Fuente. Historia de la Ciudad de Valencia. Tomo II. Territorio, sociedad y patrimonio.**

## **1.2. Las transformaciones de los siglos XIII Y XIV**

Hasta la década de los cincuenta del Siglo XIV, Valencia mantuvo su viejo recinto amurallado de la época andalusí, levantado en el Siglo XI por Abd al-Aziz; fuera quedaban suburbios como la Morería, la Boatella y la Xerea que se fueron desarrollando a medida que se aposentaban en la ciudad nuevos emigrantes.

De esta forma, durante la primera mitad del Siglo XIV, el Urbanismo valenciano no figuró entre las preocupaciones de las autoridades, hasta la aparición de la conocida guerra con Castilla, conocida como la «Guerra de los dos Pedros» (Pedro IV de Aragón y Pedro I de Castilla) desarrollada entre 1356 y 1369 y que tuvo en Valencia y su reino el principal escenario de la contienda.

Ante este peligro, las autoridades municipales se vieron empujadas por el Rey y las amenazas bélicas a construir un nuevo recinto amurallado a partir de 1356, que englobaría los suburbios surgidos hasta la fecha. Estas murallas de piedra estaban rodeadas de un foso y en ellas, una vez, restablecida la paz, los jurados procedieron a abrir bellos portales, como el de Serranos o el de Quart, desde entonces la fachada norte de la Ciudad fue la más representativa de Valencia<sup>23</sup>.

## **1.3. El urbanismo de Valencia en el siglo XV**

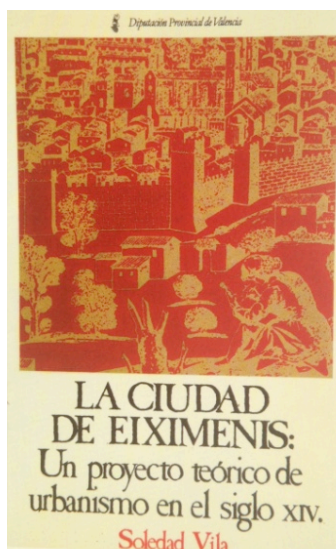
En palabras de RUBIO VELA<sup>24</sup>, fue a partir de 1370, una vez finalizada la Guerra con Castilla, cuando el despegue demográfico y mercantil de la urbe se hizo realidad, cuando los jurados cambiaron de forma espectacular su concepto de ciudad, para emplearse a fondo en su embellecimiento, en modificar su viejo aspecto morisco y en hacer una ciudad más cómoda para sus moradores.

<sup>23</sup> ROSSELLÓ I VERGER V y ESTEBAN CHAPAPRIA J. «La fachada septentrional de Valencia.» Editorial Bancaja. 2000. Pág. 59.

<sup>24</sup> RUBIO VELA, A. «Ideología i origrés material a la València del trescents», L'Espill, 9, 1981, pág. 11-38

El espacio que quedaba entre los dos recintos amurallados se fue colmando con la aparición de nuevos barrios, mientras que sobre el solar de las viejas murallas se fueron levantando nuevas viviendas.

En este nuevo contexto, los historiadores del Urbanismo destacan la importancia del fraile franciscano Francesc Eiximenis y su influencia en las autoridades, convertido en mentor ideológico de las decisiones en materia de Ordenación del Territorio.



**Figura 9. La ciudad de Eiximenis. Un proyecto teórico del Urbanismo en el Siglo XIV. Valencia. Biblioteca Bas Carbonell.**

De esta forma, y siguiendo a Eiximenis, las cualidades de la ciudad ideal debían ser las siguientes:

- a) Debe estar emplazada en una planicie, condición que a la larga facilitarían el posterior ensanchamiento de sus límites.
- b) La belleza natural de su entorno.
- c) La necesaria y óptima defensa militar de la ciudad.
- d) La existencia y abundancia de agua.
- e) La existencia de una infraestructura para el saneamiento sanitario de la población.
- f) La proximidad al mar que facilitaba el intercambio comercial, el trasiego de gentes y la difusión de ideas, con el lógico enriquecimiento de la cultura local.
- g) La atmósfera debía ser clara y limpia.

Desde finales del Siglo XIV y sobre todo el Siglo XV, la ciudad de Valencia se consolidó como una Metrópoli mercantil y financiera, una coyuntura económica que favoreció las mejoras urbanas y los procesos de renovación. De esta forma entre 1447 y 1459 y como así expone SERRA DESFILIS<sup>25</sup>, se gastaron hasta 10.000 sueldos anuales en derribar saledizos para embellecer la ciudad. Esta suma ya la compartían el municipio, en ocasiones, así como los vecinos afectados o beneficiados por estas mejoras.

<sup>25</sup> SERRA DESFILIS, A. «El Consell de Valencia i el embelliment de 1412-1460.» Actas del Primer Congreso de Historia del Arte Valenciano. Valencia, Generalitat. Pág. 75-85.

Por otra parte, la destrucción de la judería y el fin de la comunidad hebrea ofrecieron a las autoridades municipales unas excelentes posibilidades desde el punto de vista urbanístico, al resolver muchos problemas pendientes de solucionar.

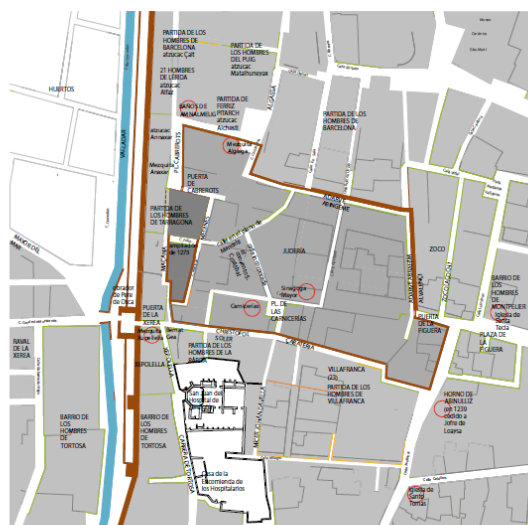


Figura 10. Mapa del recinto amurallado. Fuente Sanchis Guarnier. Editorial IRTA

De esta forma y por lo que se refiere a la progresiva desaparición de este Barrio judío. Las primeras alteraciones urbanísticas importantes, en la Judería de Valencia se llevaron a cabo en el siglo XIV como consecuencia, como así expone NARBONA VIZCAINO<sup>26</sup>, del violento ataque realizado por los cristianos de la ciudad en 1391. El barrio quedó totalmente arruinado, y en ese momento, los jurados aprovechan para incorporar reformas urbanas destinadas a facilitar la comunicación entre el centro de la ciudad y el camino hacia el puerto marítimo: se materializa la apertura de la calle del Mar<sup>27</sup> atravesando lo que había sido el espacio de los judíos.

<sup>26</sup> NARBONA VIZCAINO R. «El trienio negro: Valencia, 1389-1391. Turbulencias coetáneas al asalto de la judería» <http://revistas.ucm.es/index.php/ELEM/article/viewFile/38908/37548>

<sup>27</sup> Esta calle se abrió en 1412 para favorecer la comunicación entre el centro de la ciudad y la salida hacia el puerto marítimo: «cap jusá a la plaça de la Figuera tro al portal de la Exerea», cf. José Hinojosa Montalvo, *En el nombre de Yahveh. La judería de Valencia en la Edad Media* (Valencia, 2007), 427.



**Figura 10 bis. Delimitación de la judería en 1244 (y ampliación de 1273) sobre el parcelario actual y los planos de Mancelli (1608) y Tosca (1704). Reproducción en color del plano en la edición electrónica de este artículo (<http://sefarad.revistas.csic.es>).**

Durante los Siglos posteriores y como así apunta LÓPEZ GONZÁLEZ<sup>28</sup>, distintos procesos de renovación de la ciudad repercuten en su lenta pero progresiva desaparición. Así durante el siglo XVI se levanta el Estudio General (Universidad) y comienza la construcción (1586) del Real Colegio del Corpus Christi, edificado sobre el solar de cuarenta y nueve casas y algunas calles compradas por el Patriarca San Juan de Ribera. Estos dos inmuebles, afectarán a extensas áreas urbanas incluidas en el recinto judaico con la consiguiente desaparición de ciertas calles, datadas en escrituras de compra-venta y de las que no es posible determinar con exactitud su localización.

En el siglo XVII se cierran algunas vías como la de Christofol Soler y se abren otras como la de San Carlos, actualmente denominada de Muñoz Degrain. Por su parte, en el siglo XIX, como así veremos en Capítulos posteriores se lleva a cabo la apertura de la calle de la Paz y se derriban los conventos de San Cristóbal y Santa Tecla, lo que supuso una importante intervención en el antiguo entramado urbano. Por último, durante el siglo XX, se materializa la calle del Poeta Querol, derribando para ello muchos de los antiguos palacios y caserones que aun se conservaban y dando lugar a la desaparición de pequeñas plazuelas y estrechas calles que en su día formaron parte de la judería.

#### **1.4. Valencia del Siglo XVI al XVII**

La Valencia del siglo XVI y XVII todavía mantenía la traza medieval, a pesar de las reformas urbanas llevadas a cabo por la demolición de la muralla árabe y la construcción de la nueva muralla cristiana. En ellas hacemos referencia a los derribos de la puerta de la Boatella (Beit Al-lah), la mejora y ampliación de la calle del Mar, la nueva puerta de Serranos (1392-1398) de Pere Balaguer o la puerta de Quart (1441) de Francesc Baldomar.

Durante 1563 Van den Wijngaerde, representa la primera vista de la ciudad completa. Esta representación forma parte de una serie de dibujos que se realizaron por encargo del Rey Felipe II de diferentes ciudades reales españolas, y en el caso de Valencia se realizaron dos vistas (la de la ciudad y la de la Albufera, ambas bajo dominio directo del monarca).

<sup>28</sup> GONZÁLEZ LÓPEZ C. «Nuevas aportaciones al estudio del recinto de la judería de Valencia delimitado en 1244» Sefarad, vol. 74:1, enero-junio 2014, págs. 7-31 issn: 0037-0894, doi: 10.3989/sefarad.014.001



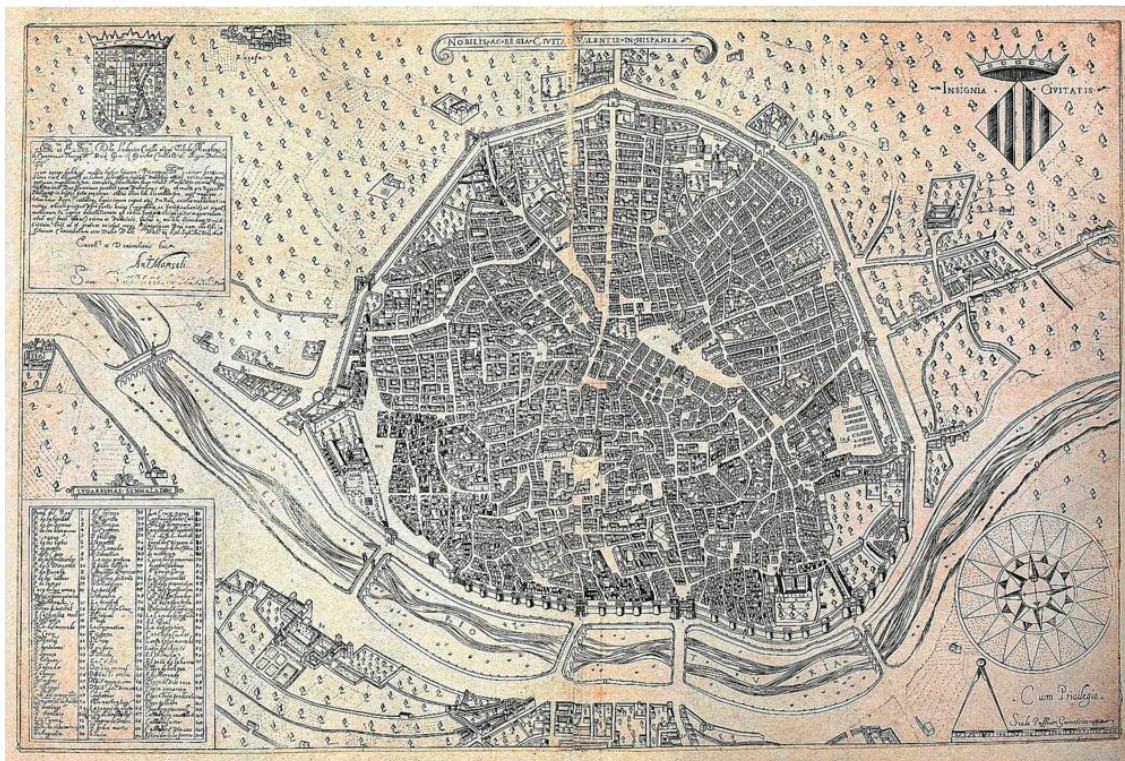


Figura 11. 1608. Antonio Mancelli es el más antiguo de Valencia que consta en los archivos municipales.

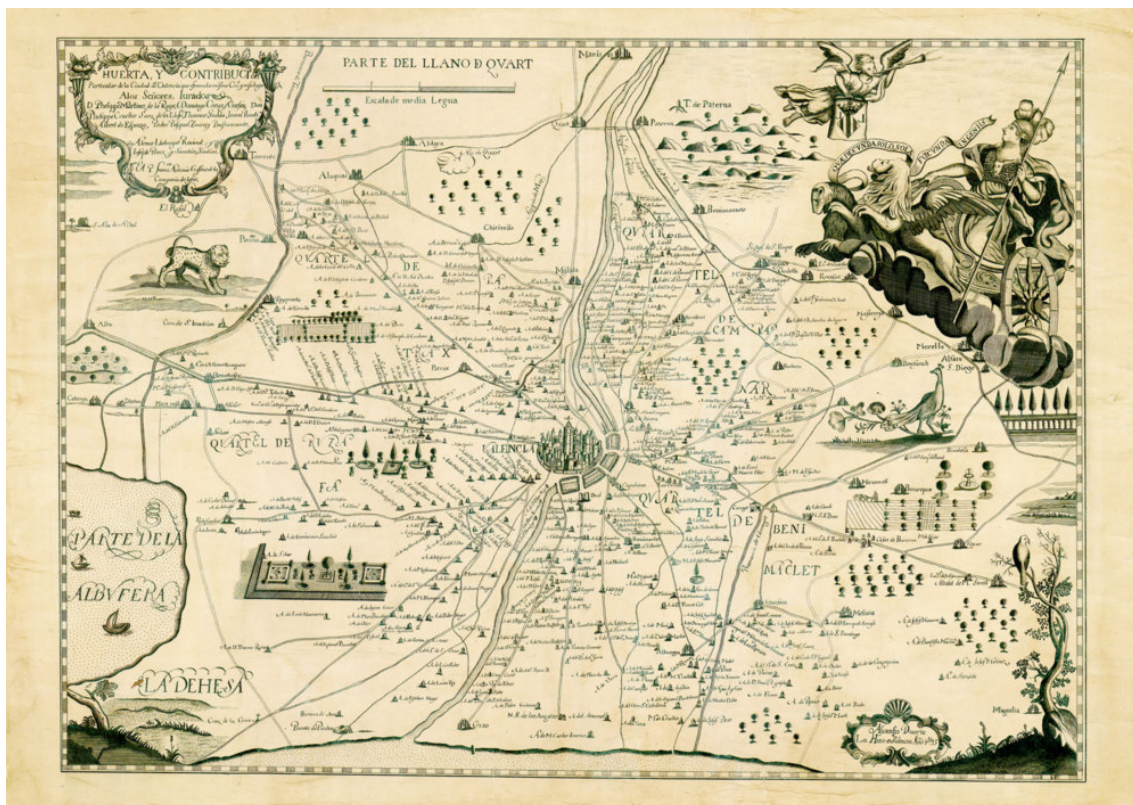


Figura 12. 'Huerta y contribución de la ciudad de Valencia (1695)'. Un ejemplar único que ha sido reeditado por la Societat Bibliogràfica Valenciana 'Jerònima Gales'



Figura 13. El plano del padre Tosca (1704)<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> «El Plano de Valencia de Tomás Viente Tosca» (1704) Ajuntament de València y Generalitat Valenciana, 2003.

## 2. LA NORMATIVA BAJOMEDIEVAL PROTECTORA DEL ESPACIO PÚBLICO

Expuesto lo anterior en este nuevo contexto, la protección del espacio público se constituía como una prioridad ya no solamente en el marco del ejercicio de la buena policía, sino también, y más tarde, por una evidente ambición de embellecimiento urbano, expresión de los ideales urbanísticos que empiezan a alumbrarse en ese momento. Buena prueba de ello, es que en el Código de las Siete Partidas redactado en la Corona de Aragón durante el reinado de Alfonso X (1252-1284) y en el que se realizan distintas referencias a la citada declaración de carácter general como expresión de la inalienabilidad del dominio público.



Figura 14. Código de las Siete Partidas. Fuente. Biblioteca Mundial. Edición 1555

En este contexto, una vez iniciada la obra clandestina en suelo demanial, sin la autorización del Rey o del Concejo, cualquier ciudadano podría solicitar la paralización inmediata de las obras.

A este nuevo régimen jurídico, se incorporaban otras prohibiciones de edificar cerca de los muros de la urbe o de sus iglesias, disposiciones que tenían como objeto que estas «dotaciones» de la época, cumplieran apropiadamente con las funciones, que les eran propias.

Las anteriores leyes eran resumidas por JORGE TORRES<sup>30</sup>, ya en pleno siglo XIX, de la siguiente manera:

«Nadie puede hacer casa, edificio u otra obra en plazas, ejidos ni caminos que sean comunales a todos. (Ley 23, tit. 32, Partida 3.) Si alguno fuere contra lo dispuesto en el párrafo anterior, se deberá derribar la obra, a menos que el común de aquel lugar donde esto acaeciese, quiera retener para sí el edificio, en cuyo caso podrá aprovecharse de lo que sacare de él, como de las otras rentas comunes. (Ley 23, tit. 3, Partida 3.) No puede por tanto obrarse en cosa o lugar de uso común de algún pueblo sin que preceda el otorgamiento o licencia del concejo o municipalidad. Cuando la obra se hace en lugar público sin el permiso y autorización competente, puede impedirla cualquiera del pueblo menos la mujer y el menor e 14 años, a quienes solo se les permite la denuncia cuando la obra se hace en lo suyo». (Ley 3a, tit. 32, Partida 3.)»

En cualquier caso, no debió tener esta previsión real una aplicación uniforme en nuestras ciudades, pues casi cien años después (1622), la situación de indisciplina urbanística obliga por ejemplo a la ciudad de Granada a otorgar otra ordenanza que no hace sino desarrollar la anterior, esta vez,

<sup>30</sup> JORGE TORRES F. «Guía de Alcaldes y Ayuntamientos» Imprenta de Corrales y Compañía 1847. Pág. 464

referida fundamentalmente a las rejas y balcones y cuya transcripción tiene una importancia añadida pues en ella se hace mención a los problemas que generaban dichos elementos volados en el buen funcionamiento de las calles.

Encargados del cumplimiento de esta normativa relativa a la protección del espacio público estuvieron los «alarifes», surgiendo al servicio de la misma en las ordenanzas medievales la técnica de la licencia urbanística.

## **2.1. La tira de cuerdas durante el antiguo régimen**

Durante esta época y en palabras de PASCUAL MARTÍN, se asiste a la incorporación al occidente de nuevos ideales urbanos que exigen la rectitud del trazado viario y la apertura de nuevos espacios en el interior de una ciudad, que ahora es concebida como un espacio representativo, y como un gran escenario en el que mostrar la riqueza y opulencia de las nuevas monarquías.

Así expone TORRES BALBAS<sup>31</sup> que cita que:

«en el siglo XVI al triunfar plenamente el Renacimiento, comienzan las gentes a pedir regularidad y ordenaciones geométricas no sólo en los edificios, sino también en los conjuntos urbanos. Hay un gran deseo de vastos-espacios libres, de amplias perspectivas, trazados rectilíneos y paseos con fuentes monumentales, de construcciones aisladas que puedan contemplarse desde todas las direcciones. Las nuevas viviendas, casas y palacios se abrieron cada vez más al exterior. Al recato, a la desnudez por fuera, al hermetismo misterioso de las viviendas musulmanas, substituyó el afán de ostentación, manifestado por fachadas ricamente decoradas y con grandes escudos».

Cunde entonces «el gusto por la ordenación y la simetría, tanto en edificios como en conjuntos urbanos; en tomo a las construcciones monumentales se propugna que haya amplios espacios libres (un edificio debe estar siempre exento para que pueda verse su forma exacta, escribió Leonardo da Vinci en uno de sus cuadernos); las calles deben tener mayor ancho y trazado rectilíneo y gran tamaño y regularidad las plazas, bordeadas unas y otras por excelentes, uniformes edificios; por último, no deberá faltar en las ciudades jardines y paseos grandes con fuentes y amplias perspectivas abiertas.»

Pero no son solo las nuevas concepciones estéticas propias del Renacimiento son las que impulsan la reforma del espacio público. Se asiste igualmente en este periodo a la redefinición de la calle como un espacio destinado a desarrollar nuevas funciones desconocidas hasta aquel instante, lo que evidenciará su inadecuación morfológica y la necesidad de regularización para adaptarse a las nuevas necesidades del tráfico urbano. Como destaca CERVERA VERA<sup>32</sup>, «en las ciudades medievales predominaban los peatones, por lo que el trazado de sus calles se hacía para recorrerlas pausadamente. En ellas se codeaban gentes de todas las clases sociales»; sin embargo, continúa el mencionado autor, «el uso de vehículos con ruedas, introducido en España en la época de Carlos V, contribuyó de una manera importante a la evolución del trazado viario.»

De esta manera, al comienzo de la Edad Moderna «la calle va tomando progresivo protagonismo; ni el adarve ni el vial angosto quebrado de procedencia islámica permitía el ornato de los nuevos edificios ni el creciente tránsito que un nuevo e incipiente ciudad demandaban, por ello se iniciará un proceso de reformas tímidamente es verdad, cuyo objetivo no será otro que «lograr ejes más amplios, despejados y rectos.»

<sup>31</sup> TORRES BALBAS L. Op. cit. Las ciudades musulmanas y su urbanización Op. cit. 3.

<sup>32</sup> CERVERA VERA L. «El siglo del Renacimiento. Historia del arte Español». Editorial AKAL. 1998, pág. 77.

Expuestos estos antecedentes y como así cita, ANGUITA CANTERO<sup>33</sup> cuando debido a las circunstancias mencionadas, surge en las ordenanzas municipales:

«un nuevo mecanismo interventor consistente en la Redefinición del trazado de la calle que buscará a través de la regularización y retranqueamiento de las líneas de edificación la regeneración del espacio de la calle (...) Esta nueva operación, que con el paso del tiempo alcanzará fortuna con el nombre de alineación y que durante el Antiguo Régimen recibe nombres tan diversos como los de acordelado, estirantado y tira de cuerdas se hará coincidir con el momento de la reedificación de las casas levantadas sobre su espacio, para causar prudentemente los menores perjuicios posibles al particular».

## **2.2. La licencia urbanística como instrumento al servicio de la alineación**

Efectivamente, y como bien expone PASCUAL MARTÍ<sup>34</sup> la licencia urbanística, se configura como la primera técnica urbanística puesta al servicio exclusivo de la alineación y de la protección del espacio público. De esta forma, será en esta fase cuando se comprobaba, previa la correspondiente tira de acuerdas, la correcta inserción del futuro edificio en la calle y su compatibilidad con su buen y rectilíneo trazado.

Además y siguiendo a CERVERA PASCUAL<sup>35</sup>, de acuerdo con el régimen de fuera de alineación, el propietario debía adaptarse a la nueva ordenación urbanística por cuanto si el edificio no entraba en línea no podrían hacerse en el obras de consolidación que tendieran a prolongar la vía útil y por consiguiente perpetuar los defectos de la alineación» (art. 61 de las Ordenanzas de la Ciudad de Valencia de 1950.)

Conviene ahora, en orden a analizar las relaciones entre la licencia y la alineación, detenerse en el caso especial de Madrid, ciudad en la que resultará evidente la preocupación de la Monarquía Hispánica en primera persona por emprender el conjunto de actuaciones necesarias para lograr una imagen y decoro acorde a su condición de capital del imperio, precisamente con el objeto de controlar la edificación

## **2.3. De la alineación individual o casa por casa: la alineación a nivel de calle**

A finales del XVIII, junto a la alineación individual casa por casa que se efectúa en el momento de la reedificación, empezarán a realizarse, con carácter previo a la ejecución de la obra de nueva construcción, alineaciones a nivel de calle: alineaciones que quedarán determinadas gráficamente. Esto es lo importante y novedoso, un plano aprobado por la municipalidad de manera previa a la tira de cuerdas.

Se superan de esta forma, las limitaciones que conllevaba la alineación individual de cada predio, que restaba la sistemática necesaria en este tipo de intervenciones, de tal forma que se introduce a finales del siglo XVIII un nuevo procedimiento, consistente en la alineación global del espacio de calle, lo que anticipa su perfil final. Se fija, por vez primera, la línea de edificación con anterioridad al

---

<sup>33</sup> ANGUITA CANTERO R. «Ordenanza y Policía Urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España.» Universidad de Valencia y Junta de Andalucía. Consejería de Cultura. Colección monográfica de Arte y Ensayo. 1997. Página. 79.

<sup>34</sup> PASCUAL MARTÍ J.I. «Gestión urbanística en la legislación de ensanche y reforma interior» Op. cit. 67.

<sup>35</sup> CERVERA PASCUAL J.L. «La renovación urbana y su Régimen jurídico, con especial referencia a la Ley de Economía sostenible» Editorial Reus. 2014. Pág. 33

momento en el que el dueño de la finca decide su reedificación, y para lograr esto se seguirán unos criterios que engloban al conjunto de construcciones que pertenecen a un mismo espacio».

## **2.4. Primeros antecedentes de la reforma urbana realizados por José Bonaparte y la ocupación francesa**

### **2.4.1. El ejemplo de las reformas llevadas a cabo en Madrid**

El Arquitecto Silvestre Pérez, uno de los arquitectos más destacados al que, además, cumplió dar forma a los sueños urbanísticos de José Bonaparte, fue quien merecidamente se ganó el sobrenombre de «rey plazuelas» por la serie de pequeñas plazas que abrió en el interior de la ciudad sobre los solares de conventos ahora derribados en una primera medida desamortizadora con la que se inicia la larga serie en el Siglo XIX.

De hecho fueron muchas las plazas entonces abiertas, sin ninguna relación entre sí y como simples operaciones de alivio viario, las cuales conservan en sus nombres actuales el recuerdo de la dedicación de las antiguas iglesias y conventos (San Miguel, Mostenses, San Ildefonso, San Martín, etc.), perdiendo actualidad rápidamente los conocidos planos de Madrid de Tomás López o el más inmediato de Martínez de la Torre (1800).

De esta forma y como José Bonaparte, quien ya había realizado algunas obras urbanísticas en su anterior destino como rey de Nápoles y que envidiaba los grandes proyectos de su hermano el Emperador sobre París, quiso emprender una singular y poderosa obra dotando a la ciudad de una serie de plazas monumentales, esta vez el inmediato entorno del Palacio Real, así como su conexión con la ciudad y alrededores.

A parte del Madrid monumental, y siguiendo a NAVASCUES PALACIOS<sup>36</sup> existía un acuciante problema derivado de las modestas viviendas característicamente madrileñas, conocidas vulgarmente como «casas de corredor o de Tócame-Roque». Así aparecían ya en el siglo XVIII, de las que se hace eco Ramón de la Cruz en el sainete La Petra y la Juana o el Buen casero, y así se siguen manteniendo en estos años. Si leemos a Galdós en su «Napoleón en Chamartín», comenta a este respecto:

«La casa... era de esas que pueden llamarse mapa universal del género humano, por ser un edificio compuesto de corredores, donde tenían su puerta numerada multitud de habitaciones pequeñas para familias pobres, A esto llamaban casas de Tócame-Roque, no se por qué»

Es decir, se refiere a tantas casas que aún se conservan en el sur de la ciudad, en las inmediaciones de la calle y Puerta de Toledo, calle del Águila y Ribera de Curtidores. Su estructura es muy sencilla, de ladrillo y madera, y tienen como nota común un patio formado por largos corredores abiertos a los que se abren las puertas numeradas de las viviendas, cuyo esquema se repetirá hasta la segunda mitad del siglo XIX.

<sup>36</sup> NAVASCUES PALACIO, P.: *Arquitectura y arquitectos madrileños del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Madrileños, 1973; y RUIZ PALOMEQUE, E.: *Ordenación y transformaciones urbanas del casco antiguo madrileño durante los siglos XIX y XX*, Instituto de Estudios Madrileños, Madrid, 1976. Posteriormente han ido apareciendo otros muchos trabajos por lo que es aconsejable consultar repertorios como el de URRUTIA NUÑEZ, A.: «Bibliografía básica de arquitectura en Madrid. Siglos XIX y XX», Anuario del Departamento de Historia y Teoría del Arte, Universidad Autónoma de Madrid, 1991. Asimismo resulta de gran utilidad el manejo de los cinco volúmenes de la obra colectiva sobre Madrid (Madrid, Espasa-Calpe, 1979-1980), y la Guía de Arquitectura y urbanismo de Madrid, en dos tomos, publicada por el Colegio Oficial de Arquitectos (Madrid, 1983).

## **2.5. La normativa relativa a los planos generales de alineaciones y su fracaso: la práctica de la alineaciones parciales de calle durante el siglo XIX**

A partir de los primeros años del Siglo XIX observamos un punto de inflexión en el modelo de crecimiento de las ciudades que pasaron del mero instrumento individual de las alineaciones a los denominados Planos Geométricos generales de alineaciones.

Como describe ANGUIITA CANTERO<sup>37</sup>, estos cambios no se producen hasta entrado el citado Siglo XIX, periodo en que con carácter político aparecen diversas propuestas municipales que apuestan por planos de alineación general de las ciudades.

Ante el fracaso en la implantación de los planos generales de alineaciones en nuestro país se irán trazando las alineaciones parciales de las calles a medida de que su reforma o ensanche lo exija. El procedimiento que se impone en esta materia es el determinado en la Real Orden de 16 de junio de 1854, disposición que establece los prolijos trámites que deben seguirse en los expedientes singulares de alineaciones de calles, plazas y paseos, con intervención del Ayuntamiento, Junta Consultiva de Policía Urbana, Gobernador de la provincia y, finalmente, Gobierno. Aún así resulta preciso destacar, que en esta legislación, el previo señalamiento de la alineación de la calle no es presupuesto necesario en todo caso para la obtención de la licencia. Tal y como quedaba determinado en el artículo 7 de esta Real Orden: «en las calles que no estuviesen alineadas, no será obstáculo esta medida para edificar casas, siguiendo la práctica que actualmente se observa y remitiéndose con los planos de las que se hayan de construir, los de las calles con la alineación adoptada por los Ayuntamientos».

---

<sup>37</sup> ANGUIITA CANTERO R. «Ordenanza y Policía Urbana», editorial Universidad de Granada. 2003. Pág. 73.

### **3. EL SIGLO XIX EN ESPAÑA. LAS PRIMERAS REGULACIONES DE CARÁCTER URBANÍSTICO. LOS INICIOS DE LA RENOVACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE VALENCIA Y PRINCIPALES ACTUACIONES ACOMETIDAS**

#### **3.1. Introducción**

De la misma forma que en otros lugares, la configuración de nuestro territorio es la marca que han dejado las distintas culturas y civilizaciones que han dominado a lo largo del tiempo.

Especialmente, durante la época de la Reconquista y como así cita TORRES BALBÁS<sup>38</sup> se hace patente, por primera vez, la necesidad de intervenir en el interior de nuestras ciudades, con el fin de recuperar espacios públicos que la ciudad hispano-musulmana había ido invadiendo por el adelantamiento de las líneas de fachada y los voladizos. Sin embargo, las intervenciones en la ciudad medieval y en el Antiguo Régimen se suceden a ritmo lento y son de escasa entidad, salvo operaciones puntuales más visibles, a finales del siglo XV y durante el siglo XVI, consistentes en la apertura de plazas y en el ensanchamiento de calles.

El punto de inflexión en la regeneración urbana, lo encontramos en el siglo XIX, pero de forma un tanto distinta al de otros países europeos, ya que, aquí, el proceso de industrialización se desarrolla de más forma débil y tardía. El siglo XIX es, sin lugar a duda, un momento de impulso para la reforma interior de las principales ciudades españolas, que supone la transformación del paisaje urbano. Este hecho, tiene algo que ver con la revolución industrial, pero mucho más con el crecimiento poblacional, que se debe, en parte, con el descenso de la mortalidad y las mejoras sanitarias pero, en mayor medida, con la llegada de inmigrantes provenientes de zonas rurales atraídos por las mejores condiciones que les ofrecen las urbes.

La concentración de población urbana y la colmatación del espacio construido en el interior de las ciudades a mediados del siglo XIX, todavía rodeadas de murallas, como Valencia, conducen a que se realicen las primeras experiencias de reforma urbana para tratar de subsanar problemas derivados de la insalubridad y la falta de orden público. Esta necesidad de actuar en la ciudad construida de forma más visible y afectando a la propia estructura de la ciudad, trajo consigo, de forma paralela, el desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos para impulsar con más eficacia la mejora del espacio urbano. De esta forma, se empezaron a elaborar las primeras regulaciones de carácter urbanístico, durante el último tercio del siglo XIX, entrada ya la época constitucional.

Los problemas de orden urbanístico, que presentaban las ciudades españolas del siglo XIX, como así expone BASSOLS COMA<sup>39</sup> no revisten la magnitud y la intensidad de los problemas urbanos que se plantearon en otros países, como fue el caso de Inglaterra o Francia. Por otro lado, a finales de ese siglo, en España, las cuestiones de saneamiento adquirieron una importancia decisiva y se impuso una visión sanitaria del Urbanismo, mientras que otros países iniciaban experiencias de planeamiento urbano a nivel municipal y supramunicipal.

El foco de interés en la práctica urbanística de las ciudades españolas, se puso pronto en el ensanche y en la necesidad de derribar las murallas para que estas pudieran crecer. Por tanto, los inicios del Urbanismo en nuestro país tuvieron un carácter expansionista, en el que predominaron aspectos de previsión y planificación sobre los de remodelación de las ciudades.

---

<sup>38</sup> TORRES BALBÁS, L., «Las ciudades musulmanas y su urbanización» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 6, 1942, págs. 59-80 y «La Edad Media» en *Resumen histórico del urbanismo en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, 3.ª ed., Madrid, 1987, págs., 160-170

<sup>39</sup> BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1982-1856)*. Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1973, pág 59



Analizamos a continuación la regulación y los instrumentos jurídicos de carácter urbanístico que se fueron desarrollando como fruto de la necesidad de intervenir de una forma decisiva en la ciudad construida.

### **3.2. De 1812 a 1868: de las primeras las regulaciones de carácter urbanístico hasta los intentos de una formulación de legislación general**

#### **3.2.1. Policía urbana y Ordenanzas municipales**

En el Antiguo Régimen, y según ANGUIA CANTERO<sup>40</sup>, la policía municipal rural y urbana, se centraba principalmente, en las cuestiones que tenían relación con la vida diaria de los municipios, cometidos relacionados con la seguridad, salubridad, comodidad y ornato de las poblaciones. Durante ese período, la regulación de la policía era municipal, pero acabaría siendo ordenada de forma estatal ante la pasividad de los Ayuntamientos y por el poder que ejercían las Monarquías Absolutas.

Con el inicio del Régimen Constitucional en 1812, el cometido de la policía municipal empieza a evolucionar hasta configurarse como competencia municipal frente al Estado, quedando fuera de su alcance actividades que representen una realización material o prestación de un servicio público.

Además de eso, en la etapa constitucional, y como continua apuntando BASSOLS I COMA<sup>41</sup> «desde un punto de vista jurídico-formal, el concepto de policía municipal se transforma substancialmente en virtud de la consolidación de los principios del Estado de Derecho y del régimen administrativo»

Por otra parte, los inicios de la regulación de las cuestiones urbanísticas de cada municipio los encontramos en las ordenanzas sobre policía urbana y rural, que se promulgan en la etapa del Régimen Constitucional, y pronto harán evidencia de su insuficiencia para resolver los problemas y hacer frente a las nuevas necesidades que aparecen en los municipios como consecuencia de la concentración urbana. En un intento de tratar de dar solución a estas cuestiones, como veremos a continuación, las ordenanzas de policía urbana evolucionan hacia los planos generales de alineaciones para poder afrontar la reforma de la ciudad.

#### **3.2.2. Ley sobre Enajenación Forzosa de la propiedad particular en beneficio público de 17 de julio de 1836**

Durante el gobierno de Isabel II, se aprueba la Ley de 17 de julio de 1836 sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público. En esta Ley, se reconoce la inviolabilidad del derecho de propiedad y asimismo se reconocen las obras de utilidad pública que tienen por objeto proporcionar al Estado o a una provincia, la potestad para intervenir en la ciudad al amparo de actuaciones urbanísticas que se ejecuten por razones de interés general o del beneficio común.

En esta norma, se otorga la condición de Administración expropiante a los Ayuntamientos, al Estado y a las provincias, reconociéndose, asimismo la condición de beneficiario de la expropiación a las compañías y a empresas particulares autorizadas. Se aprecia, por primera, vez una preocupación por la financiación económica de este tipo de operaciones, por cuanto se prevé la aprobación de una

---

<sup>40</sup> ANGUIA CANTERO, R. *Ordenanza y Policía Urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*. Monografía Arte y Arqueología. Universidad de Granada. Junta de Andalucía. Granada, 1997, págs. 271-278.

<sup>41</sup> BASSOLS I COMA, M. «Génesis y evolución del derecho urbanístico (...) Op. cit 23.

contribución fiscal que grabe a las propiedades afectadas con objeto de poder acometer con garantías esta actuación (art.3 Ley Enajenación Forzosa).

Asimismo, se instituye, también por primera vez, el procedimiento para resolver los conflictos en materia de determinación del justiprecio del bien o derecho objeto de expropiación, remitiéndose las valoraciones contradictorias entre la provincia y la propiedad, al Gobernador Civil como representante del Gobierno, como un claro precedente de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa (art.5 Ley de Enajenación Forzosa).

Por otro lado y respecto de la valoración de este justiprecio, se determina que declarada la necesidad de ocupar el bien se justipreciarán el valor de este junto con sus daños y perjuicios (art. 7). Finalmente se contempla por primera vez un derecho de reversión parcial, como derecho de adquisición preferente del bien objeto de expropiación, en el caso de no ejecutarse la obra que dio lugar la expropiación.

### 3.2.3. La técnica urbanística de las alineaciones y los planos geométricos

Aunque siempre se han situado en un segundo plano, las alineaciones, como así se ha indicado en capítulos anteriores, están consideradas como la primera técnica urbanística que intenta poner cierto orden a la trama urbana preexistente, a través de la rectificación del sistema viario. Su origen lo encontramos en Francia, a principios del siglo XVII, y se empezó a utilizar en las ciudades españolas a finales de ese siglo, centrada en el conjunto de cometidos que integraban la policía urbana.

De esta forma, la norma general en materia de incorporación de terrenos a la vía pública, por vía de alineaciones, suponía la necesidad de indemnización plena a los propietarios afectados<sup>42</sup>. Se trataba de un proceso en el que se dependía gran medida de los propietarios y, al no ser gratuitas, suponían una lentitud y una limitación que hacían que fueran insuficientes para la reforma de la ciudad.

En el siglo XIX, se caminó hacia la extensión de las alineaciones para independizarlas del momento constructivo, proyectándose en un plano general. Se pretendía pues, que el deslinde del terreno particular perteneciente a la vía pública obedeciera a un proyecto de alineación previamente definido en la ciudad, bien a nivel general o bien a nivel de calle, mediante las alineaciones parciales<sup>43</sup>. En ese sentido, la Ley de 14 de julio de 1840, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, dio una primera respuesta al encomendarles «*la formación de alineaciones de las calles, pasadizos y plazas*» (art. 63) y, al poco tiempo, se aprobó la normativa sobre los llamados planos geométricos de poblaciones y planos de alineaciones.

Expuesto lo anterior, como indica PIÑÓN PALLARÉS<sup>44</sup> la técnica de las alineaciones, no sirvió para ofrecer soluciones brillantes, sin embargo, en ciudades como Valencia, a través de la práctica reedificatoria, tuvo una trascendencia vital en la transformación de la ciudad antigua, hasta el punto de haber borrado casi por completo los signos de la ciudad medieval.

Según JIMÉNEZ ALCAÑIZ<sup>45</sup>, el Plano de Alineaciones se constituía como uno de los mecanismos de control de la forma urbana, más ampliamente utilizada a lo largo del Siglo XIX y pretendía controlar el trazado de los edificios en sus límites con los espacios públicos, para conseguir una mayor regularidad en los viarios de las ciudades. Las estrategias empleadas eran fundamentalmente dos:

<sup>42</sup> BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del derecho urbanístico español*, op. cit. 34.

<sup>43</sup> ANGUITA CANTERO, R., «*Ordenanza y policía urbana.*» Universidad de Granada. 2008. Págs. 263 a 301.

<sup>44</sup> TABERNER PASTOR, F. «Valencia, entre el Ensanche y la reforma interior.» Op. cit. Pág. 25

<sup>45</sup> JIMÉNEZ ALCAÑIZ C. «Análisis de las Metodologías para la recuperación patrimonial de entornos urbanos protegidos. Propuesta metodológica: desde los valores históricos a los nuevos modelos energéticos. Russafa desde el Siglo XIX. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Valencia. 2012.

En primer lugar, la práctica consistente en trazar líneas rectas entre los dos extremos de la parcela, lo que determinaba calles poligonales por acumulación de trazados parciales y, en segundo lugar, por el intento de regularizar los trazados viarios por las líneas rectas de las fachadas<sup>46</sup>.

A pesar su vacío legislativo, se trataba, según WINSON PALMER<sup>47</sup> de una técnica asumida en la práctica y a través de la cual se vislumbraba una cierta autonomía municipal. Los planos de alineaciones recogían la alineación de las calles nuevas o de aquellas que se quería rectificar, y se realizaban generalmente cuando se solicitaba licencia de edificación. Cada reedificación o nueva construcción debía ajustarse a la alineación correspondiente de la calle en cuestión, y por esto se puede decir que las alineaciones tuvieron su incidencia en los inicios de la reforma interior de las ciudades.

Poco a poco se va tomando conciencia de la importancia del planeamiento en el que basar las transformaciones futuras de la ciudad y encontramos indicios de la voluntad de regular los problemas urbanísticos. Ejemplo de esto es la Real Orden de 25 de julio de 1846, que introduce la obligación de los Ayuntamientos de crecido vecindario de levantar Planos Geométricos de Población<sup>48</sup>, y que vienen a constituirse como el «plano general de alineaciones» de la ciudad.

La finalidad de estos planos era principalmente informativa, pero de ellos se derivan efectos jurídicos en cuanto que obligaban a los propietarios a realizar adelantamientos, retrocesos o rectificaciones de los límites de su propiedad en cada nueva edificación o reedificación, en cumplimiento de las alineaciones proyectadas en ellos. La materialización de estas actuaciones se apoyaba, en la práctica, en la legislación de expropiación forzosa de 1836, que estuvo vigente hasta 1869, a pesar de su operatividad limitada, ya que esta atribuía la utilidad pública como causa expropiatoria, vinculada a la realización de obras de vías de comunicación y las obras de reforma interior se consideraban meras cuestiones de ornato y mejora. Por ello fue necesario que las Cortes otorgaran a dichas obras, singularmente, esta condición y legitimar así la expropiación forzosa para estas actuaciones.

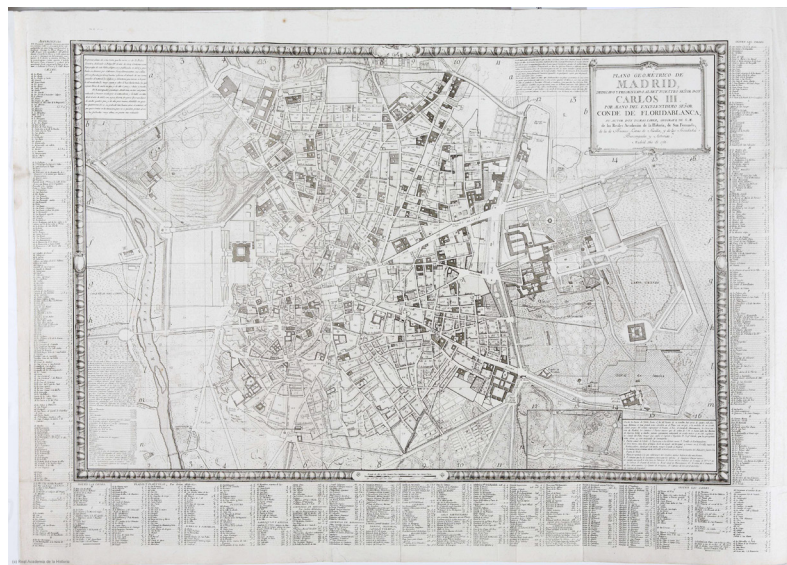


Figura 15. Plano Geométrico de Madrid de Carlos III de 1775. Fuente [www.madrid.es](http://www.madrid.es)

<sup>46</sup> PIÑÓN PALLARÉS J.L. «Los orígenes de la Valencia Moderna» Proyecto de regularización de la Plaza de la Reina. Servicio de Planeamiento del Ayuntamiento de Valencia, pág. 53.

<sup>47</sup> WINSON PALMER G, «Gandía. 1850» Editorial Alfons el Vell. 2007. Ayuntamiento de Gandía, pág. 87.

<sup>48</sup> Obligación que se extendió posteriormente a los municipios de más de 8.000 habitantes mediante Real Orden de 19 de diciembre de 1859



**Figura 16. Plano Geométrico y topográfico de la ciudad de Valencia de Vicente Montero Espinosa. 1852<sup>49</sup>. Fuente Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia. El Plano está editado en 1860 y está dibujado por Ramón M<sup>a</sup> Ximénez quien le añade el ensanche**

Con los Planos Geométricos se dio un salto hacia adelante para impulsar, de alguna forma, la reforma urbana interior de las ciudades y su expansión, aunque para constituirse como algo más que instrumentos cartográficos necesitaban un cuerpo de doctrina urbanística.

De esta forma, distintas Reales Ordenes y disposiciones trataron de ir resolviendo la casuística de los problemas planteados por la realidad de los núcleos urbanos y dotar de cierta uniformidad a la normativa y efectos jurídicos del sistema de alineaciones. Entre otras podemos destacar:

- La Real Orden de 16 de junio de 1854 por la que se establece la tramitación de los «Planes Parciales de alineaciones».

- La Real Orden de 19 de diciembre de 1859 por la que se dicta la Instrucción para la elaboración y ejecución de los planos generales de alineaciones.

- La Real Orden de 20 de enero de 1860, que resuelve problemas específicos derivados de la alineación y apertura de nuevas calles en terrenos particulares (cesión gratuita de terrenos necesarios para la ejecución de viales).

Podemos decir, que las alineaciones fueron una técnica que funcionaba para separar los viales públicos de las parcelas edificables, pero resultaba insuficiente para poder controlar el desarrollo de la ciudad en tanto que no se disponía de medios de actualización o de un esquema preconcebido del conjunto del municipio, y nunca llegaron a regular los aspectos técnico-urbanísticos y de planeamiento, que seguían acantonados en las tradicionales ordenanzas de construcción<sup>50</sup>. Por otro lado, los propios planos generales de alineaciones tampoco tuvieron demasiado éxito en la concepción global de la transformación urbana<sup>51</sup>.

De esta forma podemos concluir, que fueron más eficaces para la regeneración de la ciudad, los planos de alineaciones parciales de calles acompañados de la técnica de la declaración de ruina,

<sup>49</sup> TABERNER PASTOR, F. «Valencia, entre el ensanche y la reforma interior.» Op. cit. Pág. 17. Señala que a pesar de que no se ajustaba exactamente a lo requerido en la R.O. de julio de 1846, se convirtió en un elemento imprescindible para el conocimiento de la evolución de la ciudad.

<sup>50</sup> ROMERO SAURA, F., *La calificación urbanística del suelo*, Montecorvo, Madrid, 1975, pág. 65-68.

<sup>51</sup> Principalmente por las dificultades económicas de los Ayuntamientos y por falta de personal técnico capacitado para el levantamiento del plano general (ANGUITA CANTERO, R., *Ordenanza y policía urbana*, Op. cit., pág. 273)

planteándose la necesidad de disponer de un instrumento que permitiera conocer la forma global de la ciudad para poder analizarla y tomar decisiones para solucionar los problemas presentes y futuros.

En definitiva, la regeneración urbana hasta la segunda mitad del siglo XIX, no avanzó más allá de la rectificación de calles, pero los problemas de la masificación de las ciudades, agudizados por la llegada de nuevas gentes por la industrialización, y el pésimo estado sanitario de viviendas y vías públicas que provocaba epidemias y mortandad, hacían patente la necesidad de acometer una reforma urbana de mayor calado, que diera lugar a la ampliación de calles y a la apertura de grandes espacios libres para crear plazas.

### 3.2.4. Los Bandos Generales de buen gobierno de 1848 y 1859

Estos Bandos surgen como consecuencia de la multitud de disposiciones de buen gobierno dictadas en fechas anteriores y la mayor parte de sus artículos pretenden disciplinar cometidos como el tráfico, la eliminación de basuras o la limpieza de las calles, y empiezan a regular también los tiempos de parada de carruajes y caballerías en los tiempos indispensables para carga o descarga.

En el ámbito del derecho administrativo, estos actos administrativos eran denominados *bandos de policía y buen gobierno* en la España del siglo XIX y podían publicarse por medio de pregón o edictos. A ellos estaban sometidos todo tipo de personas y las acciones u omisiones penadas con respecto a estos bandos, se consideraban delitos o faltas. A tenor del artículo 114.5 de la Ley municipal de 1870:

*«tienen autoridad para dictarlos los gobernadores en las provincias y los alcaldes en los pueblos, autoridad que deriva de la potestad reglamentaria que tiene el poder ejecutivo, y que ejercen los alcaldes y gobernadores por delegación del ministro de Gobernación. En estos bandos pueden imponerse penas a los contraventores, pero no podrán exceder de las establecidas para las faltas en el Libro III del Código penal de 1870, salvo el caso de que se trate de materia regulada por leyes especiales. Art. 625 del Código penal de 1870.»*

### 3.3. El Proyecto General de 1861 para la reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones, de Posada Herrera

Entrados ya en la segunda mitad del siglo XIX, además de los tímidos inicios de la ordenación urbana a través de los planos de alineación, se hace evidente, como así indican MENÉNDEZ REXACH y IGLESIAS GONZÁLEZ<sup>52</sup>, la necesidad de elaborar nuevos instrumentos legales que permitieran dar solución al verdadero problema para afrontar la reforma de la ciudad con éxito, que no era otro que el de adquirir suelo para crear nuevos espacios que oxigenasen la ciudad y la hiciesen más habitable.

Esto conllevaba la revisión de la legislación sobre Expropiación Forzosa, que requería mecanismos más complejos que la simple expropiación de terrenos para vías de comunicación. La primera ley de expropiación, de 17 de julio de 1836 no contemplaba de forma explícita las expropiaciones en la ciudad aunque, en ocasiones, sirvió como justificación en algunas operaciones y se intentó que las plusvalías generadas con la mejora sirvieran para pagar el coste de la expropiación.

Pero en nuestro país, urbanísticamente hablando, preocupaba más resolver el ensanche de las poblaciones que abordar el tema de la reforma interior, y en esa época, de forma paralela, se empie-

---

<sup>52</sup> MENÉNDEZ REXACH, A. y IGLESIAS GONZÁLEZ, F. «Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid.» Editorial Montecorvo. 2007. Pagina 27

zan a desarrollar los planes de ensanche de las poblaciones y las actuaciones empiezan a adquirir un carácter netamente expansionista.

Tratando de ofrecer una respuesta a la necesidad de instrumentar un régimen jurídico y financiero adecuado para desarrollar las operaciones urbanísticas tanto de reforma interior como de ensanche, se elaboró el **Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones de Posada Herrera en 1861**, y que supuso el primer intento de consideración unitaria de la problemática urbanística y cuya importancia ha sido convenientemente destacada por el profesor BASSOLS COMA<sup>53</sup> al calificarlo como: «el texto más ambicioso y completo que se elaboró en nuestra madre patria en el Siglo XIX»

La razones que motivaban esta iniciativa legislativa quedaban explicadas en el Preámbulo de la Ley; se trataba parafraseando a CERDA de:

«fijar los derechos y deberes de la Administración para los propietarios, de los propietarios con la Administración, y de los propietarios entre sí en sus mutuos y complicadísimas relaciones, en las cuales como en las líneas del proyecto han de causar ciertas perturbaciones y provocar cuestiones gravísimas no resueltas como imprevistas por nuestra legislación actual, era y es precisa la intervención y decisión expresa de una Ley escrita, de intento y con tal objeto formulada»

Entre los objetivos de esta ley, y según TERAN TROYANO<sup>54</sup> se encontraban preocupaciones comunes a las de otros países europeos, como resolver los problemas de salubridad y la mejora del tránsito viario en el interior de las poblaciones, e incrementar el número de viviendas para hacer frente a la carestía y los elevados precios.

### 3.3.1. Las operaciones urbanísticas como obras públicas legitimantes de la expropiación forzosa

En primer lugar, el Proyecto de Ley declaraba en su artículo 1 que se consideraban de utilidad pública, a los efectos de la ley de 17 de julio de 1836 de enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público, las obras de reforma, saneamiento, ensanche y mejora de las poblaciones, según los siguientes conceptos.

- Obras de reforma (art. 2), que se refería a aquellas que se realizaban en el interior de las poblaciones con el objeto de abrir, prolongar o suprimir alguna de sus calles.
- Obras de saneamiento (art. 3), que se referían, a su vez, a las obras de desecamiento de terrenos, supresión de habitaciones o barrios insalubres, construcción de alcantarillado y ventilación de manzanas y cuarteles.
- Obras de ensanche (art. 4) destinadas a proporcionar mayor extensión a las poblaciones para su desarrollo y engrandecimiento.

De esta forma y como señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>55</sup> las denominadas actuaciones urbanísticas ya no se limitaban a las relacionadas con el ornato y embellecimiento de la ciudad, de tal forma que el instituto expropiatorio se modelaba en el Siglo XIX, enteramente al servicio de la obra pública y

<sup>53</sup> BASSOLS y COMA M. «Génesis y evolución del derecho urbanístico (...) Op. cit. 124.

<sup>54</sup> TERÁN TROYANO, Fernando de, Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX. Ed. Cátedra. Madrid, 1999, págs. 52-53.

<sup>55</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ TR «Las obras públicas. Revista de Administración Pública. Números 100-1002. Enero Diciembre de 1983. Páginas 2436.

por tanto «dejaba de ser propiamente una institución excepcional para convertirse en un elemento de utilización normal para los fines de índole urbanística».

### **3.3.2. El plan económico-financiero para la realización de las obras del Proyecto de Ley**

#### *3.3.2.1. La cesión gratuita de los terrenos destinados a nuevas calles*

El texto contenía la previsión, para la apertura de las nuevas vías, tanto en el interior como en el ensanche, la obligación del propietario de ceder gratuitamente la superficie destinada a la calle, asumiéndose que esta era un elemento indispensable de la edificación que permitiera la construcción del inmueble.

Como era de esperar, esta previsión encontró una importante oposición por parte de las Asociaciones representativas de la propiedad, entre estas la del Instituto Agrícola Catalán de San Isidro<sup>56</sup> que reclamaba que:

«la cesión obligatoria y gratuita de terrenos en los que tengan que abrirse nuevas calles, faltándose de esta suerte no ya tan solo a ley vigente de expropiación forzosa que se invoca en el art. 1º del proyecto, sino al principio de justicia, al derecho de propiedad y al fundamento del orden social.»

En otro orden de cosas, el Proyecto no se pronuncia claramente sobre quien debía correr con los gastos de la urbanización de las nuevas calles, aunque hay que reconocer que CERDÁ había establecido que el propietario o propietario que quisieran abrir una calle debía contemplar toda la urbanización con sus accesorios de alcantarillado, cañerías y todo clase de empedrados, cediéndose a la municipalidad después de construirlo. Por otra parte y siguiendo a MARTÍ FONT<sup>57</sup>, el empedrado, saneamiento y conservación de las misma sería a cargo de la municipalidad.

Por otra parte el Proyecto por primera vez distinguía entre los gastos derivados de la apertura de calles y los gastos relativos a la implantación y urbanización de los otros espacios públicos destinados al uso general de la población, en una disociación que hoy recuerda a la existente entre los sistemas locales y los generales.

#### *3.3.2.2. Los orígenes de la reparcelación forzosa*

Finalmente el proyecto de Posada Herrera, consagraba por primera vez, como apunta BASSOLS<sup>58</sup> el principio de equidistribución de beneficios y cargas y en consecuencia ante el reconocimiento del auténtico sistema de Reparcelación Forzosa, mediante la adjudicación de terrenos a los propietarios que se vieran gravados en mayor proporción a cargo de los más desfavorecidos.

De esta forma y según lo que preconizaba CERDA, el artículo 35 del Proyecto de Posada Herrera preveía que:

«Será de cuenta exclusiva de los propietarios, en el caso de la apertura de nuevas calles, la cesión gratuita del terreno necesario para la vía pública, si sobre él no existe edificación alguna, en proporción a la superficie que posea cada uno de ellos; y a fin de evitar que la apertura en cuestión redunde en

<sup>56</sup> Imprenta del diario de Barcelona. Exposición que eleva al Senado el Instituto Agrícola Catalán de San Isidro.

<sup>57</sup> MARTÍ FONT V. «Ley para la reforma y ensanche de las poblaciones. Revista de Obras Públicas. 1862, 10. Tomo I. Págs. 71-76.

<sup>58</sup> BASSOLS COMA, M. Op. cit. Génesis... Págs. 202 y 203.

perjuicio de unos y ventaja de otros, los que pierdan menos terreno deberán compensar en especie a los que pierdan mas, de manera que todas las fincas vengan gravadas en justa proporción a su Área»

Este precepto se completaba con el art. 10 del Proyecto, cuando disponía que:

«Si una propiedad rústica pasaba a ser edificable por consecuencia del ensanche, mejora o reforma de una población, se autoriza al Gobierno para que, por medio de compensaciones recíprocas, pueda hacer obligatoria la rectificación de sus lindes, de manera que en todos los casos se construyan solares de figura rectangular.»

### 3.3.2.3. Reglas de aplicación a la rectificación de las calles

Como así expone PASCUAL MARTÍN<sup>59</sup>, el proyecto de Ley de Posada Herrera, contemplaba la cesión gratuita y completa por parte de los propietarios de los terrenos destinados a calle, únicamente operaba para la apertura de vías nuevas; cuando de lo que se trataba era de rectificar la alineación de las calles existentes con edificaciones, la situación era bien distinta, limitándose dicha cesión a la mitad del terreno que debiera ganarse a la vía pública.

### 3.3.2.4. Reglas relativas a la parcela mínima

Por lo que se refiere a este extremo, el Proyecto de Posada Herrera, instituyó también, por vez primera las condiciones de la parcela mínima que en un futuro se extrapolarán a los distintos Planes Urbanísticos.

Aunque debe reconocerse que la Junta Consultiva de Policía Urbana en sus Bases para alineaciones de calles de 5 de agosto de 1853 adelantó los criterios de la parcela mínima, es, de hecho, el artículo 11 del Proyecto el que determinaba que:

«queda prohibida desde la publicación de esta Ley, la edificación de terrenos que no compongan al menos una superficie de 300 m<sup>2</sup> y en la que el menor de los lados no tuviese 10 metros lineales»

Este precepto se completaba con el siguiente:

«la línea de fachada de cada manzana deberá ser paralela al eje de calle y los lados edificables de la misma tendrán un fondo igual a su semianchura, pudiendo solamente edificarse sobre las dos terceras partes de este fondo y quedando la otra para jardín o patio de desahogo.»

Sin embargo contra la rigidez de este precepto se alzó, otra vez el instituto Agrícola Catalán de San Isidro que respondió que: «esta medida afectaba a todos los pequeños propietarios que son los más, constituyendo esta prohibición un atentado al derecho de propiedad.»

Para los casos en los que los solares no reunieran la superficie de 300 m<sup>2</sup> se admitían dos alternativas según el art. 11 del Proyecto de Posada Herrera;

1º) Que los propietarios colindantes procedieran a la adquisición de las parcelas que no reuniesen la superficie mínima, por el precio de tasación realizado por dos peritos.

---

<sup>59</sup> PASCUAL MARTÍN J.I. «Gestión Urbanística en la legislación de Ensanche y de Reforma Interior» Monografías Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela 2015. Pág. 144.



2º) Que se procediera a la expropiación de la parte necesaria de las fincas de los propietarios colindantes necesarias para formar solares de una extensión determinada.

En este sentido, el Proyecto de Posada Herrera avanzaba en su tiempo a las posteriores actuaciones asistemáticas o edificatorias que se incorporarían de forma sistemática casi 100 años después con la Ley del Suelo de 1975.

### 3.3.2.5. Expropiación de las zonas laterales

Se contemplaba a los efectos de garantizar el cumplimiento de la parcela mínima edificable, el art. 28 que contemplaba que si: «en las fincas expropiadas no quedase a disposición del propietario la superficie señalada en su artículo 11, la Administración estará obligada a adquirir la totalidad de la parcela que se encuentre en ese caso.»

Se contemplaba, por tanto, un derecho a la expropiación total de la finca en aquellos supuestos de parcelas sobrantes. Se trataba y como ya se realizara en el Proyecto de Reforma de la Puerta del Sol de las denominadas expropiaciones de las zonas laterales a la vía pública para una vez regularizados enajenarlos.

### 3.3.2.6. Condiciones edificatorias y límites al derecho de propiedad

Según BASSOLS I COMA<sup>60</sup> el texto de Posada Herrera intentó codificar un conjunto de límites al derecho de propiedad por razón del Urbanismo, llegándose a consagrar una concepción estatutaria del derecho de propiedad del suelo.

De esta forma y según los artículos 11 y 12, el proyecto contemplaba las siguientes normas:

- La anchura mínima de las calles para todos los proyectos de reforma o ensanche era de 12 metros, sin que en ningún caso la altura máxima pudiera exceder de vez y media el ancho de la calle a que pertenezca (art.13)
- Toda edificación exigirá la previa concesión de licencia, debiéndose solicitar con carácter previo la alineación y rasante de la vía pública que limitara la propiedad (art.16)
- A todo proyecto de alineación de calle se debía acompañar precisamente la de la rasante.
- Toda edificación nueva que dispusiera de albañal o alcantarilla deberá disponerse de medidas que se conduzcan a ella las aguas pluviales y las inmundas (art.18)

### 3.3.2.7. La expropiación sanción y los orígenes del registro de solares

Como así expone PASCUAL MARTÍN<sup>61</sup> una de las cargas y obligaciones más importantes que se imponían al propietario era el de la obligación y el deber de edificar. Se rescataban los principios de las disposiciones antiguas acerca de los «solares yermos» con objeto de evitar la especulación y conseguir la promoción de solares.

De esta forma, el art. 19 del Proyecto contemplaba:

---

<sup>60</sup> BASSOLS COMA. M, Op. Cit. «Génesis y evolución...» Págs. 194

<sup>61</sup> PASCUAL MARTÍN. J.I. «Gestión urbanística (...)» Op. cit. Pág. 55.

«Cuando se halle construida la tercera parte de la longitud de una manzana, se procederá respecto de los demás solares que comprenda, en la forma que establece la Ley 7, Título XIX de la Novísima Recopilación; extendiéndose el plazo de edificación hasta que lo juzgue conveniente el Gobierno.»

Por tanto, la no edificación en el plazo señalado por el Gobierno suponía la aplicación de la posibilidad prevista en el art. 37: «

El Gobierno podrá adjudicar, en pública subasta, los terrenos que se encuentren en el caso señalado en el art. 19, entregándose a los propietarios de ellos el importe de la expropiación y aplicando el exceso de valor que se halal obtenido en la subasta a los trabajos de la vía pública.»

### 3.3.2.8. *La expropiación forzosa y su justiprecio*

Por lo que se refiere a la expropiación forzosa, el proyecto de Ley de Posada Herrera, reconocía el axioma revolucionario de la inviolabilidad y el carácter sagrado de la propiedad privada de tipo burgués, pero como acertadamente explica NIETO<sup>62</sup> esta sacralización:

«no podía significar su intangibilidad puesto que también, con absoluta unanimidad se admitía que había que ceder en caso de conflicto con el interés común o general. Tal era su segundo principio sustentador; la propiedad individual debía ceder ante los intereses generales, pero con la garantía de un procedimiento legalmente establecido que comprendiese la previa indemnización.»

Finalmente, se constituyeron como novedades muy importantes previstas en el texto respectivo, las relativas a la indemnización expropiatoria. Efectivamente, aunque la Ley de enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público de 1836, no estableció regla alguna para determinar el justiprecio, posteriormente su reglamento desarrolló estos apartados.

Este justiprecio venía determinado como resultado de tres sumatorios; el valor del inmueble, los perjuicios que se hubieran podido causar al propietario y finalmente un tanto alzado del 3 % de los anteriores, en concepto del premio de afección.

Lo novedoso del Proyecto de Ley Posada Herrera, fue el intento de que la tasación expropiatoria se contemplase, de acuerdo con la ortodoxia cerdiana, tanto el demérito como el mérito que sufría la propiedad a resultas de la expropiación parcial.

De esta forma el art. 25 del mencionado texto legal, determinaba que

«Al aplicarse la Ley de expropiación forzosa al justiprecio, se verificará teniendo en cuenta, de una parte el valor actual de ellos y los daños y perjuicios que reciban las fincas y de otra, el aumento de precio y beneficios que obtengan por las reformas que se proyecten o por las mejoras que en aquellos puedan producir las obras que se traten de ejecutar.»

### 3.3.2.9. *A modo de conclusión. La Ley que no pudo ser*

Como bien expone BASSOLS COMA<sup>63</sup> de «haber prosperado definitivamente el Proyecto de Posada Herrera, la legislación española tanto por la época de su formulación como por su carácter progresivo, hubiese dispuesto de uno de los texto más avanzados y radicales de su historia legislativa».

<sup>62</sup> NIETO A. «Evolución Expansiva del concepto de Expropiación Forzosa», Revista de Administración Pública, nº 38, 1962.

<sup>63</sup> BASSOLS COMA M. «Génesis y evolución (...) Op. cit 34.

Efectivamente y parafraseando a PASCUAL MARTÍ, muchas fueron las novedades que se plasmaron tanto en la consagración de las actuaciones urbanísticas como obras públicas, las obras de interés general y competencia pública; la previsión de cesiones obligatorias del suelo destinado a calle; la generalización de la expropiación forzosa como instrumento habitual al servicio de la gestión urbanística; la codificación del conjunto de limitaciones y cargas del derecho de propiedad por razón del Urbanismo o la consagración de la técnica francesa de la expropiación por franjas laterales.

Por su parte MONLAU<sup>64</sup> exponía en 1862 que. «Pasando por lo de saneamiento (...) no podemos más que aplaudir esta iniciativa vigorosa del señor ministro de Gobernación.»

En el mismo sentido MARTÍNEZ ALCUBILLA<sup>65</sup> planteaban la necesidad de que el proyecto de ley de reformas, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones se «discutiese y elevase a ley, sin tardanza, con las adicciones y modificaciones que la justicia y conveniencia aconsejen, para de este modo facilitar las mejoras urbanas sin herir derechos e intereses que son muy respetables»

Pero a pesar de estos loables deseos y como cabía esperar, el Proyecto de Losada Herrera fracasó, reaccionando de forma vehemente contra el, no solamente los propietarios del caso histórico a los que se les imponían deberes, la clase propietaria en general y finalmente los círculos económicos liberales del momento<sup>66</sup>.

Pero no solamente eso, su fracaso supuso el abandono inicial de gran parte de las ideas de CERDÁ, que en mayor o menor medida pretendía positivizar la iniciativa de POSADA HERRERA.

De hecho y según MÁS HERNÁNDEZ<sup>67</sup> «no fue casual que la caída del Proyecto coincidiera con la entrada de los grandes promotores en escena, con compras masivas de suelo tanto en Barcelona como en Madrid. José Salamanca adquirió por entonces los primeros terrenos para su incipiente barriada madrileña en agosto de 1862 y un mes después se crearía la Sociedad de Ensanche y Mejora de Barcelona. A lo largo de 1863, las transacciones de suelo en ambos ensanches fueron muy importantes (...). Había desaparecido el peligro de las soluciones preconizadas por Cerdá.»

La derrota no obstante fue momentánea, porque sus postulados y principios se fueron incorporando poco a poco, tanto en la legislación de ensanche como en la de Reforma Interior, hasta llegar a su consagración definitiva con la Ley del Suelo de 1956

### **3.4. De 1868 a 1900: la adaptación de la legislación urbanística a las nuevas concepciones jurídico-administrativas**

En esta etapa se vive una importante aceleración del crecimiento de las ciudades, seguida de un aumento la demanda de servicios urbanos, epidemias y en general, deficientes condiciones higiénicas que ponen en evidencia las bases del Derecho urbanístico.

En el plano urbanístico, durante el sexenio revolucionario entre 1868 y 1874 se puso en práctica el ideario descentralizador en el régimen local y en las obras públicas, y se dio una concepción judicializada a la expropiación forzosa.

---

<sup>64</sup> MONLAU P.F, «Revista «El monitor de la Salud de las familias y de la salubridad de los pueblos» Tomo V. Número III. 1862.

<sup>65</sup> MARTÍNEZ ALCUBILLA, M, «Diccionario de la Administración española. Compilación de la Novísima legislación de España Peninsular y ultramarina en todos los ramos de la Administración». Editorial Administración. Año 1886-1887.

<sup>66</sup> ORDUÑA PRADA, M. «Posada Herrera y el Proyecto de la Ley de Ensanche de 1861.» Págs. 291-292. «Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo en España». Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. Año 1997. Pág. 54.

<sup>67</sup> MÁS HERNÁNDEZ. R, «La promoción inmobiliaria en los ensanches del Siglo XIX. Revista Ciudad y Territorio. 119-120. Año 1999, pág. 12.

A partir de 1874, con la etapa de la Restauración, a pesar de que se formaron los grandes códigos y leyes administrativas de nuestro sistema administrativo, no hubo renovación o innovación en cuanto a instituciones y técnicas jurídico-urbanísticas.

### **3.4.1. Ley de los ensanches de las poblaciones de 29 de junio de 1864 y el reglamento para la ejecución de 25 de abril de 1867**

Esta norma tuvo sus orígenes en una proposición de Ley del Diputado Sr. José Luis Retortillo Retortillo a fin de declarar «ciertos beneficios a los terrenos comprendidos en la zona de ensanche de las poblaciones» y cuyo objetivo era el de fomentar la ejecución de los nuevos desarrollos, estableciendo reglas precisas para la financiación de las obras (base económica) en un momento en el que resultaba inaplazable la llamada «cuestión de los inquilinatos» derivada del incremento del precio de la vivienda como consecuencia de la libertad de precio de la Ley de 9 de abril de 1791.

#### *3.4.1.1. Ámbito de aplicación*

Por lo que respecta a esta Ley y enlazando con los principios de su predecesora Ley de Enajenación Forzosa, debemos entender que se continuaba con el perfeccionamiento y desarrollo de los conceptos propios y característicos del procedimiento de expropiación forzosa. De esta forma se declararon como obras de utilidad pública aquellas correspondientes al ensanche de las poblaciones en lo que se refería a calles, plazas mercados y paseos.

Por tanto y a diferencia del Texto de Posada Herrera que había incluido las obras de reforma, saneamiento y mejora de las poblaciones, esta, por el contrario, únicamente declaró objeto de enajenación forzosa, las obras de ensanche de las poblaciones, especificando como se ha dicho «supra» «a calles, plazas, mercados y paseos.»

Por tanto y como así declaraban TORT y MARTORELL<sup>68</sup>, la declaración de utilidad pública no era absoluta, pues se limitaba a los terrenos necesarios para actuar sobre estos bienes de uso público. Las demás obras públicas que deseasen construirse, como iglesias, teatros, hospitales, etc... que se regían por sus disposiciones generales en materia de expropiación.

La Ley, a diferencia del proyecto de 1861, tampoco disponía de una definición de lo que debía de entenderse por ensanche; laguna que fue colmatada por el Reglamento de la Ley de 25 de abril de 1867 al disponer en su artículo 1<sup>º</sup> que se entendería por ensanche:

«La incorporación a la ciudad de los terrenos que constituyesen las afueras en una extensión proporcionada al aumento probable del vecindario a juicio del Gobierno, siempre que aquellos terrenos hubiesen de convertirse en calles, plazas, mercados, paseos, jardines y edificios urbanos.»

#### *3.4.1.2. Órgano competente para declarar el ensanche*

Por lo que se refiere a esta cuestión, el art. 1 del RD de 25 de abril de 1867 por el que se aprobaba el Reglamento de desarrollo de la Ley determinaba como órgano competente para aprobar y declarar la utilidad pública al Gobierno de la Nación oyendo a los ayuntamientos así como las juntas de ensanche.

---

<sup>68</sup> TORT MARTORELL, J. «Tratado general de expropiación por utilidad pública» Establecimiento tipográfico de los sucesores de N. Ramírez. Barcelona. 1879. Pág. 318.

Sin embargo, una vez aprobada la Ley de ensanche de 1876, la Ley municipal de 2 de octubre de 1877, atribuiría a los Ayuntamientos la competencia para la apertura y alineación de calles, plazas y toda clase de vía de circulación.

### 3.4.1.3. *El proyecto de ensanche como instrumento de planificación*

Por lo que se refiere a esta cuestión, la Ley de Ensanche de 1864, únicamente exigía para poder comenzar las obras de edificación que estuviese aprobado el plan general del ensanche con el señalamiento de las alineaciones de la nueva zona de expansión. No obstante lo expuesto, de la lectura del Reglamento de 25 de abril de 1867 se incorpora la necesidad de elaborar un proyecto específico para poder ejecutar en ensanche.

Por tanto y siguiendo a PASCUAL MARTÍN<sup>69</sup> a pesar de la denominación, no nos encontramos ante un Proyecto técnico, en sentido estricto, sino ante un auténtico Plan de Urbanización.

Por otra parte y como así indicaba CARRETERO PÉREZ<sup>70</sup>, se contemplaba claramente que la legislación de ensanche concibe «el plan como un concepto operativo (...) de tal forma que las normas urbanísticas no forman parte del Plan, sino que se contenían en los Reglamentos y las Ordenanzas municipales que eran las que limitaban los derechos de los propietarios.»

### 3.4.1.4. *El plan económico financiero de la ley*

Mayor interés tuvo el régimen jurídico correspondiente a la financiación de las obras de ensanche, de tal forma que estas se financiaban en primer lugar a través de los siguientes mecanismos:

- a) Cantidad que como gasto voluntario cada municipio incluía en su presupuesto municipal.
- b) El importe de las contribuciones territoriales y de cargos municipales ordinarios que durante 25 años satisfaga la Propiedad comprendida en la zona de ensanche.
- c) Un recargo extraordinario sobre el cupo de las contribuciones territoriales que satisfacía las mismas propiedades comprendidas en ensanche, el cual podría ascender hasta el 60 por 100 y hasta que estuvieran cubiertas por los ayuntamientos todas las obligaciones a las que se ha hecho referencia anteriormente.
- d) Se contemplaba también la posibilidad de conceder préstamos sobre las bases de los ingresos especificados anteriormente.
- e) Emisión de obligaciones y títulos de valor en su condición de deuda pública.

La Ley consideraba que los Ayuntamientos expropiaban y urbanizan los terrenos destinados al uso público y que para acometer estos trabajos se les debía de dotar de los fondos precisos para ello; fondos que se pretende obtener por el producto de gravar el aumento de la riqueza imponible que se genera a resultas de la operación urbanística de referencia.

En palabras de EZQUIAGA DOMÍNGUEZ<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> PASCUAL MARTÍN J.I. «Gestión urbanística (...)», op. cit. 54.

<sup>70</sup> CARRETERO PÉREZ A. «Naturaleza jurídica de los Planes de Urbanismo» Revista de Derecho Urbanístico. Enero-Febrero. 1970. Año IV. Núm. 16.

<sup>71</sup> EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M. «Tesis doctoral. La forma de la ciudad. La regulación de los tipos edificatorios en las Ordenanzas de Madrid.» Tres Tomos. Madrid. 1990.

«La Ley de Ensanche de 1864 concibe la urbanización del mismo como materia de iniciativa pública gestionada por el Ayuntamiento. Esto supone que es a éste al que corresponde adquirir el suelo destinado a viales a través de la expropiación forzosa, así como llevar a cabo las explanaciones, empedrados y encintados de aceras, tendido de los servicios, etc. La recuperación de la inversión realizada por el Ayuntamiento se produce a largo plazo merced a la transferencia al municipio de la contribución territorial durante 25 años en el perímetro del Ensanche, autorizando además un recargo del 60 %».

Sin embargo, también hay que reconocer que la propia Ley de 1864, adelantándose a las futuras Juntas de Compensación, también regulaba la iniciativa urbanística individual o colectiva de los propietarios del ensanche; propietarios que no solamente podrían presentar un proyecto de ensanche para su aprobación por el Gobierno sino también incluso urbanizar el suelo de su titularidad para después ceder al municipio los terrenos destinados al uso público, todo ello a cambio de no abonarse los citados ingresos fiscales.

Finalmente el artículo 13, regulaba un singular procedimiento de exención de las contribuciones territoriales para los propietarios que hubieran acordado cesiones previas de suelo.

«A las empresas o particulares que en todo una zona o en parte de ella cedan al Ayuntamiento la propiedad de los terrenos necesarios para calles y plazas, costeen su desmonte, construyan las alcantarillas y establezcan las aceras, empedrado y alumbrado, se les entregará o condonará en su caso el importe de la contribución urbana y recargos municipales.»

Por tanto se reconoce que las empresas o particulares que en toda una zona de ensanche hayan cedido los terrenos necesarios para las calles y las plazas, costeen su desmonte, construyan alcantarillas y establezcan las aceras, empedrado y alumbrado se les exonere con el importe de la contribución territorial y recargos municipales por el tiempo y forma que el Ayuntamiento determine

#### *3.4.1.5. Las juntas de ensanche y la fijación de justiprecios*

Como novedad importante, se crea la denominada Junta de ensanche un órgano colegiado que tendrá como función valorar los terrenos que se van a expropiar con el correspondiente justiprecio así como inspeccionar la inversión de los fondos destinados en el ensanche para que no se desvíen a ningún otro concepto.

### **3.4.2. La génesis del ensanche decimonónico en España**

Suele afirmarse que fue la dificultad en la puesta en funcionamiento de la reforma interior de las ciudades (especialmente manifestada con ocasión de la Reforma de la Puerta del Sol 1856-1862) la circunstancia que derivó en la necesidad de producir suelo urbanizado a resultas del desarrollo de la urbe industrial y que devinieron, a la postre, como los hechos que motivaron que las principales experiencias urbanísticas de nuestro país durante el Siglo XIX fueron precisamente los ensanches de la ciudad antigua.

En este contexto, BASSOLS COMA plantea como referente lo sucedido en Francia durante el Siglo XIX a través de la «(...) reconversión del antiguo sistema de planes de alineaciones, en virtud de la Ley Napoleónica de 1807 complementada posteriormente con las previsiones de la Ley de Expropiación Forzosa de 1841, sobre compensación de las indemnizaciones con las plusvalías y la especialidad de la expropiación por zonas laterales.»

De esta forma el Decreto de 26 de marzo de 1852 sobre el Plan General de las vías públicas de París, de Hausmann, pudo con éxito afrontar la transformación de los centros urbanos.

En este estado de cosas y como así opina ALZOLA y MINONDO<sup>72</sup> se vuelve a poner de manifiesto que:

«trazadas nuestras villas y ciudades en tiempos antiguos, en que las ciencias de aplicación de hallaban en lamentable retraso (...) claro está que la disposición de sus calles es en general muy defectuosa y requiere grandes reformas para atemperarse a las necesidades presentes y aun las futuras; y sin embargo en España se ha hecho hasta ahora bien poco en este camino, puesto que las principales mejoras de esta índole han consentido más bien en el ensanche exterior de las poblaciones que en la reforma de los antiguos núcleos urbanos, por haberse considerado generalmente como empresa titánica e inabordable. En cambio al visitar alguna capitales extranjeras, no podemos menos que sorprendernos a ver abiertos como por ensalmo en el centro de los barrios más apiñados, esos magníficos boulevards de París y otras ciudades.»

El propio ALZOLA<sup>73</sup> vuelve a poner de manifiesto esta contradicción entre el Urbanismo Español y la experiencia Haussmaniana de París, mediante este texto:

«las ciudades francesas se han embellecido gracias al sistema inverso, de apertura de boulevares interiores por medio de derribos importantes en los barrios antiguos con expropiación de zonas colindantes, principio beneficiado que no se había introducido en nuestra legislación de enajenación forzosa en el reinado de Isabel II. En cambio aventajamos a los países extranjeros, y especialmente a Francia en el mecanismo de ensanches que desconocen casi en absoluto —salvo en los terrenos procedentes del dominio público— pudiendo ostentar la magnífica urbanización de Barcelona como verdadero modelo para crear nuevas poblaciones.

Expuestos estos antecedentes, interesa hacer constar que el origen del ensanche decimonómico hay que buscarlo en el desarrollo de la ciudad industrial y en los aumentos demográficos, sociales y económicos que ello generó en el espacio urbano heredado.

Por otra parte, COUDROY DE LILLE<sup>74</sup>, determina que es en la España periférica donde la modernización de las estructuras económicas y sociales se realiza de forma más rápida y precoz, donde surgen los ensanches, ya que allí la urbanización se desarrolla con mayor rapidez, ligada a las actividades portuarias y es a la vez donde se encuentra mayor disponibilidad de capital y las élites liberales más avanzadas.

Por otra parte y según LÓPEZ TRIGAL<sup>75</sup>, se determina que además de los puertos y el ferrocarril, otro factor decisivo en la aparición de la técnica de los Ensanches, proviene de la incidencia de las

---

<sup>72</sup> ALZOLA y MINONDO P. «Expropiación forzosa. Examen del proyecto de Ley presentado a las Cortes por el Excmo. Sr. Montero Ríos. Imprenta de Fortalet. Madrid. 1866. Págs. 55 y 56.

<sup>73</sup> ALZOLA MINONDO P. «Historia de las Obras Públicas en España. Imprenta de la Casa de la Misericordia. 1899.

<sup>74</sup> COUDROY DE LILLE, L. «L'ensanche de población en Espagne: invention d'une pratique d'aménagement urbain. (1840-1890), Université de París. X-Nanterre. Pág. 235. Se cita por este autor que el derribo de las murallas, unido a la llegada del ferrocarril, será uno de los elementos claves en la construcción del discurso político del ensanche. La ciudad de Madrid es, evidentemente una excepción tanto por su localización central, por la inexistencia de murallas en torno a la ciudad y por no corresponder a las características de la ciudad industrial, pero el peso de las élites políticas parece ser que suplieron todo lo anterior. Barcelona, sin embargo responde perfectamente a todos los criterios señalados. Su tamaño, su rápido crecimiento, su implicación en la revolución industrial, sus funciones portuarias y militares, el grave obstáculo que suponían sus murallas y la importancia del tendido del ferrocarril la convirtieron en el «tipo perfecto de ciudad de Ensanche».

<sup>75</sup> LÓPEZ TRIGAL L. «Los ensanches en el Urbanismo Español. El caso de León.» Editorial Biblioteca Nueva. Edición 1999. Madrid. Pág. 48. Contempla este autor que el alcantarillado, la distribución de agua potable, el gas, el telégrafo y ya en las últimas décadas de siglo las últimas aplicaciones de la electricidad. De esta forma y parafraseando a CERDA en su Teoría General de la Urbanización cita. «Qué decir de ese crecido número de tubos e hilos que las secciones transversales y longitudinales del suelo (...) nos presentan a diversas alturas, de diferentes materias, huecos una veces, sólidos otras y revestidos además de un tegumento impermeable? Esos tubos son los canales de importación del gas del alumbrado público y privado que viene desde las fábricas y depósitos generales hasta el último farol público, hasta el último mechero de la última buhardilla para suplir la luz artificial (...) esos hilos son alambres conductores de electricidad que vienen de

nuevas redes de infraestructura de servicios urbanísticos, agua, electricidad y alcantarillado del que empezaron a dotarse las ciudades españolas.

No obstante lo expuesto, según PASCUAL MARTÍN<sup>76</sup> los ensanches, se vieron desde sus orígenes ante dos importantes obstáculos: el primero lo oponía la Administración militar que abogaba por mantener las murallas como insustituible elemento defensivo, aún en pleno Siglo XIX cuando las modernas técnicas militares habían demostrado su inoperancia.

El segundo límite lo constituían los intereses de los propietarios de la ciudad histórica que veían en la regeneración y colmatación de la ciudad histórica una solución más viable y razonable.

### 3.4.2.1. El derribo de las murallas medievales

Por lo que se refiere a esta apartado y tal y como apunta SERRANO SEGURA<sup>77</sup> el desarrollo urbano planteó en el siglo XIX un problema añadido en aquellas ciudades que mantenían sus murallas. Sin embargo estas se derribaron cada una en años diferentes y sin obedecer a un plan conjunto, en un claro interés de especulación del suelo.

CIUDAD	AÑO DEL DERRIBO
Burgos	1831
Pamplona	1920
Zaragoza	Se derribaron por los dos sitios de 1808 y 1809 en la Guerra de Napoleón, si bien los últimos lienzos se perdieron mucho después.
Granada	Derribadas inicialmente por el general Sebastiani <sup>78</sup> . El derribo continuó décadas después cuando se fueron echando abajo varias puertas como la de los Molinos en 1833 o la del Pescado en 1840, junto con lienzos de muralla, hasta quedar en la actualidad sólo restos en la ciudad alta.
Vigo	Databa de 1856 se demolió a mediados del siglo XIX cuando se inició el ensanche de la ciudad.
La Coruña	Databa de 1656, se demolió a mediados del siglo XIX cuando se inició el ensanche de la ciudad.
San Sebastián	Real orden de 22 de abril de 1863 y poco después se inició el ensanche de la ciudad que hasta entonces se había desarrollado en torno de la fortaleza militar; a partir de ese momento el crecimiento tomó una nueva orientación hacia levante que, ya en el siglo XX, se completaría hasta crecer en todas direcciones.
Valencia	20 de febrero de 1865
Sevilla	1868
Palma de Mallorca	1873 y ya en el siglo XX, en agosto de 1902.
Madrid	No la rodeaba propiamente una muralla. En el pasado había tenido dos, una interior que protegía la almudena y otra exterior, la primera con dos puertas y dos torreones y la segunda con cuatro puertas. La que comúnmente se denominaba tercera muralla en el siglo XIX no era sino una cerca de mampostería sin torres y con varios portillos construida en el XVI, cuando Felipe II decidió hacer de Madrid la capital de su imperio en 1561 y comenzó a expandirse el caserío hacia el norte y el este.

Fuente: Elaboración propia

---

remotos puntos a las estaciones de la urbe y fin de difundir por ella y transmitir a las familias con la rapidez del rayo, las noticias importantes del orden político, social, mercantil y económico.»

<sup>76</sup> PASCUAL MARTÍN J.I. Op. cit. «Gestión urbanística en la legislación (...)» pág. 170

<sup>77</sup> SERRANO SEGURA M<sup>a</sup>. M. «CIUDAD PERCIBIDA. MURALLAS Y ENSANCHES DESDE LAS GUÍAS URBANAS DEL SIGLO XIX» Cuadernos críticos de Geografía Humana. UNIVERSIDAD DE BARCELONA ISSN: 0210-0754, Depósito Legal: B. 9.348-1976, Año XVI. Número: 91 Enero de 1991

<sup>78</sup> BARRIOS ROZÚA, J. M. «Granada napoleónica. Ciudad, arquitectura y patrimonio» Editorial de Universidad de Granada. 2013.



### 3.4.2.2. El derribo de las murallas en Barcelona

La ciudad de Barcelona, siempre ha sido estudiada como uno de los exponentes más representativos en la superación que suponía la barrera de las murallas y los planes de ensanche y expansión que se derivaron de ellas.

Según CAPEL SÁEZ<sup>79</sup>, hasta bien entrado el Siglo XIX muchas ciudades habían conservado la extensión de varios siglos atrás. Extramuros se habían formado algún que otro arrabal, pero lo que es cierto es que en el interior de las ciudades continuaban existiendo patios y huertos, por lo que el lento crecimiento de la población pudo absorberse sobre estos espacios libres interiores o mediante la elevación de los edificios.

Sin embargo a mediados del Siglo XIX, el crecimiento demográfico fue tan intenso que las ciudades hubieron de rebasar sus límites e iniciar una expansión espacial.

De esta forma la burguesía catalana comenzó a interpretar las murallas como un cinturón insoportable que coartaba sus posibilidades de desarrollo.

En 1818 Barcelona tenía 83.000 habitantes. En 1850, tan solo 32 años después, la cifra había aumentado hasta los 187.000. El área que ocupaba la ciudad, sin embargo, se mantenía invariable. Las murallas que rodeaban el núcleo urbano hacían imposible su expansión. Si la ciudad necesitaba crecer, únicamente lo podía hacer en altura, añadiendo plantas a los edificios que ya existían o inventándose nuevos espacios por medio de arcos que permitían cubrir parcialmente las calles. En aquella Barcelona de callejuelas estrechas y trazado laberíntico faltaban el espacio y las infraestructuras. Las casas no tenían ventilación. Las condiciones higiénicas eran pésimas. La esperanza de vida era de 36 años para las clases acomodadas y de 23 para las más humildes. La ciudad se asfixiaba. Paradójicamente, estaba circundada por un amplio espacio yermo. La obsesión defensiva había hecho imponer la prohibición de edificar toda el área que quedase a distancia de tiro de cañón.



**Figura 17. Muralla de Barcelona. Archivo Ildefonso Cerdá.**

Una vez finalizada la primera Guerra Carlista (1840) Barcelona se lanza parafraseando a ESTAPE «con mayor voluntad que fortuna, a la tarea consistente en lograr de los poderes públicos centrales las autorizaciones pertinentes para abordar el ensanche de la ciudad.»

<sup>79</sup> CAPEL SÁEZ H. y VILA VALENTÍ J. «Campo y ciudad en la Geografía Española. Salvat. 1970. Págs. 115 y 116.

En este contexto, en 1841, el Ayuntamiento de Barcelona convocó un concurso para promover el desarrollo de la ciudad. El 11 de septiembre de 1841, se dictó el premio a favor del doctor Pere Felip Monlau, médico e higienista autor del trabajo «¡Abajo las murallas!» Memoria Acerca de las ventajas que reportaría a Barcelona, y especialmente a su industria, de la demolición de las murallas que circuyen la ciudad, en lo que se demanda una expansión desde el río Llobregat al Besós.

La amplia difusión del proyecto y el impulso popular provocaban situaciones de enfrentamientos, como la del 26 de octubre de 1842, en los que la Junta de Derribo derrocó parte de la Ciudadela, y que provocó que el general Espartero bombardeara Barcelona desde el castillo de Montjuïc el 3 de diciembre y ordenara su reconstrucción con un coste de 12 millones de reales a costa de la ciudad.

Un año más tarde, tras la sublevación de Juan Prim y Milans del Bosch en mayo de 1843 contra Espartero, el decreto de la «Junta Suprema Provisional de la provincia de Barcelona» de 27 de junio de 1843, anunciaba el derribo a cargo del municipio.

En 1844, Jaume Balmes se adhirió, desde las páginas de «La Sociedad», a las protestas, contradiciendo las teorías del valor estratégico militar defendido por general Narváez<sup>80</sup>. Finalmente entre 1843 y 1853, coincidiendo con la «Década moderada» de los gobiernos cuasi-dictatoriales de Ramón María Narváez y Bravo Murillo que mantuvieron Cataluña bajo el estado de excepción, el Ayuntamiento hizo continuos intentos de derribo mediante instancias que sistemáticamente eran rechazadas por el Ministerio de Guerra.

### *3.4.2.3. Del derribo de las murallas a la aprobación del Plano de Cerdá<sup>81</sup> (Real Orden de 7 de junio de 1859).*

El derribo de las murallas se produce por Real Orden de 12 de agosto de 1854, designándose con posterioridad y mediante la Real Orden de 26 de octubre de 1854 una Comisión Mixta que se encargará del estudio del trazado del ensanche así como de la designación de los terrenos en los que se situarán los edificios militares.

El Ministerio de Fomento nombró mediante Real Orden de 7 de junio de 1859 al Ingeniero Ildelfonso Cerdá, mientras que el propio Ayuntamiento de Barcelona en un alarde de soberanía hizo lo propio solicitando la revocación de dicho nombramiento, designándose al arquitecto municipal Garriga Roca quien ya había firmado un proyecto de ensanche en 1858.

No obstante, la victoria del Ingeniero catalán propuesta por el Gobierno de Madrid, tuvo su contundente respuesta por parte del Ajuntament de Barcelona. De esta forma y como bien expone CIRICI PELLICER<sup>82</sup>:

«Durante muchos años estuvo vivo y fue popular el recuerdo de que el Plan Cerdá había sido impuesto por el Gobierno Autocrático de O'Donnell, contra la voluntad de la ciudad de Barcelona representada por su municipio y se llegó a incorporar al ideario de defensa colectiva de Cataluña la idea de que el Plan de Urbanismo Barcelonés constituía uno de los agravios a reciprocarse al centralismo, atribuyéndola el carácter de maniobra deliberada del gobierno de Madrid para impedir la grandeza monumental de Barcelona».

La «batalla del plano» en cualquier caso, se terminó con la aprobación del Real Decreto de 31 de mayo de 1860 del Ministerio de Fomento que aprobaba el Plan Cerdá para Barcelona, resolvién-

<sup>80</sup> PERMANYER, L. *El Eixample, 150 años de Historia*, 2008. Viena Ediciones y Ayuntamiento de Barcelona

<sup>81</sup> VV.AA. «*La Barcelona de Cerdá*», Editorial Flor de Viento. Edición 2009.

<sup>82</sup> CIRICI PELLICER, A. «Significación del Plan Cerdá» *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*. Número 35. Pág. 45 a 47.

dose de plano cualquier conflicto y desechando el Plan elaborado por el propio Ayuntamiento de Barcelona.

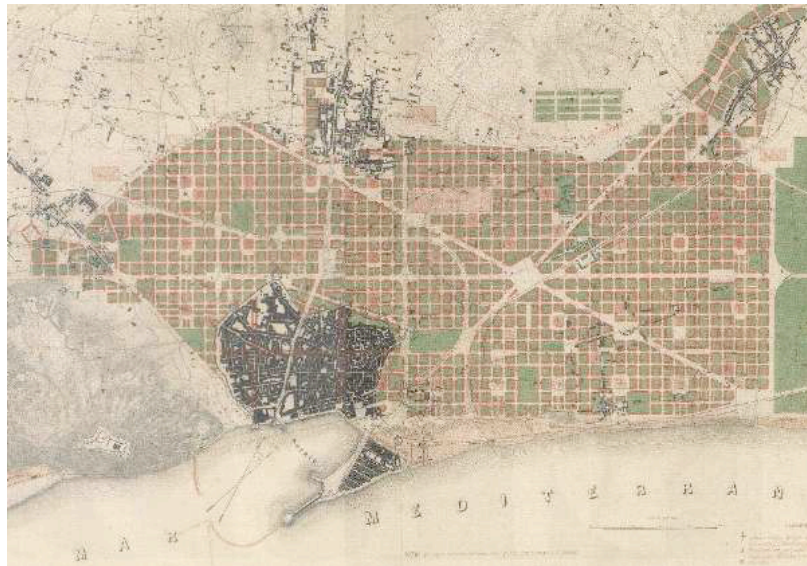
#### 3.4.2.4. Efectos de la aprobación del Plan de Cerdá

A partir de la aprobación del Plan de Cerdá se permitió edificar a los propietarios del ensanche de acuerdo con el proyecto que incluía las alineaciones a las que obligatoriamente debía sujetarse la edificación.

Asimismo y en cuanto al estatuto jurídico del propietario se definió claramente el contenido del derecho de propiedad urbanístico, por cuanto que debía sujetarse obligatoriamente a las alineaciones del Plano del Ensanche; además como podía construir donde antes lo tenía vedado y por tanto recibir un beneficio era lógico que este derecho a construir llevara aparejada una obligación de cesión en su totalidad del terreno destinado a vial, siempre y cuando este tuviera una anchura mínima y que además lo urbanizase, no en vano éste era un apéndice necesario de su edificación.

Únicamente quedará excluido de este proceso de cesión, cuando el propietario no tuviese la intención de edificar y el Ayuntamiento se viera en la obligación por razones de interés general de abrir y ejecutar la calle. En este caso la Administración debería obtenerla a través de la expropiación y correr con los gastos de la urbanización; todo ello con el argumento de que no se podía obligar al propietario a construir.

No obstante y según PASCUAL MARTÍN<sup>83</sup>, alguna matización debía hacerse a este planteamiento. Por ejemplo ¿Qué ocurriría si el dueño del suelo esperaba a que la Administración le expropiara y le urbanizara sus terrenos? ¿Podría edificar en los mismos? En este caso la Administración lo tenía claro; el municipio podría exigirle al propietario la indemnización correspondiente «cuando trate de utilizarse de ella» exigiéndose esa condición en el momento de concederse la licencia.



**Figura 18. Plano Geométrico Ildefonso Cerdá. Archivo Departamento de Urbanismo Ayuntamiento de Barcelona. Exposición 150 años de Cerdá.**

<sup>83</sup> PASCUAL MARTÍN, J.I. «Gestión urbanística y (...)», op. cit. pág. 73.

### 3.4.2.5. *El ensanche en Madrid*

#### 3.4.2.5.1. El plan de Jovellanos de 1787

En 1787, Gaspar Melchor de Jovellanos había presentado una conocida carta al conde de FLORIDABLANCA en el que expresaba las acciones que Madrid tenía que tomar para evitar: «el aumento de las posadas secretas y el precio de las habitaciones y en el que proponía la expansión de la ciudad».

Al igual que en Barcelona, a partir de los años 40 se constata un aumento importante de la inmigración de más de un 50 % entre 1845 y 1860. Este aumento de población tuvo consecuencias nefastas en el precio de la vivienda debido a la desamortización de los bienes eclesiásticos y a la libertad de pactos en los arrendamientos que supuso la Ley de 9 de abril de 1842.

De igual forma, BAHAMONDE MAGRO<sup>84</sup> considera como origen de la especulación madrileña a la desamortización urbana, especialmente cuando a partir de 1836 se produce un trasvase continuo de conventos y edificios que pasan a manos de la nueva clase dominante. De esta forma, solamente en los años 1836 a 1837 fueron vendidas más de 540 fincas al clero que se constituyen como una auténtica fuente de rentas para la burguesía y de especulación.

Sin embargo y como así expone PASCUAL MARTÍN<sup>85</sup>, a pesar de la aglomeración progresiva no existe en Madrid la unanimidad que se da en Barcelona a favor del Ensanche; atendiendo a que importantes fuerzas conservadoras, defensoras a ultranza de los intereses de los propietarios urbanos del interior que han adquirido los bienes inmuebles de la desamortización se muestran contrarias a la expansión urbana.

#### 3.4.2.5.2. El proyecto de mejoras generales de Madrid de Mesonero Romanos

El concejal Mesonero Romanos ante la posibilidad inicial del ensanche de la ciudad, la primera vez que se propone en la historia urbana de Madrid, justifica la imposibilidad de llevarlo a cabo por la falta de agua y por la dificultad de desplazar la cerca, sus puertas y portillos, pues se sigue pensando en una ciudad cerrada. Por otro lado este crecimiento en superficie se encontraba con los cementerios, plaza de toros y otras barreras que impedían, por aquel momento, realizar tal ensanche.

Por todo ello, tras rechazar en 1846 una propuesta concreta del ingeniero Juan Merlo de un primer plan de ensanche, Mesonero apostó por la «regularización y aprovechamiento del espacio que hoy ocupa» la ciudad, obligando «a todos los dueños de obras a sujetarse en la alineación al plano especial de regularidad y ensanche formado de antemano para cada calle», según las normas aprobadas por el Ayuntamiento en 1845.

La momentánea imposibilidad del ensanche no había impedido que mas allá de la cerca se fueran formando pequeños núcleos de población que Mesonero Romanos quiso convertir en «cinco grandes arrabales o burgos», a modo de barrios obreros y modesto cinturón industrial, donde

«además de habitación cómoda para la mayoría de los artesanos y gente de escasos medios, hallarían cabida las grandes fábricas y talleres que en el interior no encuentran edificios convenientes; los almacenes de madera, hornos, tahonas, fraguas, y otros establecimientos peligrosos o incómodos, las canteras de construcción, y depósitos de materiales; los corrales, basureros, vaquerías y otras que hoy inficionan y afean el interior de la Villa».

<sup>84</sup> BAHAMONDE MAGRO A. TORO MÉRIDA. «Burguesía y especulación y cuestión social en el Madrid del Siglo XIX. Siglo XIX de España Editores. Madrid. 1978. Págs. 27 a 30.

<sup>85</sup> PASCUAL MARTÍN J.I. «Legislación Urbanística en la legislación (...)» Op. cit. Pág. 45.

La visión y destino de estos barrios extramuros es muy clara para Mesonero, pues

«como en todos los pueblos grandes, además de las clases acomodadas que exigen y pueden pagar amplitud, belleza y reposo, existen otras muchas activas e infelices que por conveniencia propia deben vivir separadamente del centro y poseer por una módica retribución el espacio, la ventilación y demás circunstancias análogas»



**Figura 19. Memoria explicativa del Plano General de Mejoras de Ramón Mesoneros. Archivo Ayuntamiento de Madrid. [www.bibliotecavirtualmadrid.org](http://www.bibliotecavirtualmadrid.org)**

Aquellos cinco arrabales, que significaban una clara segregación social, serían el de Chamberí, Ventas, el de Yaserías o Perchel, mas allá de la desaparecida puerta de Atocha y camino del cementerio de San Nicolás, el del Puente de Toledo y, finalmente, el que también se había comenzado a formar al otro lado del Puente de Segovia.

Junto a este planteamiento general, Mesonero proponía otras mejoras particulares, algunas de las cuales no serían realidad hasta después del 68, tales como la construcción de «mercados cerrados» en, las plazas de los Mostenses, Cebada, San Miguel, Carmen, de los Ángeles, San Antón y Portillo de Valencia, es decir, en solares formados sobre las demoliciones de José Bonaparte y del primer liberalismo cristino. Se piensa, igualmente, en construir un matadero, una cárcel para delitos comunes y otra para delitos políticos, un hospital de incurables, un manicomio, una maternidad, teatros, «casa modelo de habitaciones particulares», etc., terminando Mesonero Romanos por proponer «elevar una catedral digna de la Corte». El programa era sin duda ambicioso y excedía las posibilidades reales de aquel momento, pero no cabe duda de que supo diagnosticar las carencias de Madrid.

No obstante, el imparable aumento de la población madrileña favorecido por la traída de aguas del Lozoya y el desarrollo del ferrocarril, llevaría inevitablemente el triunfo de la opción que abogaba por la expansión de la ciudad.

### 3.4.2.5.3. El ensanche de Madrid. La génesis de su planificación

Según señala JULIÁ<sup>86</sup>, la ciudad de Madrid no presenta en los años cuarenta y cincuenta, la transformación radical que caracterizó a las otras capitales europeas. Ni hubo reforma interior a gran escala, ni tampoco ensanche de la ciudad antigua.

<sup>86</sup> JULIA S. «Madrid, capital del Estado (1833-1993) Capítulo 2. Capital digna de la monarquía. En Santos Julia. Alianza Editorial-Fundación. Caja Madrid. Madrid. 1994. Págs. 291 y 291.

No obstante a mediados de los años 50 del siglo XIX, la explosión demográfica y la limitación de la oferta inmobiliaria producían, en palabras de CARBALLO<sup>87</sup> un hacinamiento inexorable.

Como continúa narrando JULIÁ<sup>88</sup> «la idea de ensanchar Madrid y la conveniencia de hacerlo para resolver el cada vez más acuciante problema de la carestía de alquileres, remediar el ahogo de su población, amontonada en un mezquino y mal accidentado recinto, se reforzaba por el hecho, bien visible, de que de todas las formas, Madrid se desparramaba por su exterior, por Chamberí, Yeseñas, Puente de Vallecas, Peñuelas, Puente de Toledo, arrabales crecidos de forma espontánea y desordenada.»

«Por otra parte, y respecto de los habitantes de Madrid y su densidad edificatoria, por aquella época, la ciudad contaba con una superficie dentro de sus muros de 52,11 m<sup>2</sup> por persona; los del Siglo XIII al XIV de 65,74; ascendiendo para los reinados de Felipe II hasta Felipe IV y aún más adelante a 250 m<sup>2</sup> superficiales, cantidad que ha venido decreciendo hasta nuestros días por el sucesivo aumento de la población, sin que de igual manera se haya agrandado su recinto, hasta quedar reducida a la mezquina cifra de 28,68 m<sup>2</sup> que (...) no es ni con mucho lo que los higienistas consideran necesario para el individuo para la salubridad en el interior de las poblaciones<sup>89</sup>.»

En este contexto se aprueba el Real Decreto de 8 de abril de 1857 que exige, como así se ha citado, una actividad de planificación en toda regla, diferenciándose la planificación del ensanche por medio de las correspondientes alineaciones respecto de las ordenanzas de la construcción que han de regir en esta nueva zona que a la postre determinan la tipología edificatoria del ámbito.

Se dan al planificador instrucciones claras para que diseñe un ensanche con sus equipamientos, zonas libres y vías de comunicación, todo ello delimitado por un foso a valla perimetral que permitiese continuar con la percepción de los portazgos.

Al igual que en Barcelona, restaba fuera del Proyecto, el Proyecto Económico financiero que había cuenta que afectaba al derecho de propiedad, era una materia que necesariamente había de ser objeto de la Ley en sentido formal.

#### 3.4.2.5.4. Real Decreto de 19 de julio de 1860 por el que se aprueba el Anteproyecto de Ensanche de Madrid

Por lo que se refiere a esta cuestión, y en cumplimiento del RD de 8 de abril de 1857, el Ministro de Fomento, Claudio Moyano encarga al Ingeniero, Carlos María de Castro, el estudio y formación del proyecto del Ensanche de Madrid.

El crecimiento de la ciudad y el avance tecnológico, con la llegada del ferrocarril, hizo que el paraje semirural de Madrid, durante el Siglo XIX se convirtiera en la zona de expansión y ensanche por excelencia. De esta forma en 1857 el arquitecto e ingeniero Carlos María de Castro recibió el encargo

---

<sup>87</sup> CARBALLO B. PALLOL R. y VICENTE F. «En ensanche de Madrid. Historia de una capital. Editorial Complutense. 2008. Estos autores constatan como a principios de la década de los 50 «si bien se había producido con la desamortización y la reforma interior de la ciudad un nuevo fértil campo para el enriquecimiento (...) tantas obras y edificios nuevos estaban lejos de solucionar los problemas que habían sacudido la ciudad en los últimos años 8...» porque, a pesar de las nuevas edificaciones y la consecuente ampliación de la oferta de habitaciones en alquiler, el precio de este no bajaba y las clases populares según encontrando las mismas dificultades en la búsqueda de alojamiento» También, un resumen sobre la evolución del precio de la vivienda puede verse en BAHAMONDE A y FERNÁNDEZ GARCÍA A. «La transformación de la economía. Madrid 1993. Pág. 540 a 543.

<sup>88</sup> JULIÁ, S. «Madrid, capital del Estado (1833-1993)», Alianza Editorial. Fundación Caja Madrid. 1994.

<sup>89</sup> En la actualidad y según la publicación del Instituto Nacional de estadística la ciudad de Madrid dispone de una población de 3.293.601 habitantes y una densidad de población de 5.334,77 hab/km<sup>2</sup>.

de realizar un estudio de proyecto de ensanche de la capital y dos años más tarde presentaba el Anteproyecto de Ensanche de Madrid, propuesta que se aprobaría mediante Real Decreto de 19 de junio de 1860.

El plan ideado por Castro yuxtaponía a la ciudad histórica una amplia superficie envolvente desde el noroeste al sureste, todo ello ordenado a través de una retícula ortogonal de manzanas rectangulares. El arquitecto planteaba un ensanche que conservaba en su zona sur el tridente proyectado durante el reinado de Carlos III, una serie de paseos que respetaban las grandes plantaciones de árboles existentes desde casi un siglo antes en un intento de hacer perdurar el paisaje dieciochesco. Los nombres de las calles son testimonios claros del antiguo carácter paisajista de la zona: Pontones, Ocho Hilos, Chopera, Acacias, Delicias etc



**Figura 20. Plano de Ensanche de Madrid de Carlos María Castro. Fuente Pagina web Ayuntamiento de Madrid.**

Por lo que se refiere a sus principales notas urbanísticas, el Anteproyecto de Castro, viene caracterizado como apuntara BIDAGOR<sup>90</sup> por las siguientes notas:

- 1) El señalamiento de un nuevo recinto limitado por una paseo de ronda y un foso exterior.
- 2) El trazado en cuadrícula con las calles orientadas en Dirección Norte-Sur y Este-Oeste para evitar los vientos dominantes.
- 3) La previsión de espacios verdes importantes.

<sup>90</sup> BIDAGOR LASARTE P. «El Siglo XIX, en Resumen Histórico del Urbanismo en España» Instituto de Estudios de Administración Local. Primera Edición 1954. Pág. 267.

4) Una zonificación indicada en la Memoria en la que se prevé el Barrio fabril de Chamberí; el barrio elegante de ambos lados de la Castellana; el barrio de la clase media de Salamanca; el barrio obrero al Sur de la Calle de Alcalá, tras el retiro y un Sector Rural al Sur, entre embajadores y el Puente de Toledo.

5) Una generosa parcelación, con abundancia de jardines privados.

6º) La alternancia de vías principales de 30 metros de anchura y vías corrientes de 15 metros.

7º) El emplazamiento de edificios públicos, cuarteles, hospitales, cárceles, iglesias, asilos, mercados, teatros, campos deportivos y escuelas.

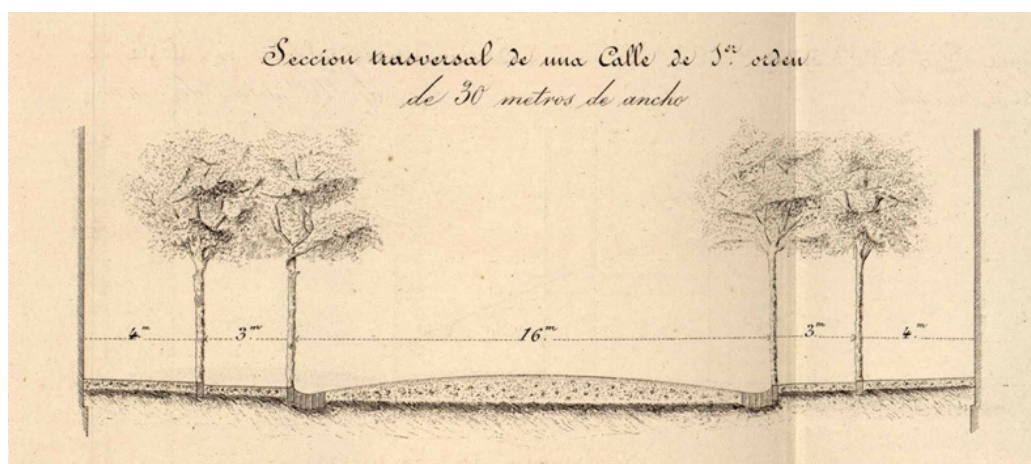
En cualquier caso, el anteproyecto estaba llamado a sufrir numerosas e importantes modificaciones, derivadas de las presiones de los propietarios afectados. Lo primero y como así exponía PASCUAL MARTÍN<sup>91</sup>, la división en usos que planteaba el proyecto se concibe como meramente orientativa o indicativa. No estamos ante una determinación del Planeamiento que obligue al propietario de suelo a dedicar los terrenos a determinados usos, lo que sería un zoning vinculante

Asimismo se contemplaban en el art. 2 del Real Decreto de 8 de abril de 1857 unas condiciones de ordenación vinculantes que se expresaban en las siguientes ordenaciones:

1) Las calles principales de la nueva población tendrían como mínimo 30 metros de ancho, y las otras 20 o 15 según su longitud e importancia (art.3)

2) El número de pisos en los edificios particulares no podrá exceder de tres, a saber, bajo, principal y segundo (art.4)

3) Las manzanas se distribuirán de modo que en cada una de ellas ocupen tanto terrenos los jardines privados como los edificios, dando a estos dos fachadas por lo menos (art. 5)



**Figura 21. Sección Transversal Anteproyecto Carlos María de Castro. 1859. Fuente. Archivo histórico Ayuntamiento de Madrid.**

Expuesto lo anterior y en palabras de EZQUIAGA DOMÍNGUEZ<sup>92</sup>, se produce la existencia de una doble normativa edificatoria; una de carácter tradicional para el interior de la población basada en la

<sup>91</sup> PASCUAL MARTÍN J.I. Ob. Cit. «Gestión Urbanística (...)» Op. cit. Pág. 211.

<sup>92</sup> EZQUIAGA DOMÍNGUEZ J.M. Ob. Cit. Normativa y forma de la ciudad... «Tomo I. Pág. 239.: «La comparación de estas limitaciones con las previstas en la Real Orden de 10 de junio de 1854 evidencia la diferencia sustancial de aprovechamientos



reelaboración por el Gobierno de las disposiciones del acuerdo municipal de 1845 que fijaría la altura de la edificación en función del ancho de calle y una norma distinta para la zona de ensanche.



**Figura 22. Anteproyecto del Ensanche de Carlos María de Castro. Fuente Ayuntamiento de Madrid.**

#### 3.4.2.5.5. La propuesta de zonificación

Como se ha dicho anteriormente, CASTRO establece una zonificación de carácter orientativo y no vinculante, partiendo de las tendencias observadas en el crecimiento urbano exterior a la muralla. A continuación se extractan algunos párrafos donde habla de ello, incluidos en las pág. 104 a 112 de la Memoria Descriptiva del Anteproyecto de Ensanche de Madrid.

##### El barrio fabril e industrial

«...entre los Campos Santos y el paseo alto de Chamberí que desde la puerta de Santa Bárbara conduce a la carretera de Francia, se ven hoy varias fábricas y grandes talleres, y no es dudoso que dispuesta la población por aquella parte de una manera conveniente, resultaría con el tiempo un extenso barrio fabril e industrial, ...»

##### El barrio aristocrático

«...desde el camino alto de Chamberí hasta más allá del paseo de la Fuente Castellana, vemos, en la mayor parte de las construcciones hoy existentes, la tendencia a formar un barrio de edificios aislados entre sí, rodeados de parques y jardines, y en este concepto y admitiendo la idea, dividimos el terreno en mayores o menores porciones por anchurosas alamedas, ...Este barrio que pudiera llamarse aristo-

---

entre interior y ensanche. En efecto, la mencionada Real Orden establecía tres órdenes de calles con diferentes alturas máximas. El primero de ellos se fija para aquellas vías superiores a los 14 metros, es decir, todas las del ensanche, con una altura máxima de 20 metros distribuidas en Bajo, Entresuelo, principal, segundo, tercero y sotabanco. Por tanto se permitía mayor volumen de altura en el casco antiguo que en el ensanche, lo que unido al hecho prácticamente duplicar la ocupación en planta a la que había que descontar los patios de luces que podrán suponer alrededor del 12 % de la ocupación conforme a lo establecido en normativas posteriores) En suma y como señala más adelante, el aprovechamiento neto sobre parcela llegó a suponer el 27 % del aprovechamiento potencial conforme a la ordenanza de aplicación interior.»

crático, porque resultando los terrenos a gran precio, no estarán al alcance de las pequeñas fortunas los edificios aislados que en ellos se construyeran, sería indudablemente bello por su aspecto y llenaría el vacío que hoy se nota en Madrid de habitaciones independientes para nuestra grandeza y altos funcionarios,...

#### El barrio de clase media

«En el tercer grupo, que comprende hasta la carretera de Aragón, hemos creído poder procurar también, a la clase media de la sociedad madrileña, alguna mayor holgura de la que en el día goza en las reducidas y apiñadas viviendas de la villa, y al efecto dividimos todo aquel grande espacio en manzanas separadas por anchas calles, colocando en plazas situadas entre varias de aquellas, jardines que, cerrados por verjas, serán solo del disfrute particular de los vecinos fronterizos.»

#### El barrio para la clase menestral y obrera

«...pasada la carretera de Aragón se presenta aun el terreno favorable a la edificación, ...aprovechando esta circunstancia y la de ser aquella parte de la zona de ensanche la mejor ventilada, sin duda alguna, concebimos el pensamiento de proponer en ella la creación de un gran barrio compuesto de edificios expresamente construidos para la clase menestral y obrera.»

#### Zona de recreo

«...por el lado del E. encontramos un terreno bastante accidentado, desde el barrio de obreros propuesto, hasta la carretera de las Cabrillas,... proponemos la plantación de un gran bosque en cuyo extremo y en contacto con la citada carretera de las Cabrillas pudiera situarse la Plaza de toros,...En este bosque y en la parte mas llana de él, próximo al arroyo Abroñigal, se construiría un Hipódromo...»

#### Zona de depósito e intercambio de mercancías

«...indicamos aquí y en toda esta zona (desde la estación de Atocha) hasta la confrontación del portillo de Embajadores un barrio que, si como es de creer una vez terminados los diferentes ferrocarriles en construcción que en Madrid concurren, se establece en esta capital un centro de depósito para el cambio de las mercancías de unas con otras provincias del reino, estará destinado indudablemente con especialidad a grandes almacenes y factorías, a paradores y posadas y a otros usos análogos,...

#### Zona agrícola

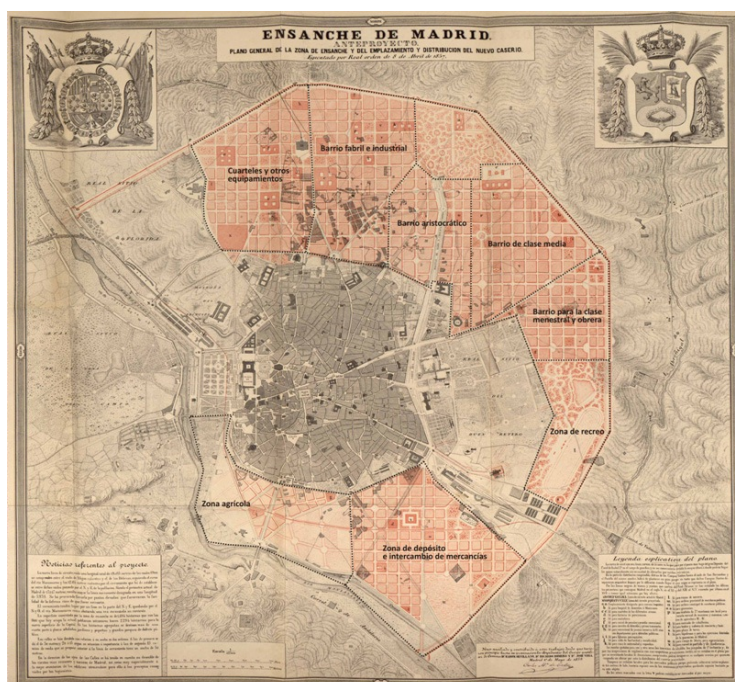
«...todas aquellas laderas, muy bajas respecto del nivel general del suelo de Madrid, están poco ventiladas y sometidas a la influencia malsana de las brumas del Manzanares; ...Admitiendo estas ideas, nos hemos persuadido que lo mas apropiado a toda esta extensión sería, contando con las aguas sobrantes del canal y las empleadas en la limpieza de las calles y alcantarillas dirigidas a su salida de la población convenientemente, destinarla al cultivo de frutas y hortalizas»

#### Cuarteles y otros equipamientos

«Al señalar antes la línea de los Campos Santos como la de partida para describir la parte de la zona que mejor se presta a la edificación en las afueras del N. y del E., ...hay una causa que, sino invencible, dificultará allí por ahora y en algunos años el desarrollo de la edificación, cuya causa es la proximidad a los cementerios»

«...tratando de aprovechar las buenas circunstancias que por otra parte presenta aquella localidad, proponemos la edificación de un gran cuartel de infantería, con su campo de instrucción, en la parte mas elevada del sitio que designan con el nombre de Vallehermoso, desde cuya posición se domina una buena parte de la población existente y puede llegarse con facilidad por calles anchas y bastante rectas»

«También proyectamos, en proximidad del nuevo recinto, una cárcel de villa y un presidio correccional que tanta falta hacen por las malas condiciones en que se encuentran los existentes. Además señalamos el emplazamiento de un matadero reclamado por el Ayuntamiento de Madrid y algún otro edificio público.»



**Figura 23. Propuesta de zonificación para el Anteproyecto de Ensanche de Castro. Fuente Área de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Madrid. Exposición 150 años del Anteproyecto de Castro.**

### La propuesta de Ronda y fosos en el ensanche

El perímetro de la ciudad establecido en el Anteproyecto tenía prevista una Ronda, de tal forma que:

«La nueva línea de circuito, mide una longitud total de 19.085 metros ...El cerramiento tendrá lugar por un foso en la parte del N. y E. quedando por el S. y O. el río Manzanares como obstáculo, una vez encauzada su corriente.»(Texto incluido en el Plano General anexo a la Memoria Descriptiva del Anteproyecto de Ensanche de Madrid)

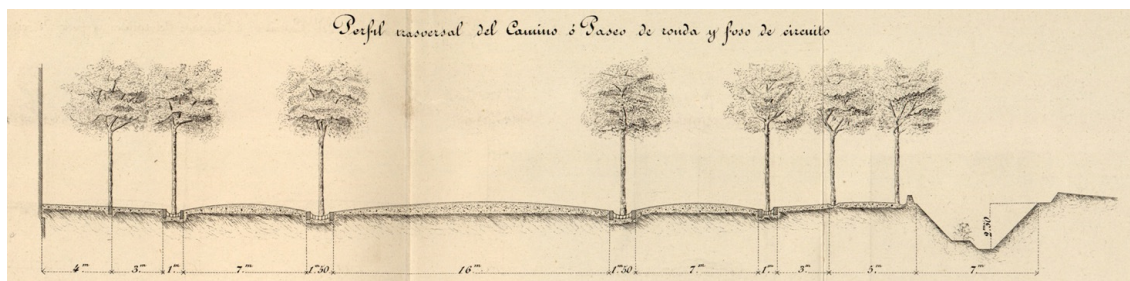
En otro orden de cosas, el perímetro finalizaba con un foso delimitador

«El sistema de cerramiento que proyectamos es simplemente un foso de seis a siete metros de ancho en su abertura superior o a flor de tierra, con dos metros cincuenta centímetros de profundidad, ... Este foso que por sí solo cumple ya con las condiciones de todo cerramiento, esto es, las de fijar el límite de la población e impedir el fraude en la introducción de objetos sin pago de derechos,...» (Pág. 158 de la Memoria Descriptiva del Anteproyecto).

### El camino de Ronda

«Nos ha parecido preferible el trazar esta vía de circuito por el interior del cerramiento, entre otras razones, porque de esta manera presta inmensamente mayor servicio a la población que si su traza

fuera exterior a la línea que señala el límite de aquella,...»(Pág. 154 de la Memoria Descriptiva del Anteproyecto)



**Figura 24. Perfil transversal del Camino de Ronda. Fuente. Área de Urbanismo y Vivienda Ayuntamiento de Madrid. 150 años del Proyecto de Ensanche de Castro.**

### Los servicios anejos

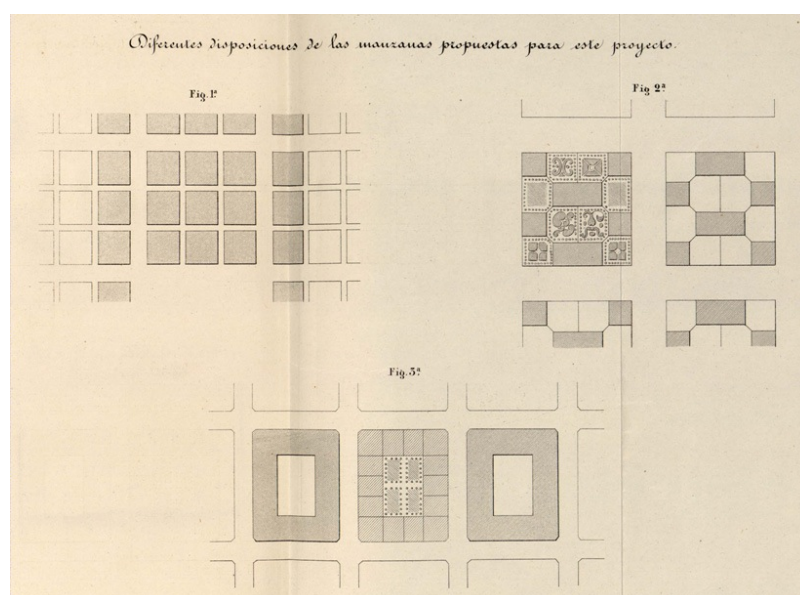
«A lo largo de este camino de ronda y del actual, que quedará cual hoy se encuentra con pequeñas modificaciones, se construirán columnas urinarias y tal vez sea conveniente edificar también ligeros y elegantes casinos para comunes públicos, para la venta de periódicos y fijación de anuncios y para otros objetos, los cuales servirán de adorno al mismo tiempo en aquellas espaciosas vías.»(Pág. 156 de la Memoria Descriptiva del Anteproyecto)

### 3.4.2.5.6. La normativa de aplicación en el Real Decreto de 6 de abril de 1864

Existió en un primer momento, un intento del Ayuntamiento de Madrid para dotar al Ensanche de una normativa específica y diferenciada de la interior de la ciudad que desarrollara el Real Decreto de 19 de julio de 1860.

Este intento se manifestó en dos acuerdos municipales, por una parte las «Prescripciones acordadas por el Ayuntamiento de Madrid el 31 de marzo de 1862, para la concesión de las licencias de edificación en la zona de Ensanche de Madrid» y por otra las «Condiciones a que deben sujetarse las construcciones que tengan en la zona del ensanche de Madrid, tanto en la parte técnica como en la higiénica y de Policía Urbana.»

En este estado de cosas, podemos indicar que ocurrió lo de siempre. La crisis en la promoción inmobiliaria y las reclamaciones de los propietarios, justificaría las quejas de los propietarios, y en consecuencia la modificación de las condiciones urbanísticas establecidas en un principio, haciendo ilusorios los ideales de ordenación anunciados.



**Figura 25. Propuesta de Plazo alturas Anteproyecto Carlos María de Castro. Fuente Archivo Sección Urbanismo Ayuntamiento de Madrid. 150 años del Anteproyecto de Castro.**

### 3.4.2.5.7. La alteración de las alineaciones en el Anteproyecto de Castro

Como bien expone MÁS HERNÁNDEZ<sup>93</sup>, los anteriores cambios normativos alteraron significativamente el Plan inicial de ensanche de Madrid. No obstante, el ataque al anteproyecto de Castro no se refirió única y exclusivamente a las normas edificatorias inicialmente previstas, sino a la columna vertebral de todo el ensanche, que no es otro que sus propias alineaciones.

En primer lugar el Plano no pudo con las preexistencias de las situaciones previas de la edificación consolidada, como resultó ser la del Barrio de Chamberí.

Por otro lado las propuestas de modificaciones de los Planos fueron aceptadas, la mas de las veces por un complaciente Ayuntamiento, que consintió la reducción de anchos de calles, la alteración de las zonas verdes, los cambios en la localización de los espacios y edificios y se introdujeron las modificaciones precisas para asegurar la promoción.

Finalmente, la desactivación definitiva del Anteproyecto de Castro se realizará a través del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 7 de mayo de 1873 que autorizó tres modificaciones de carácter general. La primera determinaba la subsistencia de todos los cambios normativos existentes «siempre que hubieran causado derechos.». Con la supresión del acuerdo 3º se especificaban que «quedan suprimidas las calles proyectadas como de segundo orden, o sea de 20 metros, en atención a no ser necesarias para la viabilidad pública e imponer un fuerte e innecesario gravamen a los fondos

<sup>93</sup> MÁS HERNÁNDEZ R. Op. cit. «El Barrio de Salamanca ...» Págs. 35-37: «El Plano de Castro significó para la zona de Chamberí una situación equivalente a la que hoy denominaríamos como de fuera de ordenación al no coincidir las alineaciones propuestas con la realidad de las edificaciones existentes. Esto motivó una situación de precariedad que impedía cualquier tipo de tráfico jurídico inmobiliario privado. Las reiteradas quejas de los propietarios afectados llevaría finalmente en 1868 a la destitución del propio Castro como Director facultativo de las obras de ensanche, si bien el asunto únicamente dejó de ser un problema cuando el Arquitecto Municipal Alejo Gómez 1868-1869 procedió a realizar nuevas alineaciones y rasantes procurando «reducir la reforma a sus menores límites» y evitando cualquier modificación radical de la situación heredada.»

del Municipio, de tal forma que el ancho de calle se reduce a quince metros. Finalmente el acuerdo 4º determinaba que «Quedaban suprimidos los jardines proyectados sobre terrenos de propiedad particular sin perjuicio del derecho de que el Ayuntamiento pueda hacer uso para establecerlos en los puntos que juzgue convenientes.»

### **3.4.3. La Ley de 22 de diciembre de 1876 declarando obras de utilidad pública las de ensanche de las poblaciones y el Reglamento de 19 de febrero de 1877**

Doce años después de promulgada la primera Ley de Ensanche se aprobará la siguiente norma en la materia que si bien reproduce y copia muchos artículos antiguos de la anterior norma, llegando a ser considerada como claramente continuista respecto de su predecesora de 1864, intenta, no obstante en aprender de los errores cometidos, introduce modificaciones importantes en algunos de los aspectos a fin de favorecer la promoción del Ensanche.

#### *3.4.3.1. Definición de ensanche*

El artículo 1 del Reglamento contemplaba la definición del ensanche, diferenciando el casco antiguo como la «parte interior como el terreno o solar de las murallas o tapias de las poblaciones antiguas» y el «ensanche que contempla los fosos y todo cuando queda fuera de dichas murallas.»

#### *3.4.3.2. El plan económico financiero del ensanche*

Se contempla, por primera vez, un mecanismo para garantizar la viabilidad económica de estas actuaciones de regeneración, reforma y revitalización de la ciudad, reconociéndose la financiación, a través del Presupuesto, distribuido mediante la contribución territorial que se exigía a la propiedad (art. 4.1) un recargo extraordinario sobre el cupo de la contribución territorial (art. 4.2) así como la posible apelación al crédito privado (art.8)

Por lo que se refiere a la gestión del suelo, se establecía un sistema dual, que compaginaba el urbanismo y la fiscalidad inmobiliaria, diferenciándose a aquel propietario que facilitaba la apertura de viales mediante su cesión voluntaria y gratuita del suelo necesario y asimismo contribuía a su urbanización, respecto del propietario que asumía una posición inactiva.

Por tanto y al igual que hacía la Ley de Ensanche de 1864, se contemplaba un sistema de compensación o exoneración total o parcial de la contribución territorial y de los recargos municipales para aquellos propietarios que por una parte cedían el suelo y costeaban la urbanización, respecto de aquellos a quienes se les compensaban directamente estos terrenos así como a los propietarios quienes solo acuerden la cesión a quienes solamente se les compensará el recargo extraordinario del 4 %, previsto en el art. 3.2 de la Ley.

Por tanto, la Ley parte del presupuesto de la necesidad de dotar a los Ayuntamientos de los Fondos necesarios para ejecutar dichas tareas. En este sentido su artículo 3 prevé que:

«Para atender a las obras de ensanche, además de la cantidad que como gasto voluntario pueda incluirse anualmente en el Presupuesto, se conceden al Ayuntamiento los siguientes mecanismo:

- a) El importe de la contribución territorial y recargos municipales ordinarios que durante 25 años satisfaga la propiedad comprendida en la zona de ensanche.
- b) Un recargo extraordinario sobre el cupo de la contribución territorial que satisfagan los edificios comprendidos en el ensanche, el cual podrá ascender al 4 % de la riqueza imponible.»

En la anterior Ley, el importe del recargo extraordinario podría llegar a suponer el 60 % sobre el tipo o cupo de la contribución territorial, mientras que en esta Ley, el importe de este recargo extraordinario solamente podía alcanzar el 4 % de la riqueza imponible.

Por tanto y como así expone ALZOLA y MINONDO<sup>94</sup>, la novedad recaía en la bajada de este último recargo de forma significativa, a fin de favorecer la promoción de las nuevas zonas de expansión.

Asimismo y tal y como establecía el anterior texto, se prevé en el art. 4 de la Ley de 1876 que el recargo extraordinario duraría hasta que estén cubiertas por los Ayuntamientos todas las obligaciones a que haya dado lugar el establecimiento de servicios públicos en la respectiva zona de ensanche, si bien se añade que «en ningún caso podrá exceder para cada propietario de 25 años, contados desde que se publicó la Ley de Ensanche»

Por otro lado, y como opción a la expropiación y urbanización directa, continua reconociéndose por el legislador a través de la lectura de su art. 14 que:

«A las empresas y particulares que en toda una zona o en parte de ella cedan al Ayuntamiento la propiedad de los terrenos necesarios para calles y plazas y costeen sus desmontes, construyan alcantarillas y establezcan las aceras, empedrado y alumbrado se les entregará o condonará el importe de la contribución urbana y los recargos municipales (...).»

### 3.4.3.3. *La obligación de ceder la quinta parte de los terrenos destinados a viales*

Esta novedosa previsión tenía por objeto evitar las injusticias y desigualdades que se habían producido hasta ese momento en el ensanche:

«En aquella Ley de 1864 se estableció que a los propietarios que sin costear las obras mencionadas cediesen sus terrenos necesarios para la vía pública se les podrá condonar, por el espacio de tiempo que se estipule, el recargo extraordinario, y ahora se exige que los terrenos lleguen cuando menos a la quinta parte de los solares, o que se pague la diferencia tasada pericialmente.»

Se trata de una importante innovación del legislador de 1876 que configura la cesión de la quinta parte de los terrenos destinados a calle como una carga urbanística cuyo incumplimiento podría dar lugar a la aplicación de una auténtica expropiación. Sanción que legitimaba la adquisición coercitiva no solamente de la zona destinada al uso público, sino también la del terreno lucrativo o edificable de la misma parcela, con lo cual la Administración municipal lograba un ámbito y parcela de suelo que puede posteriormente vender con la finalidad de financiar sus operaciones.

Por tanto, el propietario que quería redimir el recargo extraordinario del 4 % debía ceder una quinta parte de la propiedad para la vía pública

«fundada en que la calle ha de servir antes que a nadie al propietario que edifique en ella (...) y solamente para el caso que no sea conforme, o no quiera cederla, ni contribuir a una mejora de que en primer lugar ha de aprovecharse, solo para este caso es cuando se establece el sistema de expropiación.»

---

<sup>94</sup> ALZOLA y MINONDO P. «Proyecto de Ley del Ensanche de Poblaciones» Revista de Obras Públicas. 1877, 25, Tomo I (3) Págs. 33-35.

#### 3.4.3.4. *Sustitución de las Juntas de Ensanche por las Comisiones de ensanche*

Se optó por sustituir las anteriores Juntas de Ensanche<sup>95</sup>, formadas, de forma paritaria entre propietarios y Ayuntamiento, por un órgano compuesto única y exclusivamente por concejales del Ayuntamiento y el Alcalde (art.10)

En cuanto a las competencias de estas Juntas de Ensanche, el art. 16 del Reglamento de 19 de febrero de 1877 para la ejecución de la Ley de 23 de diciembre de 1876, determinaba que:

«La Comisión especial de Ensanche propondrá con la debida anticipación el presupuesto anual de cada zona; informará sobre la cuenta anual; inspeccionará la inversión de los Fondos destinados al ensanche para que no se distraigan a ningún otro concepto.»

#### 3.4.3.5. *Novedades procedimentales en materia expropiatoria.*

En otro orden de cosas, se preveía un mecanismo especial de expropiación para la apertura de calles y vías públicas en la ciudad, que tenía como protagonistas a los propietarios de los terrenos colindantes a los terrenos en los que se realizaba la apertura de calles y avenidas y que se constituían como los grandes beneficiados de las operaciones urbanísticas.

Estos propietarios beneficiados, debían necesariamente anticipar los fondos necesarios para la indemnización y los demás actos de los terrenos e inmuebles expropiados, con el compromiso de no reintegrarse sino con los productos procedentes de la enajenación de los edificios que tengan fachada a dicha calle (art. 40 del Reglamento de 19 de febrero de 1877).

Por lo que se refiere a esta cuestión, interesa hacer constar que mediante esta Ley de 1876 se entendió, desde el principio, que la expropiación forzosa en materia de ensanche debía ser objeto de una normativa específica que la exceptuará del procedimiento general.

De esta forma y como así indica TORT MARTORELL, comúnmente la expropiación se configuraba como una pesada carga que se imponía sobre las fincas (...)

«sin embargo la expropiación en el Ensanche es un veneno de riqueza para las propiedades afectadas por la obra. Terrenos incultos y abandonados, o cuando más destinados a la agricultura se convierten en solares edificables de gran precio, merced a la aprobación de un plano de ensanche que hace de ellos una población moderna»

En las expropiaciones ordinarias la propiedad colindante a la expropiación permanecía con idéntico valor, mientras que en el segundo en cambio el incremento del precio era sustancial.

#### 3.4.3.6. *Reglas para la determinación del justiprecio. La incorporación de las plusvalías*

Por lo que se refiere a esta cuestión, los primeros pronunciamientos judiciales entre estos, los derivados de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo ya determinaron la necesidad de valorar los terrenos objeto de expropiación según el momento en el que este se actúa y no en el anterior previo a la aprobación del Proyecto de Ensanche.

---

<sup>95</sup> IGLESIAS GONZÁLEZ F. y GIMÉNEZ REXACH A. «Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid» Editorial Montecorvo. Madrid. 2007. Pág. 69



### 3.4.3.7. Expropiaciones y registro de la propiedad

De forma inusual, la Ley de utilidad pública de las Obras de Ensanche optaba por la naturaleza constitutiva de las inscripciones en el Registro de la Propiedad, por lo que en los supuestos en los que el expropiado no dispusiera de la citada inscripción realizada en su condición de dueño, por parte de la Administración expropiante se depositaría el justiprecio en la Caja General del Presupuesto.

Por primera vez y en razón a la casuística que se iba sucediendo, se reconoce, qué actuación debe asumir el Ayuntamiento en las actuaciones en las que el propietario sea desconocido o se ignore su paradero, acordándose las publicaciones en el Boletín Oficial de la Provincia así como en la Gaceta de Madrid (art. 16)

### 3.4.3.8. Valoración final y conclusiones a la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876

Respecto de esta cuestión y como bien sostiene PASCUAL MARTÍN<sup>96</sup>, la Ley de Ensanches de 1876 se mostró como un instrumento ineficaz para la resolución de los problemas de las ciudades decimonónicas, especialmente porque el municipio nunca fue capaz de asumir los costes financieros que implicaban las operaciones de expropiación y de urbanización de los nuevos ámbitos del ensanche lanzándose, ante la imposibilidad de abonar los supervalorados justiprecios, que como ya se ha dicho incorporaban las posibles e hipotéticas plusvalías urbanísticas.

El caso de Madrid esta bien documentado por MÁS HERNÁNDEZ<sup>97</sup> que recuerda como la cesión de la renombrada «quinta parte» del terreno destinada a viales nunca se hizo, por lo que tuvo que llevarse a cabo por la expropiación como procedimiento casi exclusivo.

## 3.4.4. Ley de 10 de enero de 1879 sobre enajenación forzosa por causa de utilidad pública y el Real Decreto de 13 de junio de 1879 por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la citada ley

### 3.4.4.1. Antecedentes. La sección quinta del Capítulo II de reforma de grandes poblaciones

La Ley de Expropiación Forzosa de 1836, no estaba pensada para el interior de las ciudades. Aunque a través de ella se realizaron expropiaciones de carácter urbano, la complejidad de su aplicación se encontraba en justificar la «*pública y general utilidad*» ya que estaba pensada para «*los caminos, canales, puentes, etc*»<sup>98</sup>, para los que sí quedaba amparada su justificación.

La **Ley de Expropiaciones de 1879** prosperó y consiguió desvincular las obras urbanas de la expropiación de los terrenos estrictos que ocupaba la obra pública, y que era la regla general en la legislación expropiatoria desde 1836 con respecto del resto de actuaciones.

Por otra parte, tuvo un especial interés porque recogía la evolución de las teorías urbanísticas del siglo XIX, al incorporar la reforma de las grandes poblaciones como un tipo de expropiación especial

<sup>96</sup> PASCUAL MARTÍN J.I. «La gestión urbanística (...)», op. cit. 79.

<sup>97</sup> MÁS HERNÁNDEZ R. «El Barrio de Salamanca. Planeamiento y propiedad del ensanche de Madrid» Instituto de Estudios de Administración Local, 1982. Pág. 71 y ss.

<sup>98</sup> BASSOLS COMA, M. «Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español.» cit., pág. 72, nota 41.

en relación con la regulación genérica del instituto expropiatorio, representando el punto de partida de la legislación urbanística de reforma interior<sup>99</sup>.

El antecedente de esta Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, la constituía la proposición de Ley presentada por DANVILA<sup>100</sup> que ya apuntaba a la expropiación en el casco antiguo por razones de viabilidad, pero no propiamente de las fajas laterales al modo francés.

En concreto se establecía en el Dictamen de la Comisión (art. 47) refiriéndose a las pequeñas parcelas inutilizables que:

«cuando en virtud de un proyecto de mejora en el interior de una población resulte una parcela sobrante (...) el Ayuntamiento tendrá derecho a convenir su enajenación con los dueños de los predios inmediatos, los cuales tendrán preferencia sobre cualquier otro.»

Si el propietario no aceptara las condiciones ofrecidas por el Ayuntamiento para su venta, la Corporación iniciaba su venta en pública subasta por falta de postores y será obligatorio para el propietario contiguo la adquisición de esta por el precio que hayan marcado los peritos. Si el propietario resistiera esta adquisición, el Ayuntamiento podría expropiarla su inmueble y realizada la expropiación enajenar la parcela expropiada y la finca contigua adjudicándose al mejor postor e ingresando su producto en las arcas municipales.»

#### 3.4.4.2. *La expropiación de las zonas laterales a la vía pública*

Esta ley introdujo, por primera vez, en nuestra legislación la técnica conocida como la expropiación por zonas laterales y la concesión del título a favor de empresas privadas del beneficio de la expropiación, abriendo paso a la Ley de 18 de marzo de 1895 de Mejora Interior de las Grandes Poblaciones.

De esta forma, y como así cita ABELLA BLAVE<sup>101</sup>, la Ley que recogió los postulados de la técnica implementada en el París de Hausmann estableciendo en su artículo 47 que estarían sujetas a la Ley de expropiación forzosa: «no solamente las fincas que ocupen el terreno indispensable para la vía pública, sino también las que en todo o en parte estén emplazadas dentro de las zonas laterales y paralelas a dicha vía, no pudiendo exceder el fondo o latitud de las mencionadas zonas.»

Esta expropiación por zonas laterales, a parte de las Leyes dictadas con motivo de la Reforma de la Puerta del Sol, tenían sin embargo, algún otro antecedente en el país, a través de la proposición de Ley de CLAVIJO autorizando al Ayuntamiento de Málaga con el objeto de hacer las expropiaciones necesarias con motivo de la apertura de tres calles que llegaría a convertirse en la Ley de 23 de julio de 1878.

En este estado de cosas y como indicaba el diputado de las Cortes Joaquín de CABIROL que es necesario:

«hacer desaparecer todas las irregularidades (procedente de expropiaciones) formando en la nueva calle y alrededores solares de forma y dimensiones proporcionados para que puedan levantarse en ellos los edificios convenientes, estableciendo las rasantes de las mismas con la menor pendiente posible, formando un todo armónico. Pero es que la Ley no autoriza para expropiar forzosamente más terreno que el destinado a vía pública, sería del todo imposible el realizar tan importantes y necesarias obras,

<sup>99</sup> GARCÍA PASTOR, M., «La gestión urbanística en los Planes de Reforma Interior. Los Programas de Actuación Integrada de Renovación Urbana.» Tesis presentada en la Universidad de Valencia. Pág. 20

<sup>100</sup> DANVILA, M. «El libro del propietario», Imprenta de El Valenciano. Valencia 1861.

<sup>101</sup> AVELLA BLAVE F. «Manual de Expropiación Forzosa y Obras Públicas» El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid. 1879.

pues no hay que esperar razonablemente hablando, que los propietarios interesados espontáneamente y voluntariamente lleguen a ponerse de acuerdo para realizarlas, aun suponiendo en todos la buena voluntad.»

Por tanto, la expropiación de las zonas laterales a la vía pública quedará consagrada en el art. 47 de la Ley de 10 de enero de 1879, pero la resistencia contra el mecanismo se prolongará en el tiempo, tanto por la clase propietaria como por la Doctrina. De tal forma y como dirá ARGULLOL<sup>102</sup> la expropiación forzosa por zonas laterales representaba el artículo que causó mayor alarma social y que ha servido para calificar la nueva Ley de socialista y expoliadora.

En el mismo sentido TORT y MARTORELL<sup>103</sup> exponía en su férrea crítica a la expropiación por zonas laterales que:

«Admitir el principio de que pueda expropiarse, no solo lo necesario para la realización de la obra, sino una mayor extensión del terreno, es sentar un principio socialista que puede llevar a consecuencias fatalistas. Rota la valla, ya no hay límite alguno que fije la razón porque se ha traspasado el que fija la justicia. De hecho la razón de veinte metros puede convertirse en otro de treinta o de cuarenta y combinada con distintos principios da por resultado que se pueda expropiar lo que uno quiera incluso una ciudad entera.»

#### 3.4.4.3. Reglas relativas a la valoración del justiprecio

Sin lugar a dudas uno de los aspectos más significativos de la Ley, fue la decidida voluntad del legislador de acabar con las plusvalías urbanísticas en la fijación del justiprecio, hecho sin precedentes en nuestra normativa expropiatoria, aunque tuviese como exclusivo ámbito el de las actuaciones de reforma Interior.

En especial y por primera vez se analizaba en el concepto del justiprecio, los perjuicios como también los beneficios derivados de la expropiación.

De hecho y como así señalaba MARTÍNEZ NÚÑEZ<sup>104</sup>, la ampliación de la latitud de la calle, al estar fijada la altura del edificio en función de la misma, podría producir un indudable beneficio al expropiado que ahora estaba facultado para levantar las viviendas como consecuencia de la reforma. De esta forma en los casos de realineación, los posibles beneficios de la operación se distribuían entre propietario y Ayuntamiento, opinión esta posteriormente referendada a nivel Jurisprudencial en la sentencia de 20 de junio de 1849 que contemplaba la posibilidad de compensar el justiprecio con posibles beneficios derivados de la actuación expropiatoria.

Por tanto, la Doctrina anterior tuvo, en cierta manera traducción en la Ley de expropiación Forzosa de 1879 al señalar su mencionado artículo 28 y con carácter general:

«El valor de la parte ocupada por la finca agregarán los peritos las que representen los perjuicios de toda clase que se les ocasionen con la obra que da lugar a la expropiación, como también en compensación de estos o parte de ellos deberá lugar a la expropiación, como también en compensación de estos, deberá tenerse en cuenta el beneficio que la misma proporciona.»

<sup>102</sup> ARGULLOL J.A. «Expropiación forzosa por utilidad pública» Leyes Españolas recopiladas, comparadas y comentadas» Editorial. Teixidó y Parera. 1879.

<sup>103</sup> TORT y MARTORELL, J. «Tratado General de Expropiación por utilidad pública» Editorial. Establecimiento tipográfico de los sucesores de Ramírez. Barcelona. 1879. Pág. 35

<sup>104</sup> MARTÍNEZ NÚÑEZ M. «Manual de Evaluación de los solares y fincas urbanas.» Editorial. Carlos Baully-Bailliere. Madrid. 1867, Págs. 73 y ss.

Ahora bien, como así expone GALLARDO MARTÍNEZ<sup>105</sup>, la compensación entre perjuicios y beneficios derivados de la expropiación, únicamente podría darse en las expropiaciones parciales en los casos de reforma interior.

### **3.4.5. Ley de ensanche de la población de Madrid y Barcelona derogatoria de la Ley de 22 de diciembre de 1876 referente a ambos ensanches de 26 de julio de 1892 y el RD de 31 de mayo de 1893 aprobando el reglamento de desarrollo**

Doce años después de promulgada la primera Ley de ensanche y apenas iniciada la Restauración, se aprobará la siguiente Ley de ensanche que reproduce muchos de los artículos de su antecesora de 1864, intentando aprender de los errores cometidos, introduciendo al mismo tiempo modificaciones importantes con el fin de favorecer la promoción del ensanche.

#### *3.4.5.1. El plan económico de la ley. La obligación de ceder una quinta parte del terreno destinado a viales bajo la amenaza de expropiación sanción*

Al igual que sucedió con las Leyes antecesoras, el legislador de 1892 vuelve a partir del principio de que es preciso allegar fondos a los municipios para que estos puedan expropiar y urbanizar los terrenos destinados en el plano del ensanche a un uso público, tratando de potenciar las fuentes de ingresos para acometer dichas tareas.

De esta forma, el art. 13 determinaba que la contribución territorial urbana y recargos ordinarios estaban afectados a la ejecución del ensanche por un periodo adicional de 30 años.

Mayor interés ofrecía el análisis del régimen jurídico de la financiación de los Ensanches, y en este sentido se reconocía la necesidad de habilitar una Sección Presupuestaria propia a través de los propios recursos que al efecto habilitará el Ayuntamiento, así como los denominados Fondos de Ensanche entregados al propio Ayuntamiento a través de la Delegación de Hacienda de la Provincia (art. 6 de la Ley en relación con el art. 51 del Reglamento).

Tal y como se deriva del art. 4 de su Reglamento, se contemplaba la necesidad de previsión de las: «partidas presupuestarias necesarias para la demolición de las murallas o tapias que circundaren la ciudad antigua.» (art. 17)

Finalmente y como continuación a la legislación de ensanches de 1876 y de expropiación forzosa de 1879, se permitió la compensación de las contribuciones territoriales y los recargos tanto ordinarios como extraordinarios para aquellos propietarios que cediesen gratuitamente sus terrenos para unos viales, plazas o paseos.

#### *3.4.5.2. Referencia a los terrenos ocupados por la vía de hecho antes de 1892*

La verdad, es que en los primeros años de desarrollo de los Planes de Reforma Interior y Ensanche en las principales ciudades Españolas, había acarreado multitud de ocupaciones de hecho de terrenos sin título alguno, propietarios que bajo la apariencia de una expropiación habían perdido sus

---

<sup>105</sup> GALLARDO MARTÍNEZ A. «Cuestiones jurídicas relacionadas con la reforma interior de Barcelona.» Editorial. Hijos de Jesús, impresores. 1907. Pág. 91

inmuebles e innumerables casos de requisas de terrenos realizados al margen de las garantías necesarias de todo procedimiento expropiatorio.

Curiosamente, y con carácter introductorio, las Leyes de Ensanche para Barcelona y Madrid contenían una especie de «amnistía general» respecto de estas ocupaciones ilegales y, en este sentido, dedicaban un capítulo específico para las denominadas «Ocupaciones realizadas antes de hora.» (art. 4)

De esta forma, se ofrecía a los propietarios afectados por la ocupación sin título dos posibles alternativas, o bien que estos cedieran gratuitamente la mitad del terreno que el Ayuntamiento necesitara para las vías, plazas y trayectos se les otorgara el derecho a un 4 % sobre la cantidad en que resulte valorada la otra mitad, o bien y en caso contrario se optará por el expediente de determinación del Justiprecio mediante la valuación gubernativa (art. 22).

### 3.4.5.3. *Procedimientos expropiatorios*

Como novedades en el procedimiento, se diferencias tres posibles situaciones:

- a) Expedientes de aperturas de calles no explanadas.
- b) Expropiaciones.
- c) De las obras y servicios municipales en el ensanche y de las construcciones particulares.

### **3.4.6. Ley de 18 de marzo de 1895 de saneamiento y mejora de las poblaciones y su Reglamento aprobado por el RD de 15 de diciembre de 1896**

La Ley de 18 de marzo de 1895, de Saneamiento y Mejora interior de las grandes poblaciones, tuvo un ámbito referido a poblaciones de 30.000 habitantes, aunque reglamentariamente cabía que pudiera extenderse a otros núcleos con menos número de habitantes.

Esta norma regulaba la actuación en solares donde se preveía la expropiación de zonas laterales de 20 a 50 metros fundamentalmente destinados a la redefinición de calles avenidas y plazas.

El sistema, seguía basándose en la expropiación, único mecanismo que podría poner en marcha este. Sin embargo, el papel de la Administración quedaba reducido a la convocatoria de un proceso para la concesión a una empresa a la que confería el título administrativo necesario para llevar a cabo las expropiaciones. Paradójicamente, los ayuntamientos habían perdido la facultad de llevarlas a cabo directamente, a menos que contasen con autorización especial gubernativa.

Por primera vez, aparece en escena, el Jurado de expropiación, órgano presidido por el alcalde y compuesto por 3 o 5 propietarios, abogados y arquitectos, cuya actuación estaba prevista para aquellos supuestos en los que un propietario afectado por una obra pública consideraba que la indemnización propuesta no se ajustaba al valor real de sus solares correspondientes.

Una de las novedades más importantes de la Ley de Saneamiento radica en la ampliación importante del concepto de perjudicados por la vía expropiatoria incluso a no propietarios. Tal es el caso de los arrendatarios de establecimientos mercantiles, para quienes se dispuso una indemnización basada en el 10 por ciento del alquiler abonado en los últimos 10 años y del 5 por ciento de la renta pagada durante el resto de vigencia del contrato.

Sin embargo, el principal problema para la operatividad del sistema, al igual que sucedió con los ensanches, vino determinado, como así cita OLMEDO ÁLVAREZ por la financiación, puesto que la única vía posible para la obtención de beneficios por el concesionario era la culminación de todo el proceso urbanizador, que había de concluir en la edificación y posterior venta de las superficies construidas.

La Ley de 1895, se adelantó en el tiempo a la figura del Agente Urbanizador y aparece en escena el concesionario a quien se le atribuye la facultad de ejecutar la expropiación, como uno más del proceso urbanizador, permitiéndose la edificación y venta de lo construido en los solares que se le asignen, lo que va a suponer el desarrollo de una actividad empresarial compleja, duradera y llena de incertidumbres. No debemos olvidar que el beneficio solamente llegaba con el producto acabado y la construcción vendida.

La generalización de la gestión por zonas laterales y mediante concesionario privado, causó el efecto inmediato de impulsar a muchas ciudades españolas a aprobar proyectos de reforma interior, siendo los ejemplos más conocidos como la Gran Vía de Granada, la Calle Larios de Málaga y el proyecto de Ángel Baixeras para Barcelona.

En el caso de **Granada**, se relaciona la realización de la Gran Vía de Colón con el carácter emprendedor del fundador de la primera fábrica azucarera de remolacha, Juan López Rubio que con el tiempo se convirtió en presidente de la Cámara de Comercio y solicitó en calidad de tal, la aprobación de la reforma del centro de la ciudad. Ello ocurrió a finales de 1890 y las causas que se invocaron para promover la apertura de una Gran Vía de 700 metros de largo y 20 de ancho fueron las necesidades de tránsito rodado y las deficiencias condiciones sanitarias.

Una vez aprobados los planos, se obtuvo la declaración pública mediante Decreto de 1894 y se convocó el concurso del que resultó adjudicatario Juan López Rubio.

Este empresario cedió la condición a la Reforma Granadina SA, empresa que había constituida al efecto, mediante la suscripción de 2.000 acciones a 1.000 pesetas cada una.

Solamente se vendieron 1.000 acciones por lo que la Reforma ya inició su empresa con claras dificultades económicas<sup>106</sup>. Los gastos de ejecución de la Gran Vía, entre los que se incluían la expropiación de 236 casas y las obras de urbanización que estaban presupuestadas en 1.794.894 pesetas, mientras que los beneficios previstos por la venta de solares eran de 1.053.849 pesetas. De esta forma, el importe de la subvención municipal que debía cubrir el déficit era de 741.000 pesetas, por lo que la empresa concesionaria debía adelantar 1.053.894 pesetas.

La capital de la sociedad era insuficiente y la subvención tardó en llegar, por lo que pronto los problemas financieros demoras en la ejecución de las obras que se revieron por el Ayuntamiento en 1903.

Por lo que se refiere a **Málaga**, la apertura de la Calle Larios fue menos complicada. Se trataba de un ámbito en el que existía una necesidad real de acabar con las epidemias de cólera que desde la plaza de la Constitución y la calle Pescadores se propagaban al resto de la ciudad.

En este sentido en 1880 se creó una sociedad Anónima a fin de posibilitar que empresas locales encontraran aplicación a sus capitales contribuyendo a la mejora de la ciudad. De esta forma, fue la empresa familiar Hijos de M. Larios la que llevó a cabo la reforma ejecutándose durante cuatro años finalizándose en el verano de 1891.

Por lo que se refiere a **Barcelona**, la idea de reforma la ciudad impulsada por Ildefonso Cerdá a mediados de siglo y continuada por Ángel Baixeras, tuvo una trayectoria distinta. De esta forma, desde la elaboración de las Teorías de la Viabilidad y el Proyecto de Ensanche de Ildefonso Cerdá

---

<sup>106</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ M. «La Gran Vía de Granada. Cambio económico y Reforma Interior Urbana en la España de la Restauración. Caja General de Depósitos y Monte de Piedad de Granada. 1986.

(1859) Barcelona había sufrido grandes transformaciones, por cuanto la ejecución del ensanche de la ciudad hizo que se acrecentase la conciencia general sobre la urgente necesidad de reformar la parte vieja, golpeada constantemente por epidemias infecciosas y las abigarradas callejuelas que todavía albergaban industrias, fábricas y talleres.

Expuestos estos antecedentes, la historia del Urbanismo atribuye a Ángel Baixeras un papel importante, pues en los debates parlamentarios que precedieron a la Ley de Expropiaciones de 1879 realizó una ferviente defensa del concesionario privado y de la colaboración público privada en las distintas operaciones de reforma y saneamiento de las ciudades.

El 20 de enero de 1879, diez días después de la aprobación de la Ley, Baixeras presentó un anteproyecto de reforma de Barcelona ante el Ayuntamiento.

Este proyecto despertó gran admiración pues abarcaba toda la ciudad antigua y proponía atravesar con tres grandes vías para unir los ensanches con el Puerto.

No obstante estas mismas cualidades provocaron el rechazo de propietarios y comerciantes que se agruparon en la Sociedad de Defensa de la propiedad urbana de Barcelona e intentaron por todos los medios paralizar el proyecto.

El proyecto no se aprobó hasta el 16 de julio de 1889, una vez incorporadas las modificaciones exigidas por la Academia de San Fernando.

Fallecido Baixeras, el Ayuntamiento incentivó la constitución de sociedades de propietarios para gestionar la reforma, de tal forma que en 1907, se suscribió un Convenio con el Banco Hispano-Colonial para la ejecución de las tres grandes vías que por dificultades financieras se limitaron a la intervención de una única vía, la actual Vía Layetana, obras que comenzaron muy tarde entre 1908 y 1913 tras derribar 270 casas.

Como ha señalado BASSOLS i COMA «la concesión administrativa, basada en la expropiación y no en el convenio o pacto entre los afectados, era un sistema excesivamente radical, y las dificultades de la financiación, vinculadas a la previa edificación para obtener los beneficios fiscales, convertían la operación en muy arriesgada y dilatada en el tiempo, al propio tiempo que hubiera exigido una Administración fiscal muy ágil...»

Por otro lado, el agente urbanizador, que debió prever sus costes al realizar el proyecto, va a contar con la posibilidad de obtener una retribución bien dineraria, bien en una parte de los solares sobre los que va a recaer el proceso urbanizador. Hay, en definitiva, un aseguramiento de cobro garantizado por la Administración, que sólo va a estar condicionado por la mera actuación del agente, aunque sobre esta cuestión se profundizará más en el capítulo correspondiente.

Una vez analizado el modelo de iniciativa empresarial surgido en la segunda mitad del siglo XIX, habrá que esperar hasta bien avanzado el XX para encontrar un modelo con base en otra ley de hondo calado, como sería la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

## **4. LA REGENERACIÓN URBANA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. HACIA UN TRATAMIENTO INTEGRAL DEL ESPACIO URBANO**

### **4.1. *De 1900 a 1923: la superación de la legislación de ensanche. El control del crecimiento urbano, ordenación del extrarradio, política de la vivienda y planeamiento***

#### **4.1.1. La herencia urbanística de la segunda mitad del siglo XIX**

Uno de los escenarios más desafortunados que presentó el Urbanismo de la segunda mitad del siglo XIX se presentó a través de la instalación de una importante proporción de ciudadanos en áreas marginales, fuera de la ciudad, al margen de toda planificación y de toda normativa legal, en espacios donde el precio del suelo era menor.

En este contexto se constata en este periodo unas parcelaciones de hecho, ejecutadas por los propietarios en lo que se ha denominado como «lotificaciones» de parcelas rurales en lotes de 100 m<sup>2</sup> y la confirmación de trazados de calles estrechas y alargadas (5-7 m) a partir de la red de caminos rurales, sin o con las mínimas obras de asfaltado e infraestructuras.

Por otra parte, asistimos a un Proceso de transformación de un espacio rural en urbano a través de una actuación privada sin control urbanístico, apoyado en la parcelación y sin una verdadera urbanización produciéndose como resultado un modelo de trama urbana desordenada, formada por grupos inconexos, entre los que aparecen espacios vacíos.

Finalmente este proceso anárquico y desordenado concluyó con la consolidación de edificaciones levantadas por los propios usuarios y sin ningún tipo de control a través de un patrón de vivienda unifamiliar de una sola planta, en una parcela en la que se construía una parte (40 a 60 m<sup>2</sup>) y el resto se dejaba como corral.

Las consecuencias de este proceso eran las esperadas, y reflejadas en los procesos denominados por GABRIEL<sup>107</sup> como la «Insuficiencia de los Ensanches» de tal forma que el crecimiento de las ciudades se producía en gran medida al margen de la forma arbitrada para hacerlo.

En la última parte del siglo XIX, la importancia cuantitativa del problema de la vivienda modesta, la ausencia de soluciones, la debilidad del debate al respecto y la inhibición administrativa manifestaban toda la gravedad de la imprevisión, o mejor dicho, de la falta de preparación ante algo nuevo. Esos conjuntos suburbanos que estaban proliferando en la periferia, eran la mitad de la ciudad dual, producto de la industrialización. Una realidad que ya era conocida de referencia, puesto que había aparecido mucho antes en las naciones europeas más avanzadas en el proceso, pero que ahora se hacía presente también aquí. Lo malo era que, aunque se mirase a esas naciones, y a los debates que el tema había empezado a generar, no parecía haber una clara respuesta por parte del sistema liberal que, tan trabajosamente y a imitación de toda Europa, estaba construyéndose en España.

Y como había ocurrido allí, esa aludida dualidad física, manifestada con tanta claridad en dos realidades morfológicamente muy distintas y bien separadas espacialmente, correspondía a una dualidad social que, más allá de preocupaciones humanitarias, de consideraciones morales y de planteamientos éticos, planteaba problemas inquietantes para la propia supervivencia del sistema.

---

<sup>107</sup> GABRIEL P. «Espacio urbano y articulación política popular en Barcelona. 1890-1920» en la obra «Las ciudades en la modernización de España.» Madrid. 1992. Pág. 67.



De esta forma, las precarias condiciones de habitabilidad hacían de esos suburbios focos endémicos de enfermedades contagiosas, extensibles a toda la ciudad, y focos también de disconformidad social y de activismo político beligerante, también extensible.

Algunas experiencias externas eran conocidas, como las *cites ouvrières* de Mulhouse, realizadas en Francia ya en los años treinta, bien estudiadas por Cerdá, y también otras que habían aparecido en Inglaterra, Bélgica y Alemania. Y por escritos posteriores de Joaquín Costa, que estudió más tarde el tema, sabemos que existía alguna experiencia aislada en España, realizada por algún fabricante para sus obreros. A partir de 1879 existía, además, una fuente de información completa al respecto, que era el libro del arquitecto que había construido Mulhouse, sobre la situación de las «habitations ouvrières en tous pays».

#### 4.1.2. El aumento de población y los procesos migratorios

Durante las primeras décadas del Siglo XX y como explica DE TERAN TROYANO<sup>108</sup> nos encontramos ante un crecimiento de la población de las ciudades mayores, que es paralelo a la disminución (también suave) de la población rural, y que fue producto, fundamentalmente, de esos flujos migratorios que se empezaron a producir desde muy pronto en el siglo anterior.

De esta forma el crecimiento (aunque suave) de la población de las ciudades y el aumento (también moderado en este periodo) de la industrialización en ellas, iban a repercutir en los problemas funcionales y sociales que hacía ya tiempo que caracterizaban a las ciudades europeas de la primera industrialización.

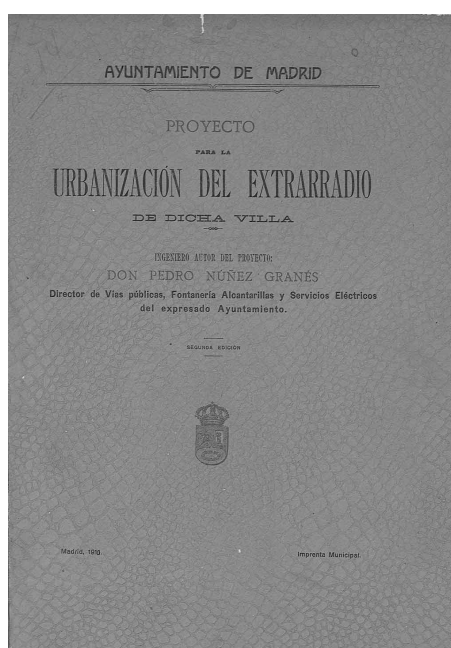
Por tanto, los problemas de la vivienda modesta, que ya vimos aparecer en el siglo anterior, adquieren ahora cada vez mayor importancia, pero bien entendido que no se trataba solo de un estricto problema de alojamiento, sino de un problema de ciudad de un problema de urbanización y de servicios, de ofensiva dualidad cualitativa, de contraposición entre centro (incluido el ensanche) y periferia y la formación y crecimiento de los núcleos proletarios en los llamados extrarradios de las ciudades más industrializadas.

---

<sup>108</sup> DE TERAN TROYANO F. «Historia del Urbanismo durante los Siglos XIX y XX» Editorial Cátedra. Madrid. 1999. Pág. 149. «Pero en algunos casos es preciso añadir la incidencia de la anexión de municipios, que explica el anómalo crecimiento de Barcelona entre 1920 y 1930, que la hace aparecer entonces como la primera ciudad millonaria. El estudio de esos movimientos de población permite identificar, incluso también desde el siglo anterior, como ya vimos, la distribución espacial de las áreas con diferentes posibilidades de nivel de vida, es decir, la coexistencia de una España urbana, dinámica e industrial, y otra España agrícola y estancada, cuantitativamente más importante, puesto que todavía a principios de ese siglo, la agricultura generaba la mayoría de los puestos de trabajo. En realidad, exceptuando Cataluña y el País Vasco, el país permaneció agrario durante todo este periodo inicial del siglo, y con niveles muy bajos de renta y de consumo. De esta forma, la escasa demanda quedaba atendida por localizaciones industriales aisladas, ligadas a factores estratégicos locales (puertos, nudos ferroviarios...) o a la producción agrícola (industria alimentaria o textil...). El caso de Madrid como constante succionador de población rural es especial, puesto que en todo este periodo inicial que consideramos ahora, la industria no pasa de ser una modesta respuesta a la demanda local, ligada a la artesanía, a los servicios y a la construcción, que aunque generaban abundantes puestos de trabajo, no supusieron nunca una contribución a la producción de alcance nacional. Seguramente el rasgo más destacable de la organización de la ciudad, que se va a ir acrecentando en ese periodo, el que iba a tener mayores consecuencias en la evolución futura, el que iba a producir mayores problemas y el que iba a dar lugar a más cantidad de reflexión, era el de su propia dualidad física y social. Porque también en el caso de Madrid, como ocurre en general, el tema principal del urbanismo en el tramo central del siglo, va a ser el de dar respuesta a la demanda creciente de vivienda modesta, intentando la integración coherente de la ciudad histórica, con todas las formas de crecimiento superficial que se habían ido produciendo a su alrededor que iban a continuar produciéndose, incluyendo los ensanches, pero incluyendo también las formaciones periféricas que la insuficiencia de éstos, ante la demanda de vivienda barata, había producido.»

En muchos de esos núcleos se daba el hacinamiento en precarias condiciones de salubridad e higiene, relacionadas directamente con la falta de urbanización y con la escasa calidad de la edificación. Las ocupaciones sobre terrenos semiordenados con una expeditiva parcelación, y la ocupación aleatoria sin ordenación alguna eran las bases sobre las que se desarrollaban esas formaciones periféricas. En cualquier caso, se trataba de piezas independientes, definidas por delimitaciones catastrales rústicas, para cuyo control no existía más procedimiento en las potestades públicas municipales que la imposición de alineaciones.

Tal era el caso de Madrid, donde el ingeniero municipal Núñez Granés lo había detectado desde 1906 y, comisionado por el ayuntamiento para estudiar la urbanización de «los alrededores», produjo, como luego veremos, uno de los primeros intentos de dotar de coherencia y normativa a esas superficies sin ordenación, exteriores a los ensanches.



**Ficha 26. Proyecto de Extrarradio de Madrid. Fuente**[http://www.bibliotecavirtualmadrid.org/bvmadrid\\_publicacion/i18n/consulta/registro.cmd?id=182](http://www.bibliotecavirtualmadrid.org/bvmadrid_publicacion/i18n/consulta/registro.cmd?id=182)

Núñez Granés, que buscaba eficacia a corto plazo, partía de la forma más extendida de ver la situación, que aparece muy bien expresada en sus propias palabras:

«cuando no existen planes de urbanización, cada propietario hace vías y construye donde y como quiere», por lo que «los resultados de tal anarquía son fáciles de prever: las calles que forman un conjunto de edificaciones construidas al azar, donde la conveniencia de cada propietario dictó, no merecen tal nombre, pues constituyen generalmente inmundas callejuelas, sin alineaciones ni rasantes racionalmente determinadas, en las que las aguas residuales se detienen despidiendo pestilentes olores o discurren libremente inficionando el aire, con gravísimo perjuicio para la salud, no sólo de los que en tales callejuelas habitan, sino también de los que viven en las poblaciones circundadas por esas vías, que llegan, poco a poco, a estar rodeadas por un cinturón infeccioso y nauseabundo que las envenena y ahoga».

Ciertamente que su planteamiento teórico podía ser tachado de corto de miras, porque sólo aspiraba a resolver un problema práctico inmediato: disponer de alineaciones y rasantes para ordenar con coherencia global la aparición de la edificación que se solicitase construir en esos terrenos exteriores, ya que no existía normativa legal capaz de impedir autorizar esa edificación, y ello tenía las consecuencias señaladas en el párrafo transcrito. Según lo que llamaba «ideas que deben tenerse en

## Régimen urbanístico de la regeneración de la ciudad

cuenta al hacer los planes de urbanización de los alrededores de las grandes urbes», la acción debía limitarse a proyectar y ejecutar las obras necesarias para establecer fácil relación entre la ciudad y esas áreas externas, por medio de vías radiales, y «a unir directamente entre sí, por otras, los distintos núcleos de población que se proyecten en los alrededores, a fin de que para ir de unos a otros, no haya necesidad de dar rodeos teniendo que aproximarse o pasar por el centro».

Las vías radiales se ajustarían, en lo posible, al trazado de los caminos existentes y las «envolventes» se harían siguiendo en paralelo los límites de la población. Así, las intersecciones definirían unas enormes manzanas, que llama «polígonos», cuya urbanización interior correspondería a los propietarios del suelo.

Éstos deberían ponerse de acuerdo entre sí para el trazado de las vías «particulares» interiores a cada polígono, que completarían el sistema con las radiales y las envolventes. El proyecto, publicado en 1910, añadía entre las vías envolventes, una gran «vía parque» de 100 metros de anchura, vertebradora del conjunto de los grandes polígonos que, como supermanzanas, se disponían a sus lados.

El desarrollo de este proyecto, que fue aprobado por el ayuntamiento en 1911, requería una modificación de la legislación vigente, prevista en el texto de Núñez Granés, lo que lo dejó paralizado. En favor de su desatascamiento vino un nuevo proyecto de ley «sobre urbanización del extrarradio de Madrid», presentado a las Cortes en 1816, que proponía la expropiación de los terrenos necesarios para la realización del viaria fundamental propuesto por Núñez Granés, dejando a la iniciativa privada la realización de la urbanización interior de las supermanzanas, previa la formación de planes a aprobar por el ayuntamiento. Se articulaba así un procedimiento novedoso de gran lógica que podría haber viabilizado, en efecto, una forma válida de superación del planeamiento de ensanche. Pero al incluirse en el mismo proyecto de ley una municipalización parcial del suelo, se produjo tal oposición que hubo de ser retirado, lo mismo que volvería a ocurrir cuando fuese nuevamente planteado en 1918. No acababa de aparecer una forma jurídica reguladora, aceptable por los propietarios del suelo y los defensores de sus intereses, que además proporcionase al ayuntamiento el capital necesario para acometer la urbanización. Y si éste era el resultado de los esfuerzos por resolver el problema en el señero caso de Madrid, no es raro que ocurriera lo mismo cuando lo que se planteaba eran soluciones de carácter general, aplicables a todas las ciudades que se vieran afectadas por el fenómeno que en 1914 denunciaba el proyecto de ley sobre régimen de las zonas urbanas de las grandes poblaciones, preparado con la intención de superar con carácter general, las insuficiencias de la legislación de ensanche, y regular la urbanización de las periferias suburbanas.

Pues bien, como era lógico, fue en esas periferias donde se articularon las organizaciones obreras de clase y se desarrollaron los planteamientos de la lucha social cuyos episodios reivindicativos y conquistas jalonan las primeras décadas del siglo los primeros capítulos de su historia urbana: leyes sobre accidentes de trabajo y sobre trabajo de los niños (1900), huelga general revolucionaria de Barcelona (1902) creación del Instituto de Reformas Sociales (1903), regulación del derecho de huelga (1908), creación del Instituto Nacional de Previsión (1908), Semana Trágica de Barcelona (1909), nacimiento de la Confederación Nacional del Trabajo (1911), huelga general revolucionaria (1917) y establecimiento de la jornada de ocho horas (1919).

Al llegar los años veinte, con altas cifras de afiliación, se había alcanzado un clima de alta tensión, con las organizaciones obreras socialistas y anarcosindicalistas asumiendo el liderazgo de la acción social reformista o revolucionaria, que cortará la dictadura y volverá a emerger durante la República.

### 4.1.3. La continuación de los ensanches

La prolongación de la presencia del planeamiento de ensanche en el primer tercio del siglo XX se manifiesta a través de tres formas de continuidad.

Inicialmente estaba en desarrollo la mayor parte de los ensanches aprobados en el siglo pasado, que ya vimos que seguían un ritmo más bien lento de urbanización y de relleno edificatorio. Así se percibe en aquellos planos de las primeras décadas del siglo XX que representan los edificios dentro de las manzanas, así como en las primeras fotografías aéreas que muestran directamente esa realidad. Madrid, Barcelona y Bilbao<sup>109</sup> son ejemplo de ello.

En segundo lugar, se tramitaron los planos de ensanche de Cartagena (autorizado en 1895), Alicante (en 1897), Tarragona (en 1899) y Valencia (en 1912).

Por último están aquellos que, por su proyecto, forman parte del urbanismo del siglo XX. Porque esos proyectos fueron redactados ya a lo largo de la primera mitad de este siglo, y los que pasaron la tramitación preceptiva, se desarrollaron íntegramente en él. Sin carácter exhaustivo, la relación incluye al menos, los proyectos de los ensanches de Cádiz (1909), La Coruña (1910), Mataró (1910), Gerona (1918), Murcia (1920), Pamplona (1920), Lérida (1921), Valencia (1924), Oviedo (1925 el suroeste y 1927 el nordeste), Sevilla (1930), Manresa (1933), Badajoz (1934) y Logroño (1935).

¿Cómo explicar esta larga permanencia de la fórmula ofrecida por los ensanches, si éstos, como ya vimos, habían manifestado pronto y claramente sus insuficiencias?

La respuesta tiene dos caras. Porque, a pesar de todo, los ensanches seguían siendo una forma válida de producir un espacio urbano satisfactorio, que convenía a muchos ayuntamientos, porque seguían teniendo demanda de él, ya que la sociedad seguía aspirando a tener ciudades más espaciales y modernas. Y los ensanches se habían hecho más asequibles a esos ayuntamientos, no sólo reduciéndose de tamaño, sino, sobre todo, desde que se había generalizado la utilización de la Ley de 1892 que en principio había sido pensada sólo para Madrid y Barcelona, como «normal singular».

Ello permitía extender los beneficios fiscales de esa ley a otras ciudades, que era muy atractivo para ayuntamientos y particulares y estimulaba el desarrollo de la edificación. Que, por otra parte, había incorporado prácticas abusivas no contempladas en los proyectos iniciales, como la utilización intensiva del fondo de parcela, con viviendas, interiores en cuerpos sucesivos de edificación, paralelos al primero, separados por estrechos patios mínimos. Y en algunos casos, el patio de la manzana había sido ocupado por viviendas unifamiliares. Pero nada de esto podía satisfacer a la demanda de vivienda modesta. Por eso la creciente manifestación de esa insuficiencia de los ensanches, que como ya hemos visto, se refería a la incapacidad de respuesta para acoger a esa vivienda modesta y evitar la formación de los suburbios periféricos. Pero lo cierto es que hasta mucho más tarde, como vamos a ver; no existía ninguna alternativa técnica ni jurídica, a la que se pudiera recurrir en vez del ensanche, para la actuación municipal.

Pero además, por otra parte, la importante modificación de la situación legal que se produjo con la aprobación del Estatuto Municipal en 1924, introdujo entre sus innovaciones, una generalización aún mayor de la fórmula del ensanche. No sólo mantenía en vigor las leyes de ensanche del siglo pasado, sino que convertía al mismo tiempo la actividad urbanística, en una competencia municipal ordinaria (con lo cual se hacía innecesaria la complicación de la autorización gubernamental) y, además, establecía la obligatoriedad del ensanche para los municipios más dinámicos. Esta última razón; basta por sí sola para explicar la permanencia de los ensanches como una de las formas: habituales de previsión y de organización del desarrollo urbano en España hasta más allá de la mitad del siglo. Aunque muchas veces ya no se trate de nada comparable a lo que fueron los grandes ensanches primeros, frecuentemente mayores que la ciudad existente, sino de piezas modestas alrededor de la ciudad antigua.

---

<sup>109</sup> VV.AA. «Los ensanches de Bilbao», Zabalgunek, Diputación Foral de Bizkaia. 2001.

#### 4.1.4. Continuidad de la reforma interior

Dejando ahora aparte las dos clases de ampliación del espacio urbano que se estaban produciendo, ensanche y periferia, conviene recordar las características del espacio urbano heredado. Porque a principios del siglo XX, la mayor parte de la población urbana seguía habitando aún en ese espacio interior de los viejos cascos históricos.

De origen romano o medieval, había venido rehaciéndose sobre sí mismo, aumentando su compactidad y su densificación hasta perder muchas veces sus originarias señas de identidad y presentaban, generalmente, problemas funcionales e higiénicos graves, frecuentemente relacionados con el hacinamiento y con la falta de desarrollo de los servicios infraestructurales modernos. Era frecuente la inexistencia de alcantarillado, la existencia de cloacas a cielo abierto y la permanencia de gran cantidad de pozos negros, de periódica extracción, en los portales, a los cuales vertían las letrinas de muchas viviendas. Además, la ciudad incluyó durante mucho tiempo, elementos de ruralidad como establos y vaquerías, corrales y cuadras, y los rebaños ovinos circulaban a menudo por las calles.

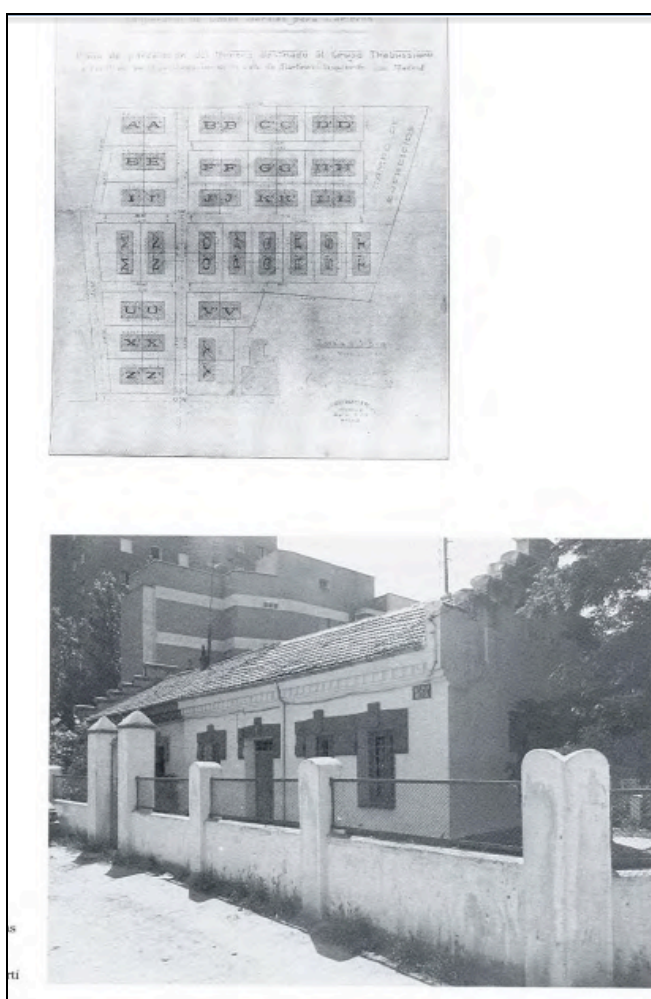
La Ley de Saneamiento de Grandes Poblaciones de 1895 se fue aplicando durante la primeras décadas del Siglo XX regulándose los procedimientos expropiatorios, las rectificaciones y mejoras de las redes viarias y equipamientos y permitiendo la expropiación de las franjas laterales de cierta profundidad.

En 1924, la citada Ley de Saneamiento de Poblaciones fue íntegramente incorporada al Estatuto Municipal, que prolongó así sus posibilidades de intervención y formalización durante varias décadas más, si bien con la novedad de exigir en cada población el ensamblamiento de todas las operaciones, mediante la realización de un plan completo de alineaciones.

Así pues, esa ley no contribuía a organizar el crecimiento externo de la ciudad, ni a resolver el problema de las áreas periféricas, pero sí daba instrumentos para realizar operaciones de reacondicionamiento de las partes antiguas. Preocupaciones higienistas, algunas veces, ante condiciones de deterioro o insalubridad, razones de reacondicionamiento de zonas antiguas. Es

así cómo se inicia el capítulo de las Grandes Vías Españolas que se acometerá en las primeras décadas del siglo, aunque en Granada, Barcelona y Madrid contaba con antecedentes del siglo anterior.

En el caso de Barcelona, la propuesta de tres grandes vías cortando la ciudad antigua arrancaba del propio Cerdá, de quien las había recogido el conocido proyecto de Baixeras en 1898. De ellas, sólo una, la actual Vía Layetana, sería realmente desarrollada a partir de 1908, estableciendo la conexión de la ciudad antigua con el ensanche, y proporcionando una gran oportunidad de revalorización



inmobiliaria que permitió la construcción de un conjunto de nuevos grandes edificios en sus márgenes.

En Madrid la apertura de la Gran Vía se inició en 1910 aunque venía planteándose desde mucho antes. El proyecto de López Sallaberry (1905) recogía ideas aparecidas también desde el siglo XIX. Su intención era rasgar el tejido de la ciudad antigua para establecer una comunicación transversal, apoyándose en revalorización de las bandas marginales derivadas de los expedientes de expropiación.

Bancos, hoteles, cines y edificios de oficinas, intercalados con otros de viviendas, vinieron a configurar el nuevo panorama de esa reforma interior «de prestigio». Así se convirtió en modelo para otras, como expresión plástica de las fuerzas económicas y empresariales más vivas del país, que empezaban a tener su modelo en el capitalismo norteamericano.

#### 4.1.5. Las barriadas periféricas obreras y la ley de casas baratas

Ya quedó claramente señalada la insuficiencia de los ensanches, para dar respuesta a todos los problemas del desarrollo urbano, y especialmente a los planteados por las necesidades de alojamiento para atender a la inmigración cuantiosa de poblador: campesina, dependiente del salario industrial o de los servicios (incluyendo las peor valoradas actividades en servicios, como guardias, conserjes, escribientes, administrativos, delineantes, barrenderos). Es decir, a capas sociales de los bajos niveles de renta.

El hacinamiento en algunas partes del casco antiguo, con aparición de «barrios ocultos» y viviendas interiores en bloques ocupando patios, y sobre todo, la aparición de barriadas periféricas formadas al margen del control municipal, eran, como vimos, la otra cara de la realidad urbana, frente a la despejada visión de la ciudad higiénica y ordenada de los ensanches.

Porque, aunque algunas de esas barriadas periféricas que aparecieron ya en el siglo anterior habían mejorado su calidad, consiguiendo atención municipal para obtener agua, electricidad y hasta tranvía, y el crecimiento de la vegetación en los jardincillos amabilizaba su aspecto, lo cierto es también que continuaba la proliferación de aquellas otras realidades miserables a las que también nos referimos, en las ciudades más industrializadas, agravando las tensiones sociales que ya comentamos. Evidentemente, el problema de la vivienda obrera (que era una necesidad para el funcionamiento de la nueva organización económica basada en la concentración de mano de obra barata) no sólo no se resolvía de manera espontánea a través de los mecanismos económicos de aquella sociedad, sino que empeoraba. Y como ocurrió en el resto de Europa, este problema económico va a ser uno de los problemas urbanísticos dominantes durante todo el primer tercio del siglo que ahora consideramos (y como veremos después, mucho más allá también) que irá generando respuestas siempre escasas e insatisfactorias.

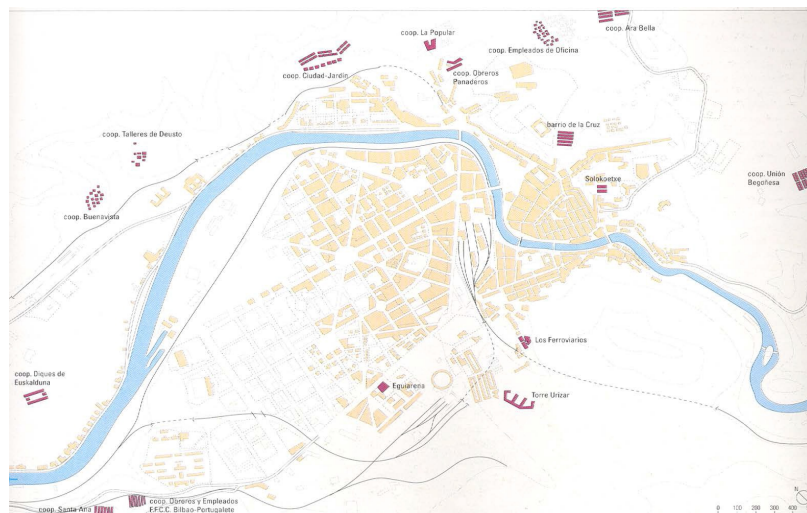
**Figura 27. Viviendas baratas para el colectivo profesional de carteros. Grupo Thebusiano. Arquitecto. Enrique Martí Perla. 1923. Madrid**

Y como, por otra parte, crecía la comprensión de que los problemas sanitarios podían afectar a toda la población sin distinciones, aunque los focos estuviesen segregados, las condiciones de vida y la situación higiénica de las barriadas periféricas adquirieron un relieve político de primer orden. Pero también nos referimos a la escasa entidad de la respuesta en el siglo XIX, no ya en términos urbanísticos, sino en los puramente constructivos, es decir, en términos de construcción de viviendas para obreros a bajo precio. Porque el problema estaba en la imposibilidad del ahorro para vivienda, a partir de los niveles salariales más bajos, que reducía directamente la demanda.

Ello, unido a la escasa rentabilidad de las inversiones previas necesarias, dio lugar a que no llegaran a existir apenas sociedades constructoras y urbanizadoras, al menos hasta los años veinte. Y por otra parte, las instituciones públicas no llegaron a entrar hasta más tarde en el tema, o sólo lo hicieron muy pocas (algunos patronatos municipales constituidos para ello a finales de los años diez), distinguiéndose más bien por la mezquindad que ya las había caracterizado a finales del siglo anterior.

La situación real apenas fue alterada por la acción del Instituto de Reformas Sociales, creado en 1903, que junto con el de la legislación laboral, inició el estudio económico del tema de la «habitación de las clases obreras», y las experiencias de otros países europeos al respecto, publicando en 1907 un estudio de bases para un proyecto de ley, orientado a la introducción de la intervención pública. Fruto de esa labor fue la promulgación de la Ley de Casas Baratas de 1911, que instituye la constitución de las Juntas Municipales de Fomento y Mejora de las Habitaciones Baratas y, al mismo tiempo, establece un conjunto de medidas (exenciones fiscales, préstamos hipotecarios y subvenciones) para estimular la construcción de este tipo de viviendas por la iniciativa privada, a través de la formación de sociedades constructoras y cooperativas.

En términos generales, por lo que respecta a la iniciativa privada, bien puede hablarse de fracaso de esas expectativas. Llegaron a construirse grupos de Casas Baratas en bastantes ciudades españolas, por lo general reducidos, pero de ningún modo puede hablarse, en ningún caso, de una actuación mínimamente cercana a las necesidades.



**Figura 28. Plano de ubicación de Casas Baratas. Madrid.**

Por lo que se refiere al contexto económico y social de la Ley, en un principio sólo se proponía construir solamente viviendas, posteriormente, dicha construcción se enmarcaba en una política de ordenación del crecimiento urbano, en un marco parecido al de las ciudades satélite de Casas Baratas del Reglamento de 1922 como barrios dependientes de la ciudad central pero, al mismo tiempo, autónomos y dotados de todo tipo de servicios e infraestructuras: un modelo para organizar la expansión urbana y no un simple plan de edificación de viviendas

Probablemente el caso de mayor actividad fuese el de Bilbao, donde numerosas cooperativas levantaron muchas casas baratas a lo largo de la margen izquierda de la Ría, en Begoña y en Deusto.

En 1928 se contabilizaban más de 2.300 casas baratas construidas o en construcción, asentadas en las elevaciones que rodean la ciudad. Pero más general fue una actividad mucho menor. En unos sitios no hubo interés suficiente, y en otros, si lo hubo inicialmente, las operaciones no llegaron a poderse realizar por motivos varios.





**Figura 29. Plano de Información promociones de Casas Baratas y Cooperativas en la ciudad de Bilbao. 1923. Archivo histórico Ayuntamiento de Bilbao.**

A la escasa rentabilidad previsible, la puesta en marcha de los procedimientos iba añadiendo la inoperancia de las instituciones oficiales creadas al efecto, la lentitud de los trámites administrativos, que prácticamente obligaba a anticipar toda la financiación, y, a veces, incluso la inexistencia de los créditos previstos en la Ley.

Así ocurrió, por ejemplo, con las veinticuatro cooperativas constituidas en Sevilla recién aprobada la Ley de 1911, de las que en 1913 ya no quedaba ninguna por lo que, dada la gravedad del problema de falta de vivienda, causado por la intensa inmigración rural de los años veinte y treinta, se produjo entonces allí uno de los crecimientos periféricos incontrolados más fuertes de las ciudades españolas.

Esa Ley de 1911 fue considerablemente modificada por su sucesora de 1921 y su importante Reglamento de 1922, que introducen, innovaciones de carácter urbanístico. Refuerzan las funciones programadoras y gestoras de los ayuntamientos, y les encomiendan formular proyectos de urbanización. Al mismo tiempo abren la puerta a la creación de «ciudades satélites» de casas baratas, entendidas como actuaciones más importantes que los grupos de viviendas, y que requieren obras especiales de urbanización y servicios colectivos propios. Se entra así en una segunda etapa, en la que va a haber más actividad, tanto privada como municipal, pero también una notable desviación de objetivos, porque las operaciones van a ir pasando de ser destinadas a los obreros, a serlo a las clases medias, con lo que inmediatamente adquieren rentabilidad y su producción se convierte en atractivo negocio privado.

Y más aún cuando, habiéndose empezado a divulgar las ideas urbanísticas inglesas del momento, se generalice aquí el uso de la denominación de «ciudad jardín», para designar a algunos de esos productos nacidos de la señalada desviación.

Y así, durante los años veinte y treinta, surgirán en muchas ciudades españolas, sus correspondientes «ciudades jardín», en las cuales dicha denominación, tiene que ver mucho más con la práctica de los *garden suburbs* que se extendía por Europa, e incluso con un cebo publicitario, que con las ideas de Ebenezer Howard y el movimiento inglés de la *Garden City*. Porque la dimensión económica volvía a determinar el carácter y la naturaleza de los nuevos conjuntos de viviendas. La posibilidad de relacionarlos con la creación de «ciudades satélites», que hubieran exigido inversiones previas y cuantiosas, se reveló pronto como difícilmente asequible. No se trataba, pues, de las verdaderas y en gran medida autónomas «ciudades jardín», propuestas por el famoso libro del británico en 1898, sino de pequeñas agrupaciones de viviendas unifamiliares, localizadas fuera de la ciudad, dotadas de

pequeño jardín, promovidas como operaciones inmobiliarias de oferta de un tipo atractivo de vivienda para las clases medias, alternativo de los pisos en manzana de los ensanches.

Así surgieron, por ejemplo, las «ciudades jardín» de La Coruña (1910), de Valencia (1915), de Vitoria (1919), de Burgos (1919), de Sevilla (1925) y la de Alfonso XIII de Madrid (1918).

Todo esto explica el carácter de las «colonias» que se construyeron entonces. En gran medida no serán respuesta al problema de la vivienda obrera, y la edificación lo dejará ver con claridad, ya que ahora se trata de «hotelitos». En algún caso, la propia empresa constructora que se había aprovechado de la legislación subvencionadora, advierte en la publicidad, para asegurar el buen fin de la operación, que las casas, aunque denominadas baratas, no lo parecen y que cuentan con calefacción y cuarto de baño completo. En otros casos basta comprobar que los «hotelitos» están concebidos contando con habitaciones para servicio doméstico y ofrecen una gran variedad de configuraciones formales, para diferenciarse más de la reiteración *tayhriana* de los grupos de verdaderas casas baratas.

No obstante, también hubo operaciones realizadas para obreros. Si se toma como referencia la treintena de colonias realizadas en Madrid entre 1910 y 1930, se encuentran algunas de planteamiento muy modesto, con casitas muy pequeñas de una sola planta, como la Mahou (1914) y parcialmente la Ibarro (1923), la Rosales (1925), la de la Fuente del Berro (1926). Las características dominantes son las de casitas individuales de dos plantas, realizadas en ladrillo enfoscado, con tejados inclinados a dos, tres o cuatro aguas, variando las formas de agrupación, incluso dentro de la misma actuación, desde las aisladas a las adosadas, pasando por las pareadas.

Estilísticamente hay una gran variedad, desde el remedo del palacete, hasta la evocación de ruralismos regionalistas, especialmente vascos. En algunos casos puede hablarse de proyectos de calidad: Ciudad Jardín Alfonso XIII (1918), Colonia de la Cruz del Rayo (1929) y, parcialmente, la de la Fuente del Berro (1926). El caso de la Colonia Residencia (1929) es especialmente interesante como introductora del racionalismo. Pero para estas fechas ya había vuelto a modificarse la legislación (Decreto de 1924 y Reglamento de 1925) y había quedado reconocido ese cambio de orientación que suponía la abdicación de las iniciales preocupaciones sociales de la legislación de casas baratas. Ya no se trata de fomentarla construcción de viviendas para la clase obrera, sino para la clase media.

Por lo que respecta a los ayuntamientos, los resultados fueron muy irregulares. La constitución de las juntas previstas por la ley no empezó hasta finales de la década. Muchas ciudades no llegaron a constituirse y otras no llegaron a funcionar. Pero en algunos sitios ejercieron una cierta función, como en Bilbao, a partir de 1918, donde se construyeron los barrios de Solocoeche y Torre Urizar y numerosas viviendas, casi tantas como por las cooperativas, en la margen izquierda de la Ría.

Y es que este cambio de orientación se apoyaba en una demanda de este tipo de vivienda, que ya se había venido manifestando minoritariamente desde principios de siglo, y había dado lugar a las ofertas de los llamados «parques urbanizados», que pueden entenderse como parcelaciones de lujo, y a algunas realizaciones singulares, en lugares de capacidad económica de las clases altas, que se podían permitir tener una casa de recreo en las afueras y un gran piso en el ensanche, como ocurría en una de las más segregadas sociedades de clases, con fuerte presencia del mundo financiero y fuerte proletarización, que era Bilbao.

Pero sin llegar a esos casos extremos, la aparición de «ciudades jardín», entendidas como colonias más modestas de residencia de campo o de veraneo, se había venido produciendo también en otras ciudades españolas, desde los años diez. Como en el caso de los alrededores de Valencia, donde habían aparecido numerosas parcelaciones de ese tipo, con gran anarquía y dispersión espacial, en ausencia de cualquier control. Su arquitectura y su parcelación, que permite siempre la existencia del jardín, ayudan a diferenciarlas sin dudas, de las barriadas de viviendas obreras, que acogidas o no a las leyes de Casas Baratas, proliferaron en los años veinte y treinta en la periferia valenciana (son unas cuarenta entre 1910 y 1936). Entre unas y otras, bien puede decirse que el caso valenciano es de los que mejor ilustra, en este periodo que ahora estamos considerando, esa forma de configuración

del nuevo espacio urbano, que había empezado a aparecer en la segunda mitad del siglo XIX, compuesto por piezas independientes diseminadas, que se produce a través de un proceso expansivo incontrolado, generado por la lucha entre el deseo de proximidad a la ciudad y la renta del suelo.

El desarrollo de este proyecto, que fue aprobado por el ayuntamiento en 1911, requería una modificación de la legislación vigente, prevista en el texto de Núñez Granés, lo que lo dejó paralizado. En favor de su desatascamiento vino un nuevo proyecto de ley «sobre urbanización del extrarradio de Madrid», presentado a las Cortes en 1816 que proponía la expropiación de los terrenos necesarios para la realización del viario fundamental propuesto por Núñez Granés, dejando a la iniciativa privada la realización de la urbanización interior de las supermanzanas, previa la formación de planes a aprobar por el ayuntamiento. Se articulaba así un procedimiento novedoso de gran lógica que podría haber viabilizado, en efecto, una forma válida de superación del planeamiento de ensanche. Pero al incluirse en el mismo proyecto de ley una municipalización parcial del suelo, se produjo tal oposición que hubo de ser retirado, lo mismo que volvería a ocurrir cuando fuese nuevamente planteado en 1918. No acababa de aparecer una forma jurídica reguladora, aceptable por los propietarios del suelo y los defensores de sus intereses, que además proporcionase al ayuntamiento el capital necesario para acometer la urbanización. Y si éste era el resultado de los esfuerzos por resolver el problema en el señero caso de Madrid, no es raro que ocurriera lo mismo cuando lo que se planteaba eran soluciones de carácter general, aplicables a todas las ciudades que se vieran afectadas por el fenómeno que en 1914 denunciaba el proyecto de ley sobre régimen de las zonas urbanas de las grandes poblaciones, preparado con la intención de superar con carácter general, las insuficiencias de la legislación de ensanche, y regular la urbanización de las periferias suburbanas. Proyecto de ley que tampoco prosperó.

Frente a ello, el *amateurismo* de Howard y el culturalismo de Geddes representaban una notable diferencia de talante y de actitud, que no podía dejar de manifestarse en la diferente valoración de las propuestas territoriales discontinuas y descentralizadoras de la apuesta británica, y en la apreciación de «las limitaciones del método alemán», que señalaba el propio Geddes.

#### **4.1.6. El Proyecto de Ley sobre fomento de la edificación de Joaquín Chapaprieta (1923)**

Inspirada en los planteamientos de la Conferencia nacional de la Edificación que se celebró en mayo de 1923, el Proyecto de Ley sobre Fomento de la Edificación promovido por el ministro de Trabajo, Comercio e Industria, Joaquín Chapaprieta, tuvo como mérito más destacable la consideración conjunta y unitaria de los problemas relativos al urbanismo y los relativos a la política de fomento de la vivienda.

Aunque el proyecto no llegó a prosperar por el advenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera y la disolución del Parlamento, constituye un documento de máxima importancia por los progresos en las ideas jurídico-urbanísticas y supone un antecedente significativo del proceso de formación de nuestro Derecho urbanístico.

El Proyecto de Ley de Chapaprieta superó el concepto de ensanche como urbanización de un perímetro más o menos extenso y se sustituye por el de «extensión de las poblaciones». Esto supone que el planeamiento urbanístico pase a ser concebido como la planificación integral de todo el territorio municipal o supramunicipal. Asimismo, incorpora por primera vez en nuestro país la idea de la zonificación del territorio afectado por el planeamiento. No obstante, como señala BASSOLS I COMA<sup>110</sup>, el concepto de zonificación en el proyecto de Chapaprieta, «tenía una finalidad más operativa que de previsión de usos urbanísticos».

---

<sup>110</sup> BASSOLS I COMA, M.: ob. cit., pág. 475

En materia de política del suelo, lo más novedoso del Proyecto de Ley de Chapaprieta fue la clara finalidad social y antiespeculativa. En aquél momento, los solares sin edificar constituían una práctica especulativa que encarecía y dificultaba la construcción de viviendas, sobretudo en las grandes ciudades. Para evitar esta situación, se enuncian en el proyecto una serie de medidas dirigidas a acelerar la edificación de los solares sin edificar, como la edificación forzosa y el fomento de la construcción de viviendas.

Asimismo, se gravaba la inactividad del propietario por medio de unos recargos sobre las contribuciones ordinarias, y se articulaba un régimen jurídico que favorecía la edificación bajo la amenaza de expropiación en favor de un promotor, público o privado, que se comprometiera a edificar en un plazo determinado. Este esquema fundamental del proyecto sobre edificación forzosa se reproducirá de forma más o menos similar en la Ley de Solares de 1945 y en la Ley del Suelo de 1956. Observamos además, un perfeccionamiento de la expropiación forzosa por motivos de urbanismo ya que introduce criterios más objetivos y preconstituídos, y se da prevalencia a los criterios fiscales para la fijación del justiprecio.

Por otra parte y por lo que se refiere al Planeamiento y como así exponen ROMERO SAURA y ROMERO ALOY<sup>111</sup>, el Proyecto de Chapaprieta desciende a determinar el contenido básico del Plan e introduce con toda claridad los sistemas generales y la zonificación, al decir que:

«Se señalaran las grandes arterias del tráfico general, las zonas distintas de vivienda, las zonas industriales, agrícolas y mercantiles, medios de comunicación, parques y campos de deporte, etc...»

El proyecto de Chapaprieta también contemplaba una política de fomento de la vivienda novedosa en aquel momento y que autorizaba a los Ayuntamientos de las grandes poblaciones a adquirir los terrenos necesarios y construir en ellos directamente barriadas completas de casas populares de diversos tipos, estableciendo además los servicios públicos y actividades necesarios.

Se introduce así en nuestra legislación el concepto de área metropolitana y los proyectos supramunicipales. Esta medida, más adelante utilizada bajo el estado franquista, supone un cambio en materia de política de vivienda, ya que hasta ese momento se había limitado a conceder ciertos beneficios fiscales para las viviendas baratas, al margen de toda consideración de su emplazamiento, dotación de servicios y

#### **4.1.7. Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 de la Presidencia del Directorio Militar de 14 de julio de 1924 por el que se aprueba el Reglamento de obras, servicios y bienes municipales**

Sin duda alguna, la responsabilidad del diseño urbanístico nacional de mediados de los años 20 y hasta la Guerra Civil, estuvo fundamentada, en gran medida, por la aprobación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo el 19 de marzo de 1924, definido en ocasiones como «mito autonomista municipal del Urbanismo»<sup>112</sup>.

El Reglamento obligaba a los pueblos mayores de 10.000 habitantes que en el periodo comprendido entre 1910 a 1920 hubieran experimentado un aumento de población superior al 20 %, a que elaborasen un Plan de Ensanche o de Extensión urbana.

<sup>111</sup> ROMERO ALOY M.J y ROMERO SAURA F. Op. Cit. 56

<sup>112</sup> DE SIMON TOMALINA, J.L. «El Gobierno Municipal en el Estatuto de 1924». Obra Cincuentenario del Estatuto Municipal. Madrid. 1975, págs. 321-352.

Por otra parte, otro de las novedades más importantes del Estatuto consistía en la institucionalización, por primera vez en la normativa urbanística española, de la necesidad de reservar estándares dotacionales, como proporción entre Equipamientos y Edificabilidades (art. 6) según las siguientes proporciones:

- a) La superficie destinada a la edificación no podrá exceder del 50 % del área total a urbanizar.
- b) Se dedicarán como mínimo 4 m<sup>2</sup>/habitante de zona verde, siempre que la superficie que resulte no sea inferior al 10 % del área total para parque y jardines y terrenos preparados para juegos y ejercicios físicos al aire libre.
- c) Estudio detenido del emplazamiento de monumentos y edificios públicos.
- d) Se consagra la técnica de la zonificación a través de la reserva de determinados Sectores para fábricas y establecimientos industriales, especialmente para los considerados insalubres, nocivos o peligrosos.
- e) Organización arquitectónica de las manzanas de casas en el sentido de que tengan patios comunes cuya anchura total no sea inferior a vez y media la altura de las casas que los formen.
- f) No se permitirán calles de anchura inferior a 12 metros, medidos entre las alineaciones que se fijen para las fachadas.
- g) No se tolerará el trazado de líneas aéreas de transporte de alta tensión de energía eléctrica por plazas, parques y vías.
- h) Se determina y universaliza la regla de la previa licencia de obras y de edificación.
- i) Integra las nuevas figuras tributarias locales de intervención urbanísticas mediante las contribuciones especiales, arbitrios sobre los incrementos de valor de los terrenos de naturaleza urbana, así como los impuestos sobre los solares y los terrenos incultos.

Se reconocen un nuevo tipo de obras urbanísticas, junto a las tradicionales de Ensanche y Reforma Interior, en las conocidas como «Obras de Extensión» y que se referían a aquellos proyectos que tenían por objeto establecer un perfecto enlace entre los nuevos núcleos urbanos y la metrópoli.

En otro orden de cosas, el Estatuto regló la actividad urbanística en el exterior del recinto edificado, hasta el límite municipal, mediante las operaciones de ensanche, extensión y urbanización.

Sin embargo, y aunque el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo y su Reglamento de Obras y Servicios Municipales, no resultó ser un texto especialmente novedoso y original, debemos reconocer que la valoración global de este texto debe ser positiva, por cuanto que constituyó una aceptable compilación de las distintas actuaciones urbanísticas vigentes hasta ese momento y sobre todo se consiguió la sintetización, refundición y ordenación de los preceptos anteriores, si bien es verdad faltos de carácter genuino y realmente con escasos recursos a la hora de afrontar de manera directa los diferentes temas que la doctrina urbanística de la época consideraba de urgente realización. Consideración conjunta de su construcción<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> DÁVILA LINARES, J.M., La ordenación urbanística durante la primera mitad del siglo XX. Premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos. Pág. 107 Dialnet

## 4.1.8. La Guerra Civil, la Junta de Reconstrucción y la Dirección General de Regiones Devastadas

### 4.1.8.1. Introducción

Las intervenciones de la Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones hay que contextualizarlas en la España de la posguerra. Según SAMBRICIO<sup>114</sup>, la crisis económica que sufre nuestro país al término de la contienda, marcará un punto de inflexión para describir el nuevo equilibrio en la producción y distribución de la riqueza.

El hecho de encontrarse nuestro país no sólo con una industria de transformación destruida, sino también con una población obrera cualificada casi inexistente —muerta, encarcelada o en el exilio— hace que, ante la falta de una infraestructura sobre la cual desarrollar las ideas de una nueva economía industrial, los vencedores del conflicto tengan que replantearse una vuelta a la agricultura como solución a corto plazo.

Además, como nos indica DOMÈNECH<sup>115</sup>, los primeros años del Franquismo suponen una vuelta a las estructuras agrarias como punto de partida previo a la intervención en el Sector Industrial.

Así, y frente a otras opciones, en los primeros momentos la actividad de Regiones Devastadas y, un poco más tarde el Instituto Nacional de Colonización, debe entenderse no tanto como prolongación de la estrategia de colonización esbozada por Indalecio Prieto con la política de Obras Públicas de Puesta de Riego (OPER) —al proponer el desarrollo agrario de las cuencas de los principales ríos españoles mediante un plan que pretendía resolver la ocupación de las zonas abandonadas, a la vez que dar solución a un importante número de trabajadores en paro— sino como resultado de una política autárquica que busca, en la primera posguerra, potenciar ciertos núcleos agrarios que pudieran facilitar viveres a la gran ciudad, a la vez que sentar las bases de una nueva sociedad basada en los valores tradicionales.

Como así expone PORTALÉS MAÑANÓS<sup>116</sup> se comenta que, tanto Regiones Devastadas, en los años 40, como el Instituto Nacional de Colonización, a partir de los años 50, «compartirán muchos

<sup>114</sup> SAMBRICIO Y RIBERA DE ECHEGARAY, C.: Madrid, vivienda y urbanismo: de la «normalización de lo vernacular» al Plan Regional, Madrid: Ediciones Akal S.A., 2004, pág. 294.

<sup>115</sup> DOMÈNECH, LI.: *Arquitectura de siempre. Los años 40 en España*, «Cuadernos Ínfimos» nº 83, Barcelona: Tusquets Editores, 1978, pág. 17. Se señala, por este autor, que a niveles psicológicos y políticos, la curiosa división esquemática de España, a principios de la guerra, con las ciudades industriales, o de gran población obrera, apoyando a la República, y los pequeños «burgos» enrolados en la zona franquista, permanecerá en la memoria de los vencedores, y el Nuevo Estado no sólo se vuelve agradecido hacia el mundo agrario, sino que, mitificándolo, lo propone como modelo del «Nuevo español», sufrido y callado, anclado en la vieja tradición del esfuerzo individual ante el trabajo cotidiano. Es fácil comprender que esta imagen retórica no se corresponde con una realidad social, pero al Régimen le conviene dicho cliché no sólo como propaganda, sino en razón a la operación económica de iniciar el desarrollo agrario para después efectuar el trasvase económico, previa intervención de la Banca, al sector industrial.

<sup>116</sup> PORTALÉS MAÑANÓS, A.M.: La arquitectura de la vivienda social y sus componentes urbanos. Regiones Devastadas. Zona de levante, UPV, tesis doctoral inédita leída el 8 de julio de 2011, pág. 245. Se expone como criterio ordenación de los nuevos municipios formado. El centro del pueblo será siempre la tradicional y genuina plaza mayor. Su plaza mayor con soportales, en la que estén los edificios representativos del Ayuntamiento, del Estado y del Partido. De ella parten las calles que conducen a los lugares de trabajo del campo o de la industria. Un segundo centro religioso, formado por la plaza de la Iglesia, con sus anejos de Casa Rectoral y Catequesis. Iglesia con torre, rematada con una cruz, bajo cuyos brazos abiertos se desenvuelva la vida futura del poblado. Se distribuyen en los poblados, dándoles su justo valor y situación, las escuelas, con su campo de deportes escolar, y los edificios y servicios municipales de la población. Con estos elementos y las viviendas formamos el plan general de ordenación. De las viviendas se estudian distintos tipos, según su función y profesión de las familias que deben habitarlas. En esto no hace falta decir que cada comarca tiene su tipo de vivienda característico, que depende, la mayoría de las veces, de la clase de cultura del terreno que labran. Las viviendas se componen siempre, como mínimo, de cocina-comedor y tres dormitorios, para que pueda existir la debida separación

aspectos en común y centrarán su política económica en el agrarismo y en el arraigo al lugar». Las actuaciones de ambos organismos salpicarán todo el territorio nacional, centrando su actividad en pequeños núcleos urbanos que tendrán fundamentalmente un carácter más rural, frente al carácter más urbano de los «poblados de absorción», creados para erradicar el chabolismo, o de los «poblados dirigidos», pensados para alojar la creciente inmigración que acudiría a las grandes ciudades, en especial a Madrid, sobre todo a partir de la recuperación económica iniciada en los cincuenta.

Lo primero que se hacía era levantar el llamado plano de destrucciones de la población, plano general que incluía el parcelario de todas las manzanas y en el que se detallaba el nivel de destrucciones de cada parcela (entre el 1-25%, entre el 25-50%, entre el 50-75% y el entre el 75-100%).

A partir de esta información se planteaba el tipo y el grado de la actuación urbanística a realizar. Podemos clasificar las actuaciones en intervenciones parciales, en tejidos cuya destrucción se limitaba a zonas determinadas, y aquéllas en que se consideraba necesario recurrir a una nueva ordenación. Las intervenciones parciales, a su vez, las había que se centraban en el tejido residencial, retocando o añadiendo una serie de manzanas de ensanche, o las que reconstruían equipamientos dañados o necesarios para la población, plazas mayores o iglesias.

En otras ocasiones se disponía junto al tejido urbano de la población un nuevo barrio, de trazado ortogonal que guardaba muy poca relación con el tejido primitivo. Cuando la destrucción superaba el 75% se reedificaba el pueblo entero, bien en el mismo emplazamiento, respetando únicamente la antigua iglesia, bien mediante traslado de la población entera.

Las nuevas poblaciones tenían normalmente ordenaciones de trazado ortogonal y concepción racionalista, pero seguían el patrón de las nuevas ideas del Estado nacional-sindicalista, como los casos de Seseña, Brunete o Belchite<sup>117</sup>.

#### 4.1.8.2. *El Organigrama de la Reconstrucción tras la Guerra Civil*

##### 4.1.8.2.1. La Junta de Reconstrucción

En 1938, se crea el Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones, cuya misión consistía en la reconstrucción en las zonas «liberadas». Este organismo se transformará en Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones (D.G.R.D.R.).

En septiembre de 1939 Regiones Devastadas dictamina que las poblaciones con destrucciones superiores al 75% sean nominadas como «adoptadas» por Franco, incluyendo algunos barrios de Madrid que habían sido primera línea del frente de guerra.

También en septiembre de 1939 el Ministerio de Gobernación completa su organigrama con la otra gran Dirección General que junto a la de Regiones Devastadas intentará dirigir la reconstrucción: la Dirección General de Arquitectura (D.G.A.) No obstante lo expuesto, es el Instituto Nacional de la Vivienda (I.N.V.), el verdadero protagonista de la reconstrucción de las ciudades.

---

de sexos. El tipo de vivienda nos da el tipo de manzana; la agrupación de todas ellas constituye el plan general de ordenación, completándose éste con el trazado de las calles, alzados, secciones y perfiles; cuidando el aspecto exterior del pueblo para que forme, dentro de la variedad de cada tipo, un todo armónico.

<sup>117</sup> Para Gonzalo de Cárdenas, arquitecto jefe de Regiones Devastadas, hay «unos valores estéticos y perennes que no pueden desaparecer y de los que no hay modo de prescindir, porque van unidos al alma de los pueblos, como va unido el cielo y el paisaje, y en ello nos apoyamos para ir reconstruyendo por toda España, empleando siempre los materiales del país y los métodos constructivos de cada localidad», y nos describe la configuración de estos pueblos a reconstruir.

#### 4.1.8.2.2. La labor de regiones devastadas

Moreno Torres, Director General de Regiones Devastadas, es también nombrado Director de la Junta de Reconstrucción. Pedro Bidagor señala en el número 1 de la revista *Reconstrucción* que 60.000 habitantes se quedaron sin hogar y malvivían entre las ruinas de los barrios más castigados por la guerra en todo el área oeste y sur de la capital. Las actuaciones de los suburbios y poblados limítrofes quedaban en manos de Regiones Devastadas, mientras que el extrarradio y el interior de la ciudad eran en un principio obra del Ayuntamiento. Regiones Devastadas, al igual que otros organismos, utilizó a presos franquistas en su labor bajo el sistema de redención de penas por el trabajo. A partir del verano de 1940, Regiones Devastadas comenzó a organizar, primero en Madrid, y luego de manera itinerante, exposiciones donde explicaba su labor.



**Figuras 30 y 31. Placa conmemorativa de la Dirección General de Regiones Devastadas y Boleín de conexión de energía eléctrica**

En los primeros meses y como expone LÓPEZ DÍAZ<sup>118</sup> la tarea consistió en reparar viviendas semidestruidas y en levantar albergues para alojar familias mientras se construían viviendas de nueva planta. Regiones Devastadas anuncia en abril de 1940 que en 4 meses ha alojado 4.000 familias (25.000 personas). Regiones Devastadas tendrá dos actuaciones de nueva planta muy importantes en estos primeros años de la reconstrucción, porque erigirá algunos bloques de vivienda siguiendo los parámetros falangistas de cohabitación de clases sociales, siempre bajo las directrices de la moral católica.

#### 4.1.8.2.3. La labor del Instituto Nacional de la Vivienda<sup>119</sup>

El 19 de abril de 1939 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda dependiente primero de la Organización Sindical y posteriormente (2 de enero de 1942) del Ministerio de Trabajo. Su dirección en un primer momento recae en la persona de Federico Mayo. La misma ley de abril de 1939 crea la figura de «vivienda protegida». Según esta Ley el INV era el único organismo capacitado para aprobar los proyectos de construcción de «vivienda protegida» y para lo referente a todo tipo de normas. Su función principal era diseñar un plan nacional de vivienda protegida para todo el Estado, de donde nace

<sup>118</sup> LÓPEZ DÍAZ J. «Vivenda social y Falange: ideario y construcciones en la década de los 40.» Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VII, núm. 146(024), 1 de agosto de 2003

<sup>119</sup> ESTEBAN MALUENDA, A.M. «La vivienda social española en la década de los 50' un paseo por los poblados de Madrid», Revista de Vivienda 2009, págs. 18-23.



con retraso, el *Plan Nacional de Vivienda para el decenio 1944-1954*. Se estimaban necesarias para este decenio cerca de 1.400.000 viviendas, los resultados no llegaron a la mitad de lo planificado.

#### 4.1.8.2.4. La obra sindical del hogar

La misión de la OSH en palabras de JUBERT<sup>120</sup> consistía en proporcionar vivienda a los «productores» en colaboración con el INV. Para obtener una vivienda se debía solicitar al delegado sindical local o a la Sección Femenina, quienes remitían la solicitud al jefe provincial, quien a su vez elevaba la propuesta al jefe nacional. Luego había que esperar a que el Estado dispusiera de fondos, algo poco frecuente en la década de los 40. El productor aportaba en el momento de apuntarse el 10% del valor de la vivienda, el 90% restante lo anticipaba el INV y lo devolvía el ya dueño de la vivienda en mensualidades durante 40 años.

La primera crítica a la Ley de «viviendas protegidas» apareció sorprendentemente en octubre de 1940: «los beneficios que concede a las viviendas protegidas son más reducidos que en la legislación anterior, y esto lo consideramos un error»; según su autor, «es al Estado al que corresponde hacer el mayor esfuerzo y sacrificio.... el apoyo estatal no es todo lo intenso que fuera de desear... no hay posibilidad de que organizaciones locales y sindicales puedan por sí solos abordar el problema».

---

<sup>120</sup> JUBERT J «Características de la gestión de la OSH». Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo. 1974, núm. 105, pág. 8.



## *Capítulo II*

# **LA REGENERACIÓN URBANA EN LAS LEYES ESTATALES DEL SUELO**

**SUMARIO:** 1. LEY DEL SUELO DE 8 DE MAYO DE 1956. 1.1. Principales aportaciones de la Ley del Suelo de 1956 a la renovación urbana. 2. LA LEY DEL SUELO DE 1975 Y EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE 9 DE ABRIL DE 1976. 2.1. Aportaciones del TRLS 1976 a la regeneración urbana. 2.2. El Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978. 3. REAL DECRETO 1/1992, DE 26 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA. ESTE RD FUE DEROGADO PARCIALMENTE POR LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO. 4. LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL, SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES, MODIFICADA POR EL RD 4/2000 Y LA LEY 10/2003, DE 20 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN EN EL SECTOR INMOBILIARIO Y TRANSPORTES. 5. Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo y el Texto Refundido 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. 6. Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana.

## 1. LEY DEL SUELO DE 8 DE MAYO DE 1956

Tras un largo proceso de elaboración iniciado en 1949 y varios proyectos, se promulga en 1956<sup>121</sup> la primera ley del suelo española. Desde el frustrado Proyecto de Ley de Posada Herrera de 1861 no se había abordado en España de forma integral la problemática urbanística. Fue promovida por el arquitecto Pedro Bidagor y recogió experiencias interesantes de la legislación urbanística de distintos países europeos, adaptándola a postulados y principios racionalistas que imperaban entonces en España.

La Ley del suelo de 12 de mayo de 1956, en opinión de BASSOLS I COMA<sup>122</sup>,

«pretendió mucho más que unificar materias desde el punto de vista técnico-sanitario o refundir y actualizar legislación de reforma interior y ensanche o recopilación y revisión de la normativa vigente, pretendió innovar una nueva legislación urbanística incorporando aspectos de la normativa tradicional desde una perspectiva unitaria y coherente».

Se trataba de una norma de carácter eminentemente expansionista que marcó un hito en la historia del urbanismo español. Pero a pesar de su particular interés como ley especial o código de carácter urbanístico, a los pocos años de su promulgación diversos países europeos ya habían iniciado un cambio de rumbo y una profunda revisión de las normas en que se había inspirado, mientras que el derecho urbanístico español permaneció anclado a los postulados de la Ley de 1956.

Expuesto lo anterior y como se reconoce en el párrafo I de su exposición de motivos, se parte de la convicción de que las normas precedentes (leyes de 1892, 1895, 1945 ya citadas, así como el texto articulado de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955) no formaban un conjunto cohesionado y armónico, lo cual producía una seria ineficacia pues, en sus propias palabras:

*«se muestra insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requieren y las modernas técnicas aconsejan».*

<sup>121</sup> Sobre la gestión urbanística en la Ley del Suelo de 1956 puede verse: LUCAS FERNÁNDEZ L. «Naturaleza, fines y principios generales de la legislación urbanística» Revista de Derecho Urbanístico. Núm. 3 (1967) pág. 13-15; GONZÁLEZ PÉREZ J, «La expropiación forzosa por razón de Urbanismo.» Publicaciones Abella, Madrid. 1965; NÚÑEZ RUIZ M.A. «Derecho urbanístico Español» Madrid. 1967. Pág. 158-159.; PÉREZ ORTIZ «Sobre los Polígonos de Expropiación Forzosa» Revista de Derecho Urbanístico nº 2. 1967. Pág. 12; SERRATOSA PALEY y TAGARRÓ TAGARRÓ «Metodología del Plan General y Planes Especiales» Primer Congreso de Urbanismo. Madrid. 1962. Pág. 128-132; SERRANO GUIRADO «La Administración Local y los problemas de renovación urbana» GONZÁLEZ PÉREZ «La declaración de fincas mejorables» Revista de Administraciones Públicas. Núm. 13, págs. 232-233, RODRÍGUEZ MORO «Los Planes de Ordenación Urbana: su aprobación y posible impugnación» Revista de Administraciones Públicas. Número 50. Pág. 150-155, GARCÍA DE ENTERRÍA «Ley del Suelo y el futuro del Urbanismo» en problemas actuales de régimen local. Sevilla. 1958. Pág. 103. González Berenguer «La reparcelación y otros medios sobre Urbanismo y Vivienda» Madrid. 1967. Pág. 64-66; PERA VERDAGUER «La expropiación forzosa en la Ley del Suelo» Barcelona. 1966; ALOMAR «La gestión urbanística en el orden técnico» Primer Congreso Nacional de Urbanismo. Madrid. 1962; MARÍN TEJERIZO «Las cesiones obligatorias en la Ley del Suelo» REV L número 88. Pág. 572; UDINA MARTORELL «El sistema de compensación, base ideal y paradigma de la gestión urbanística» Primer Congreso Nacional del Urbanismo. Madrid. 1962; CARCELLER FERNÁNDEZ «Régimen de las entidades urbanísticas colaboradoras según el Reglamento de Reparcelación» Revista de Derecho Urbanístico. 1967. Nº 2. 1965; FUENTES SANCHIZ «Edificación forzosa, problemas de Urbanismo Moderno. RAP. Madrid. 1967; LUCAS FERNÁNDEZ «Naturaleza, fines y principios generales de la legislación urbanística; ROVIRA OLA «Beneficios Tributarios en materia de urbanización» Revista de Derecho Urbanístico. 1967. Pág. 113; CARCELLER FERNÁNDEZ «El régimen de las entidades urbanísticas. RDU 1967.

<sup>122</sup> BASSOLS I COMA, M. «Génesis y evolución (...)», op. cit. 34.

Siguiendo a GIL DE PAREJA OTÓN<sup>123</sup>, con anterioridad a la LS 56, podría afirmarse que la estrategia de crecimiento de las ciudades era vegetativa, y la planificación espacial quedaba limitada a las secciones viarias y cierta proporción de estándares de mínimos de sostenibilidad. Quedaba en manos de la iniciativa privada la actividad edificatoria, sin más limitaciones que las servidumbres y los reglamentos de policía, consistentes en ordenanzas municipales de construcción y policía urbana que atendían principalmente a las alineaciones de las vías urbanas y a aspectos sanitarios, estéticos y de seguridad. En este momento, la actividad edificatoria se podría dar, que solamente estaba sometida a los artículos 348, 349 350 CC, relativos al derecho de propiedad.

En este sentido y por razones evidentes, este sistema era incapaz de satisfacer unas demandas de las que ya se tenía conciencia en ese momento.

Entre ellas destacaba la necesidad de encauzar los flujos migratorios, de abandonar el marco localista de la ordenación urbanística y la excesiva dependencia entre régimen de suelo y autonomía de la voluntad, de proveer reservas de suelo, de controlar la extensión desmesurada del perímetro de las ciudades al construir arbitrariamente, de solucionar la especulación del suelo «que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora».

Para alcanzar tales objetivos la Ley proponía, un texto que no pretendía ser innovador, puesto que como así citaba su Preámbulo había examinado: «... junto a las fuentes de raíz nacional, la evolución legislativa del resto de Europa y de América...»

Estas influencias fueron reconocidas por alguien tan cercano a esta Ley como BIDAGOR LASARTE<sup>124</sup>, quien se refería, especialmente a las legislaciones que se habían promulgado a partir de la Guerra Mundial, en concreto la ley de urbanismo italiana (de agosto de 1942) y francesa (de 15 de junio de 1943); la Ley sobre Planes de Ordenación de Ciudades, de Bélgica (23 de octubre de 1946); la Ley de Planeamiento Urbano y Rural, de Inglaterra (6 de junio de 1947), y la Ley sobre el Planeamiento del Territorio Nacional, de Polonia (3 de enero de 1945).

Sin embargo, este autor rechaza que las influencias extranjeras consistieran en una mera transcripción de los textos consultados. Al contrario, no se trató tanto de calcar modelos ajenos, como de adoptar preceptos que tuvieran encaje en nuestra tradición legislativa y cultural. Por eso reconoce la especial dificultad que supuso integrar en nuestra norma urbanística los modelos procedentes de culturas no latinas.

Respecto a estas influencias, PARADA VÁZQUEZ<sup>125</sup> encuentra determinante la transposición de la Ley de Mussolini de 17 de agosto de 1942, en la que se establecía el planeamiento anticipado de todo el territorio municipal a través de planes reguladores municipales y planes particularizados. Aunque donde más influencia encuentra es en el punto relativo a la atribución a los propietarios del derecho a urbanizar, a través de un consorcio que los represente. Otros como BASSOLS y COMA<sup>126</sup> encuentran una clara influencia inglesa, especialmente a través del Informe Uthwat, de 1942, desarrollado en la Town and Country Planning Act, de 1947. Sus fundamentos, de hecho, fueron moderándose en las leyes de 1953 y 1954 y quizá entonces se convirtieron en claro antecedente de la Ley de 1956.

---

<sup>123</sup> GIL DE PAREJA OTÓN, C. «Ingenios urbanísticos para dotar el suelo consolidado.» Tesis defendida en la Universidad Católica San Antonio de Murcia. 2013. Pág. 89.

<sup>124</sup> BIDAGOR LASARTE P. «Orientaciones sobre la reconstrucción de Madrid. 1941» Madrid. Pág. 67

<sup>125</sup> PARADA VÁZQUEZ, R. «Derecho Administrativo», Marcial Pons, vol. II, 1990, pág. 186;

<sup>126</sup> BASSOLS Y COMA, M. «Génesis y Evolución del Urbanismo (...) Op. Cit 47

Por otra parte y de la lectura del Diario de Sesiones de 8 de mayo de 1956 (Numero 10571 y ss.) y según la presentación realizada por el Procurador de las Cortes García Hernández, se exponía el escenario en el que se encontraba el Urbanismo Español en dicha época:

*«Migración acentuada y acelerada a las ciudades, viviendas como la choza o la cueva, nos hacen retroceder al paleolítico, ocupaciones sin derecho alguno sobre propiedades ajenas y la desproporción en el coste de las viviendas y el alquiler que se paga por las mismas.»*

Por lo que se refiere a la Ley del Suelo de mayo de 1956, podríamos indicar que a partir de ahí, el urbanismo español levanta definitivamente el vuelo, y sitúa la institución del planeamiento en la base de la ordenación urbana. La planificación, a diferencia de los períodos anteriores, conoce ya en esta ley una ordenación general y global del territorio. Pero justo es reconocer que la idea de plan, en su aplicación a la reforma interior, caía en el nuevo ordenamiento urbanístico tras siglos de proyectos y experiencias sobre esta materia.

La Ley del suelo de 1956 introdujo, por tanto, una serie de conceptos que continúan utilizándose hoy día, como son la clasificación del suelo, la equidistribución de beneficios y cargas o los sistemas de actuación, y establece el sistema jerárquico de planeamiento subordinado al Plan General<sup>127</sup>.

Por primera vez, el planeamiento se convertirá en el elemento fundamental del nuevo sistema. Se reclama la ordenación urbanística de todo el territorio nacional tanto en lo que se refiere a planificación como en lo que se refiere a la determinación del régimen jurídico del suelo, la ejecución de las urbanizaciones y el fomento e intervención en materia de uso del suelo y edificación.

La Ley del Suelo de 1956 fue la **primera en regular el Régimen Urbanístico del suelo**. A partir de la calificación del suelo se regulaban los diversos usos, estableciéndose **una división del suelo en tres clases: suelo urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico**.

Por suelo urbano, se consideraba entre otros, aquellos suelos *«comprendidos en el perímetro que definía la población»*. En esta referencia al «casco de la población» encontramos la clásica diferenciación entre suelo de ensanche y suelo de reforma interior. A estos tipos de suelo les corresponden en la Ley planes distintos. Según determina el artículo 12, el suelo situado en el «casco urbano» sería incluido en *«Planes o Proyectos de Reforma interior»*, mientras que el suelo exterior a dicho casco urbano sería incluido en los *«Planes de extensión»*.

---

<sup>127</sup> El nuevo sistema se articula en torno a los planes, que se constituyen como las piezas esenciales del mismo. Introduce una serie de figuras de planeamiento de distinto alcance:

1. Plan nacional.
2. Plan provincial.
3. Plan General de ordenación municipal o comarcal (es el único plan que clasifica el suelo)
4. Plan especial.
5. Plan parcial.
6. Proyecto de urbanización.

**NECESIDADES DE TERRENOS, URBANIZACIÓN Y EDIFICACIONES COMPLEMENTARIAS** del III Plan Nacional de la Vivienda 1961-76 (Cap. III). Sobre la base de una densidad de 500 hab./Ha. y una estructura urbana de Unidades Vecinales, Barrios y Distritos.

Equipamientos	UNIDAD VECINAL Mayor de 10 Has. 5.000 hab.	BARRIO (4UV) 40 Has. 20.000 hab.	DISTRITO (5 Barrios) 250 Has. 100.000 hab.
Religioso	* Capilla de 300 plazas y 800 m <sup>2</sup>	* 2 Centros parroquiales con casa rectoral, con capacidad para el 10% de cada parroquia	-
Cultural	* Escuela Primaria y Elemental para 17% pobl. y 15 m <sup>2</sup> /al. * Biblioteca con local de exposiciones	-	* Centro de Enseñanza Media, Laboral y Profesional para el 5% de la población
Comercial	* 100 locales, en nº equivalente al 2% pobl. * Oficinas en nº equivalente al 0,2% pobl. * Hoteles con capacidad para el 0,5% de la pobl.	* Centro Comercial de 0,15 m <sup>2</sup> /hab.	* Centro Comercial de 0,20 m <sup>2</sup> /hab.
Sanitario	* 2 Dispensarios de 100m <sup>2</sup> * 3 Consultorios médicos particulares * 2 Farmacias	* Dispensario de salud con 6 profesionales y alguna cama	* Ambulatorio y Residencia Hospitalaria con capacidad para 200/250 camas
Asistencia	* Guarderías para el 4% de la pobl. y 2,5 m <sup>2</sup> /plaza * Residencia de ancianos para el 0,5% pobl	-	-
Administrativo	* Oficina municipal de 100 m <sup>2</sup> * Estafeta de correos y locutorio telefónico	* Dependencias municipales * Estafeta de correos y telégrafos * Central telefónica, con locutorios públicos	* Tenencia de Alcaldía * Parque de Bomberos * Comisaría Policía * Cuartel Policía Armada o Guardia Civil * Oficina de Correos, Telégrafos y central de teléfonos
Políticos	-	-	* Casa Sindical * Centros de Organización del Movimiento
Recreativo y de relación	* 2 Salones de reunión de 100 plazas cada uno * Restaurante-Bar * Sala de Juegos * Sala de espectáculos de 300 plazas * Campos de juegos, Parques y Jardines	* Centro Social, con las mismas piezas que en la UV y con la capacidad adecuada * Locales de espectáculo, para el 10% pobl. * Instalaciones deportivas * Parque de esparcimiento	* Centro Cultural, casino * Parque público, con 10% sup. total, equivalente a 2,5 m <sup>2</sup> /hab. * Complejo deportivo
Varios	-	* Garaje y Estación de servicio * Área de aparcamiento * Talleres artesanos * Paradas de medios de transporte	* Aparcamiento * Estación de autobuses u otros medios de transporte

Figura 32. Equipamientos para Barrios y Distritos según Ley del Suelo de 1956. Fuente Alberto Peñín. Valencia 1874-1959.

### 1.1. Principales aportaciones de la Ley del Suelo de 1956 a la renovación urbana

En cuanto a la reforma interior de las ciudades y en palabras de LASO MARTÍNEZ<sup>128</sup>, la Ley toma la antorcha en el lugar que había dejado el Urbanismo de la Ley de Reforma Interior de las Poblaciones que en su momento fue una legislación digna de ejemplo.

Aunque, en general, la Ley de 1956 estaba elaborada desde la óptica del ensanche, y los criterios de delimitación de los Polígonos no parecían ser adecuados para el suelo ya transformado; el artículo 114 b) permite la posibilidad de gestionar los Planes de Reforma Interior mediante «Polígonos de reforma interior».

<sup>128</sup> LASO MARTÍNEZ J.L. «Derecho Urbanístico. Tomo I. Orígenes, principios generales y organización administrativa» Editorial Montecorvo, Madrid 1981. Pág. 140.

Pero en definitiva, existe una cierta confusión en la relación entre la ejecución del Plan mediante Polígonos de renovación urbana y los correspondientes sistemas de actuación debido a la ausencia de regulación específica de las actuaciones urbanísticas de reforma interior. En este sentido, el artículo 113 de la Ley del Suelo daba preferencia en el suelo urbano parcialmente urbanizado y edificado, al sistema de cesión de viales con imposición de contribuciones especiales.

Pero en lo que respecta a la reforma interior, aparte del artículo 12, y como apunta GARCÍA PASTOR<sup>129</sup> apenas existen prescripciones en el resto del articulado sobre la forma de acometer en la práctica estos planes y el régimen jurídico aplicable a los mismos. Por otra parte, la ley del 1956 aborda la problemática de las plusvalías generadas por la ejecución del planeamiento, introduciendo la posibilidad de afectarlas a la financiación de las obras públicas y de equidistribuir las entre los propietarios afectados mediante la reparcelación forzosa de los terrenos.

En la Exposición de Motivos de la ley, se criticaba precisamente en el apartado II,

*«la falta de distribución equitativa del aumento del valor del suelo que debe ser afectado en primer lugar a amortizar los terrenos, necesarios para vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización y, por último atribuido justamente a los propietarios de suerte que desaparezcan, en lo posible, las desigualdades actuales, derivadas de conceder a la endeudación intensiva a unos, mientras se niega o se limita excesivamente a otros».*

La Ley configura **un nuevo<sup>130</sup> estatuto jurídico para la propiedad del suelo** por el que este pasa a convertirse en un derecho limitado en su contenido a la Ley urbanística y a los planes de ordenación. Declara la obligatoriedad de la cesión de suelo como un deber intrínseco de la propiedad urbanística exigiéndose a todo propietario de suelo urbano la obligación de cesión de los terrenos destinados a viales, parques y jardines y de costear la urbanización en la forma prevista por la ley para cada sistema de actuación. Estas cesiones obligatorias son entendidas por la ley como una «prestación correlativa a los beneficios derivados de la urbanización».

De esta forma, son ahora los propietarios privados los que asumen el coste económico de la obtención de suelo (hasta entonces asumido por el Ayuntamiento) en contraprestación por el beneficio que obtienen de las obras públicas a través de la revalorización de los terrenos. Con esta medida, el legislador intentaba remediar el déficit de infraestructuras y dotaciones públicas que existente en los cascos antiguos.

El deber de ceder terrenos y el deber de costear la urbanización se concretan en modo y cuantía, de una forma u otra, en función del sistema de actuación elegido.

Por otra parte, la Ley introduce una alternativa al anterior y tradicional sistema de la expropiación forzosa, por medio de la figura de los «Polígonos» y sistemas de cooperación, compensación y cesión de viales, que trataban de instrumentar la participación de los propietarios de suelo en la ejecución del Plan

La delimitación de los Polígonos comprendía varias manzanas en un núcleo unitario de edificación, con características homogéneas de edificación o que existiera para las mismas un compromiso privado de urbanización. Por tanto, las cesiones estimuladas que se esbozaron en normativas precedentes y que se realizaban en compensación de contribuciones territoriales urbanas, pasan a ser sustituidas

---

<sup>129</sup> GARCÍA PASTOR M. «La gestión urbanística de los Planes de Reforma Interior: Los Programas de Actuación Aislada de Renovación Urbana.» Universidad de Valencia. Mayo 2005. Pág. 66

<sup>130</sup> Esta noción de contraprestación insinuada en la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo, fue rescatada por los Tribunales que con posterioridad la invocaron para reafirmarse en la procedencia de cesión de viales. Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1964 y de 15 de febrero de 1966.



como cesiones obligatorias como «prestaciones correlativas a los beneficios derivados de la urbanización.»

De esta forma, y como expone GÓMEZ FERRER MORANT<sup>131</sup> el coste económico de la obtención del suelo, que hasta entonces debía asumir el Ayuntamiento, se traslada así a los propietarios privados que se benefician de las obras públicas a través de la revalorización de los terrenos, procurando el legislador con esta medida remediar el déficit de infraestructuras y dotaciones públicas. En este contexto, aparece en escena el Reglamento de Reparcelaciones de 7 de abril de 1966, en cuya exposición de Motivos, se indica que esta técnica de ejecución del Planeamiento, permite regularizar las diferentes fincas con el fin de facilitar su edificación y, simultáneamente, distribuir los beneficios y las cargas de la ordenación entre los propietarios que se encuentre sometidos a un proceso de cesión común «aplica a todos los sistemas de actuación, y de forma preferente en los de cooperación y compensación».

Ante tantas indeterminaciones, y como consecuencia de la ausencia de una regulación específica de la ejecución del planeamiento de reforma interior, resulta complejo ofrecer una idea clara de la incidencia de la nueva Ley en la gestión de las operaciones de renovación urbana. Nos parece posible, sin embargo, afirmar que se dedujese o no de su aplicación la opción de actuar mediante los modernos sistemas de actuación en el suelo ya transformado, la ley del Suelo de 1956 sienta las bases que inspiran las legislaciones posteriores:

a) Se establece la obligación de los propietarios de suelo urbano de ceder el ámbito vial de servicio, por lo que legalmente queda zanjada la discusión acerca de la posibilidad de pedir su expropiación.

b) Se reconoce el deber de los propietarios de suelo urbano de costear la urbanización en la cuantía y forma prevista en la regulación del sistema de actuación elegido.

c) Se crean los Polígonos como ámbitos de gestión conjunta y en su caso, de equidistribución de beneficios y cargas.

d) Se configuran los sistemas de compensación y cooperación, mediante los cuales se encauza la participación de los propietarios de suelo en la gestión del Plan. Su aplicación en los polígonos de reforma interior parece ser supletoria a la del sistema de cesión de viales con contribuciones especiales.

e) Se regula, por fin, la figura de la reparcelación forzosa de los terrenos, como instrumento equidistributivo de beneficios y cargas y como mecanismo de regulación de parcelas.

---

<sup>131</sup> GÓMEZ FERRER MORANT R. «Las zonas verdes y los espacios libres como problema jurídico» Editorial Tecnos. Madrid. 1971. Págs. 79

## 2. LA LEY DEL SUELO DE 1975 Y EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE 9 DE ABRIL DE 1976

Podemos indicar que una de las causas por las que fracasó la ley del Suelo de 1956 fue debido a su excesiva rigidez en un momento de desarrollo económico importante.

La Ley de 1956 se sometió a una primera reforma en 1975 que dio lugar al Texto refundido de 1976 y a su desarrollo por medio del Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y el Reglamento de Disciplina Urbanística (RD 2187/1978). Siguieron vigentes el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares.

Uno de los objetivos que perseguía la Ley de 1975<sup>132</sup>, era precisamente dotar de mayor flexibilidad y facilitar la intervención del capital privado, inspirándose en el derecho francés e italiano, que tenía un carácter más operativo.

De esta forma, la Ley del 1975 y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (en adelante TRLS 1976) introdujeron en nuestra legislación el llamado «urbanismo operacional» por medio de la figura de los Programas de Actuación Urbanística, que incorporó formas de actuación de iniciativa privada que ya funcionaban con éxito en otros países.

Otro de los objetivos perseguidos por la ley era extender la participación de los propietarios del suelo en la financiación de la ejecución del planeamiento y poder constituir un patrimonio Municipal de Suelo que permitiera dotar a las ciudades de las dotaciones e infraestructuras exigidas por Plan General y los Planes Parciales. Para ello, se impuso la obligación de ceder el 10 % del aprovechamiento de los sectores de suelo urbanizable en los que también se instauraba la figura del aprovechamiento medio como mecanismo garantista de solidaridad de beneficios y cargas. De esta forma, se intensificó la aplicación del principio de reparto de beneficios y cargas más allá de las operaciones de reparcelación. Pero de ninguna forma esto afectaba directamente al suelo ya transformado.

<sup>132</sup> Sobre la gestión urbanística en la Ley del Suelo de 1975 y el Texto Refundido de 1976 pueden consultarse ORTEGA GARCÍA «Los deberes o cargas en la legislación urbanística» Madrid. 1974 págs. 25-29; MARTÍN MATEO «Propiedad urbana y Planificación» Revista de Derecho Urbanístico. Número 15. Pág. 13-26; TURNER «Asentamiento urbano incontrolado: problemas y políticas» En la obra dirigida por BREESE: «La ciudad en los países en vías de desarrollo. Editorial Española. Tecnos Madrid. 1974. Pág. 629; GONZÁLEZ MARIÑAS «Algunos problemas que suscita la Ley 19/1975 de 2 de mayo de reforma de la LS» RDAF. Nº 40. Págs. 43 y 55; CORELLA, XIFRA y RUIZ «La reparcelación, su naturaleza jurídica y su práctica. Madrid. 1972. Págs. 92 y ss.; CHICO «El derecho de propiedad en la nueva legislación» RDU nº 33. Pág. 118; FUENTES SANCHIZ «En torno al urbanismo. Política de suelo y registro de la Propiedad. Madrid. 1963. Págs. 8-9; BASSOLS COMA y GÓMEZ FERRER «La vinculación de la propiedad privada por los Planes y actos administrativos» Ponencia Española en el V Congreso Hispano-Italiano; GONZÁLEZ BERENGUER «La Reparcelación y otros estudios sobre el Urbanismo y Vivienda» Madrid. 1967; TRUJILLO PEÑA «Patrimonio municipal del suelo» BCM. Nº 29. 1968, MORENO PAEZ «Gestión económica del Patrimonio Municipal del Suelo.» REVL. Nº 100; DELGADO-IRIBARREN «Parcelaciones y reparcelaciones» Revista Pretor. Nº 51 (1969); LASO MARTÍNEZ «La Reparcelación como instrumento para corregir situaciones abuso de derecho.» RAP Nº 73; ORTEGA GARCÍA «Los edificios en la Reparcelación. RDU. Nº 43. Pág. 22-23.; CORELLA «La Reparcelación. Su naturaleza y su práctica» Madrid. 1972; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA «Naturaleza y alcance las expropiaciones por razón de Urbanismo» Madrid. 1973, ESPEJO Y PÉREZ DE LA CONCHA «Ejecución de Planes de Ordenación Urbana y proyectos de urbanización» Madrid. 1970; PÉREZ PASCUAL «Las expropiaciones urbanísticas y el art. 32 LH» RDU 44; BIDAGOR LASARTE, «Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956», incluido en el número monográfico de la Revista que se acaba de citar. Para el período posterior a la Ley del Suelo de 1956, puede consultarse L. PAREJO ALFONSO, *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, ed. Montecorvo, Madrid 1979, así como los trabajos de F. PERALES MADUEÑO, «La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975» y A. MENÉNDEZ REXACH, «Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo», ambos en el número monográfico de la Revista anteriormente citada. Lo que se dice en el texto es una apretada síntesis de estos trabajos, a los que es obligado remitirse.

## **2.1. Aportaciones del TRLS 1976 a la regeneración urbana**

En lo que respecta a las operaciones de reforma interior, el TRLS de 1976 y los reglamentos que la desarrollan introducen algunas innovaciones que destacamos a continuación:

1. Se abandona la distinción entre suelo de ensanche y suelo de reforma interior, adoptándose una definición sustantiva del suelo urbano. De esta forma será suelo urbano el que esté de hecho urbanizado, bien en su totalidad bien en las dos terceras partes de su superficie.

2. En cuanto a la ordenación del suelo urbano, el artículo 12 del TRLS de 1976 y el artículo 8 del Reglamento de Planeamiento de 1978, confieren al Plan General la facultad de rectificar directamente a través de sus propias determinaciones, la situación urbanística anteriormente existente.

También le permiten, sin embargo, habilitar la formulación del oportuno Plan Especial de Reforma Interior que desarrolle las previsiones básicas que a tal objeto en él se establezcan.

Se regula exhaustivamente esta figura de los Planes Especiales de Reforma Interior, a los que se les da el cometido de llevar a cabo actuaciones urbanísticas encaminadas a descongestionar el suelo urbano, crear dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética y mejorar el medio ambiente o los servicios públicos.

3. A diferencia de las distintas Leyes de Ensanches, se produce un punto de inflexión en la ejecución del Planeamiento, optándose definitivamente por el sistema de reparcelación urbanística.

4. Genéricamente, el artículo 83 del TRLS de 1976 establece la obligación de todos los propietarios de suelo urbano de «ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de educación general básica al servicio del Polígono o Unidad de Actuación».

5. La ejecución del planeamiento en los ámbitos excluidos de Unidades de Actuación sólo se contempla transversalmente. La obligación de dotar a los terrenos de la condición de solar antes de proceder a su edificación o reedificación —urbanizados con arreglo a las normas mínimas establecidas en el Plan y dotándolos en todo caso de los servicios descritos en el artículo 82— implica, a nuestro modo de ver, la obligación de ceder gratuitamente al menos el suelo constitutivo del ámbito de vial de servicio.

Los suelos urbanos adscritos a dotaciones públicas o calles que no formen parte del ámbito de cesión obligatoria y gratuita de alguna licencia de construcción se obtendrían, de estar excluidos, de Unidades de Actuación. Mediante expropiación forzosa.

6. En el campo de la gestión sistemática, el TRLS de 1976 no aporta grandes cambios aunque se esfuerza en formular aclaraciones conceptuales y en perfeccionar el régimen jurídico de los sistemas de actuación

La delimitación de los Polígonos de actuación recibirá un tratamiento exhaustivo que se refleja en la regulación de los criterios para su delimitación y en su distinción de las denominadas Unidades de Actuación.

En cuanto a las Unidades de Actuación, se configuran por el apartado tres del artículo 177 TRLS 1976 como una alternativa a la delimitación de Polígonos en aquellos supuestos en los que la Administración no pueda dar cumplimiento, al delimitar los ámbitos de gestión del planeamiento de suelo ya transformado, a cada uno de los requisitos exigidos por el artículo 117.1.

En el TRLS del 1976 se identifica la Unidad de Actuación con el ámbito de equidistribución, aclarando así la confusión entre el procedimiento de reparcelación y la delimitación de Polígonos de reforma interior.

Por otra parte, y en materia de ordenación del territorio, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 cambia el encuadramiento de la reforma interior en el sistema de planeamiento, y añade nuevos objetivos. Antes la reforma interior era asumida por una única figura de planeamiento. Pero esta opción no se afianzó en el nuevo texto de la Ley del Suelo, en el que aparece como una especie muy cualificada del género Planes Especiales.

Nos referimos al «Plan Especial de reforma interior» (PERI), instrumento que experimentó un enorme desarrollo en la práctica, pero que se refería a una figura no exenta de problemas pero que, al final presentó, un saldo muy positivo en su eficacia operativa. Se amplía la nómina de objetivos de la LS de 1956, que es además una relación abierta que admite la analogía y la interpretación extensiva.

El objeto y las finalidades consistían en la realización en suelo urbano de operaciones encaminadas a la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos (art. 23 LS 1976).

Como puede observarse, las finalidades de la reforma interior siguen apegadas a la resolución de problemas reales de las ciudades en suelo urbano. Pero, a estas alturas de la historia normativa de la institución, lo que se plantea en el plano jurídico son problemas propios de un ordenamiento jurídico cada vez más sofisticado, con una escala de figuras de planeamiento en las que la tensión entre jerarquía y autonomía se hace muy patente sobre todo en las relaciones entre el Plan General y el Plan Especial de Reforma Interior.

La Ley mostró amplia flexibilidad en el tratamiento de esta relación al permitir Planes de Reforma Interior no previstos en el Plan General, con tal de que no modificara la estructura fundamental de aquél (art. 23.3 LS 1976).

Fue necesario precisar qué había de entenderse por «estructura fundamental» para tener seguridad en los límites operativos del PERI. La respuesta de la jurisprudencia a la interpretación de este concepto jurídico indeterminado, como así se le consideró (cfr. STS de 8 de mayo de 1989) fue muy relevante y ecuaníme, generando una doctrina que vinculaba ese concepto a los «sistemas generales», esto es las determinaciones fundamentales del planeamiento, descritas en el art. 25 del Reglamento de planeamiento (STS 21 de marzo de 1984), algo cualitativamente distinto a los cambios aislados en la calificación de suelo, consustanciales con el PERI, «y de ello se deriva la imposibilidad conceptual de equiparar cambio de uso o calificación del suelo con modificación de estructura fundamental». (STS 21 de marzo de 1984). Los PERI no podrán cambiar la clasificación de suelo pero sí generar cambios en la calificación en los usos pormenorizados.

Finalmente, y como medida de carácter judicial el art. 190 contemplaba, a su vez, una reducción en la base imponible de la Contribución Territorial Urbana de las nuevas edificaciones de aquellos ámbitos afectados por las obras de urbanización en sectores de reforma interior.

## **2.2. El Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978**

La vocación autonomista dentro del conjunto de la ordenación urbana, de la figura del Plan Especial, en la que sigue ubicada la reforma interior, recibió un respaldo considerable, a través del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la ley de 1976, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

Esta norma reguló con notable precisión técnica toda la tipología de figuras del planeamiento, sus determinaciones, documentación, el procedimiento de aprobación, la vigencia y revisión, y la publicidad. Asimismo, abrió la puerta a que se pudieran redactar Planes Especiales en ausencia del Plan Director Territorial de Coordinación o de Plan General, o cuando estos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas.

Se fue abriendo paso una concepción más flexible del sistema de planeamiento, que por entonces descansaba en el sólido principio de jerarquía. Y es que, como afirmaría la STS de 20 de diciembre de 1984:

«los Planes Especiales no son siempre automático desarrollo de todas y cada una de las previsiones del Plan General, sino que debe reconocérseles la autonomía y campo de actuación propio que es imprescindible para que puedan cumplir los fines específicos que los justifica, siempre y cuando respeten la citada estructura orgánica de la ordenación del territorio y determinaciones generales de orden fundamental configuradas en el Plan General».

No obstante, los PERI no previstos en el Plan General debían respetar la estructura fundamental del Plan General, con el que guardarán coherencia (art. 84.3 reglamento 1978); en todo caso, en el orden documental deberán contener un «estudio completo de las consecuencias sociales y económicas de la ejecución de los PERI, justificando la existencia de medios necesarios para llevarla a efecto y la adopción de las medidas precisas que garanticen la defensa de los intereses de la población afectada» (art. 83.4 del Reglamento de Planeamiento de 1978).

Igualmente el reglamento distinguía entre dos tipos de Planes Especiales de Reforma Interior: los que tenían por objeto actuaciones aisladas y los que tenían por objeto operaciones integradas de reforma interior, una distinción que denota la menor o mayor potencialidad ordenadora del PRI y que va a tener influencia en el derecho autonómico. En ambos casos late la idea de renovación urbana que justifica la intervención en áreas urbanas consolidadas, con posibilidad de sustituir elementos preexistentes pero sin llegar en ningún caso —tampoco en el supuesto de operaciones integradas— a abordar una ordenación general.

### 3. REAL DECRETO 1/1992, DE 26 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA. ESTE RD FUE DEROGADO PARCIALMENTE POR LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO

El objetivo de este Real Decreto era refundir la ley 8/1990, de 25 de julio<sup>133</sup>, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, con los diferentes textos normativos surgidos entre la fecha de aprobación de ambos, adaptándola al nuevo marco constitucional, que exigía imponer una regulación al suelo para impedir la especulación (artículo 47 de la Constitución Española), y a la nueva distribución de competencias, que transfería a las Comunidades Autónomas las relativas a ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 de la Constitución Española). Esta ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que finalmente la anuló casi en su totalidad mediante Sentencia 61/1997, de 20 de marzo. El motivo alegado para tal derogación fue principalmente la invasión de competencias por parte del Estado al regular materias que la Constitución había transferido a las Comunidades Autónomas.

<sup>133</sup> Sobre la gestión del suelo urbano y la gestión urbanística a través del RDLeg 1/1992 de 26 de junio, se destacan entre otros: YÁÑEZ VELASCO, Igor: «Conceptos de uso en la legislación del Suelo (Especial referencia a la calificación y zonificación)», *Revista de Derecho Urbanístico y de Medio Ambiente*; JIMÉNEZ CISNEROS CID. F.J. «Las técnicas de equidistribución y la Doctrina del Tribunal Constitucional y sus efectos sobre el planeamiento adaptado al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992» *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 153. Abril-Mayo 1997. Pág. 53-62; CUERNO LLATA J.R. El sistema de recuperación de plusvalías urbanísticas en la ley del Suelo de 1992. La cesión del 15% de aprovechamiento; MARTÍN HERNÁNDEZ P. Las áreas de reparto en la vigente legislación urbanística... *Revista de Derecho Urbanístico*. Nº 147. Marzo 1996; FERNÁNDEZ PIRLA S. Tres cuestiones en el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo 1/ 1992, de 26 de junio. *Revista de Derecho Urbanístico*. Nº 148. Mayo 1996; LLISSET BORREL F, LÓPEZ PELLICER J.A. y ROMERO HERNÁNDEZ F. «Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992. Tomo III.» El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid. 1993; SANTOS DÍEZ R. «Derecho Urbanístico» Manual Para Juristas y Técnicos» Publicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid. 1994; AROZAMENA SIERRA J. «Política de Urbanismo en los pactos de la Moncloa» *Revista de Derecho Urbanístico*. Nº 57; BRUSILOVSKY FILER B Y FRANCHINI T «Reflexiones sobre el cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbano» *Revista de Derecho Urbanístico* Nº 120: 23-34. Octubre 1990; CARCELLER FERNÁNDEZ A. «Lo que queda de la Ley del Suelo de 1992» *Revista de Derecho Urbanístico*. 153. Abril-Mayo. 1997; CRUZ MERA A. «El aprovechamiento susceptible de expropiación privada en la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992» *Revista de Derecho Urbanístico* 133. Pág. 107. Mayo-Junio 1993; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ TR «Informe sobre la Ley 8/1990 de 25 de julio y sobre el anteproyecto de Texto Refundido de la Legislación del suelo.» *Revista de Derecho Urbanístico*. 129. 13-20. Julio-septiembre 1992; GALLEGO ANABITARTE A. «Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones. Expropiación y Venta forzosa.» *Revista de Derecho Urbanístico*. 134: 13-66. 1993; PORTO REY E. «Ejecución del Planeamiento. Unidades de Ejecución y Actuaciones asistemáticas en suelo urbano» en la Reforma del Régimen Urbanístico y de la Ordenación urbana. Págs. 153-188. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial. Mayo 1993; GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: «Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones. Expropiación y venta forzosa», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 134, 1993. Reflexiones análogas en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier: Prólogo al Sistema urbanístico español, obra colectiva de SÁNCHEZ GOYANES, Enrique; CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio; IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe; ORTEGA BERNARDO, Julia; y SEGOVIA ARROYO, José Antonio, coordinada por el primer autor citado, Paraninfo, Madrid, 1993 (2.ª edición, 1994); SORIANO GARCÍA, José Eugenio: *Hacia la tercera desamortización (Por la reforma de la Ley de Suelo)*, Marcial Pons-Instituto de Estudios del Libre Comercio, 1995. También tienen interés al respecto NASARRE Y GOICOECHEA, Fernando: «El proyecto de Ley estatal del Suelo y la STC»; y PERALES MADUEÑO, Francisco: «Análisis jurídico del proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones», ambos trabajos publicados en el núm. 4 correspondiente a 1997 de la *Revista de Estudios Económicos*, dedicado monográficamente a la Liberalización del Suelo en España (II). La futura Ley de Suelo, respectivamente, págs. 119-128, 159-174, 175-184; GARCÍA DE ENTE-RRÍA, Eduardo: «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto de las Comunidades Autónomas», *REDA*, núm. 95, 1997; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «El desconcertante presente y el preocupante e imprevisible futuro del Derecho Urbanístico español», en el colectivo *La práctica del Urbanismo (Efectos de la STC 61/1997 sobre el ordenamiento urbanístico)*, El Consultor de los Ayuntamientos-Publicaciones Abella, 1997. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis —ya antes defensor de la misma tesis—: «El Anteproyecto de la cuarta Ley de Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional», *RDUMA*, núm. 153, 1997.

De acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, esta ley contemplaba por primera vez que el suelo debía utilizarse en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad, y que la comunidad deberá participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 3).

En esta línea, una de las innovaciones de esta ley fue el referente a la adquisición gradual de los derechos urbanísticos («facultades urbanísticas»).

En este contexto, las obligaciones de la propiedad eran ceder suelo para dotaciones públicas, ceder suelo donde se localice el aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento, costear y ejecutar las obras de urbanización, solicitar la licencia de construcción y edificar los solares en plazo. Por su parte, los derechos de la propiedad eran: urbanizar los terrenos, apropiarse del aprovechamiento urbanístico que le otorgue el Plan, edificar (materializar el aprovechamiento urbanístico que le corresponde) y el derecho a la edificación (como patrimonio).

En lo que respecta a la intervención en suelo urbano, mantenía los instrumentos definidos por las leyes anteriores (Plan Especial de Reforma Interior, Plan Especial de Mejora del medio urbano, Proyecto de delimitación de Suelo Urbano, Estudio de Detalle) pero introducía una importantísima innovación técnica: la obligación del Plan General de delimitar áreas de reparto y de asignarles un aprovechamiento tipo (arts. 94 y 95).

Las áreas de reparto se definían como ámbitos en los que se producía una equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios, y para las que se establecía un aprovechamiento tipo. Éste se calculaba de forma diferente en caso de que se trataba de suelo urbano o urbanizable. En el suelo urbano (art. 96) el aprovechamiento tipo se obtenía dividiendo el aprovechamiento lucrativo total (incluido el dotacional privado), expresado en metros cuadrados construibles del uso y tipología característicos, entre su superficie total, una vez restadas las dotaciones públicas existentes<sup>134</sup>. El uso y tipología característicos de cada área de reparto era el predominante según la ordenación urbanística que le correspondía. Por tanto, para poder calcular el aprovechamiento tipo era necesario que el planeamiento general estableciera unos coeficientes de ponderación entre el uso y tipología característicos (al que se da el valor de la unidad) y los demás «en función de las circunstancias concretas del municipio y del área de reparto».

En la práctica esto significaba que el Plan podía fomentar un determinado uso en área de reparto mediante el establecimiento de dichos coeficientes, aunque habitualmente estos coeficientes se establecen a partir de estudios de mercado que indican la diferencia de precios unitarios entre los diversos usos.

En otro orden de cosas, el TRLS 92 contemplaba una novedosa técnica de gestión del planeamiento en el Suelo Urbano: las denominadas Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, que se podría aplicar en las actuaciones asistemáticas en suelo urbano, es decir, en aquellos suelos que no estaban incluidos en una unidad de ejecución.

De esta forma tenía como objetivos repartir de forma equitativa los beneficios que genera el planeamiento y al mismo tiempo permitir a este establecer para cada parcela la intensidad y el uso que considere adecuados. Cada parcela tenía dos aprovechamientos diferentes: el que se obtenía aplicando a su superficie el aprovechamiento tipo del área de reparto en la que está incluida (aprovechamiento susceptible de apropiación) y el que el planeamiento le asignaba en base a razones de ordenación, uso e intensidad (aprovechamiento real). Así, existirán parcelas en las que el planeamiento determinaba un aprovechamiento superior al que su propietario tenía derecho a edificar, por lo que éste debería adquirirse a otro propietario que se encontraba en situación inversa. De esta forma, los propietarios

---

<sup>134</sup> JIMÉNEZ DE CISNEROS CID F.J. «Las técnicas urbanísticas de equidistribución y la doctrina del Tribunal Constitucional. Análisis de la Sentencia 61/1997 de 20 de abril». Revista de derecho urbanístico y Medio Ambiente. Nº 153. Abril 1997.

cuyas parcelas se encontraban afectadas a dotaciones públicas o zonas verdes, podrían transmitir su aprovechamiento a quien lo necesite y así hacer efectivo su derecho al aprovechamiento urbanístico.

Una de las críticas principales que realizaban a la técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico se centraba en la creación de un mercado paralelo de compraventa de aprovechamientos urbanísticos que complejizaba y dificultaba la intervención en la ejecución del suelo.

Se puede afirmar que esta ley apostó decididamente por la intervención en la ciudad consolidada, para lo cual definió de forma exhaustiva una nueva técnica que permitía actuar de forma específica en cada ámbito, ya que en cierto modo desvinculaba la ordenación de la equidistribución, permitiendo así la obtención de suelo para dotaciones allí donde fuera necesario.

Por otra parte, y más allá de la cuestión del reparto de beneficios y cargas entre los propietarios, esta ley introduce por vez primera la cuestión fundamental del realojo de los residentes, incluyendo la dimensión social del problema de la intervención en la ciudad existente (Disposición Adicional Cuarta).



#### **4. LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL, SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES, MODIFICADA POR EL RD 4/2000 Y LA LEY 10/2003, DE 20 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN EN EL SECTOR INMOBILIARIO Y TRANSPORTES**

Por lo que respecta al nuevo marco normativo, esta ley recuperaba, de esta forma el esquema clasificación-régimen jurídico de la ley de 1976. Así, lo esencial es la clase de suelo en que se incluye un terreno, pues se le aplica el régimen de derechos y deberes del mismo. Esta es la estructura de los artículos 76 y siguientes de la Ley de 1976 y de los artículos 7 y siguientes de la Ley de 1998<sup>135</sup>.

Para distinguir las diferentes clases de suelo la ley acude al concepto de transformación, es decir, la mutación de un terreno natural, rústico, en un suelo dotado de servicios propios de los terrenos edificables. El suelo urbano es aquél que ya ha cambiado, el que ha sufrido la urbanización y ya no admite usos naturales. La ley añade un criterio para distinguir entre diferentes situaciones dentro del suelo urbano: la consolidación de esta transformación. Este criterio determinará la categoría del suelo y por tanto los derechos y deberes de los propietarios, ya que el suelo urbano no consolidado se adscribe a un régimen jurídico más propio del suelo urbanizable que del urbano.

Por ello, el concepto de consolidación adquiere gran importancia en la ley. Dado que, según el artículo 13, los propietarios tienen derecho a completar la urbanización para poder edificar, se entiende que, además de los servicios básicos exigidos a un suelo para que sea urbano, existen otros servicios complementarios que permiten que pueda adquirir la condición de solar y llegar a edificarse. Así, se podría afirmar que consolidar la urbanización es dotarla de estos servicios complementarios, es decir, tener o no esos servicios complementarios sería lo que distinguiría un Suelo Urbano Consolidado (SUC) de un Suelo Urbano No Consolidado (SUNC). Sin embargo, no parece que sea así, pues también en SUC los propietarios tienen el deber de completar a su costa la urbanización para que los terrenos adquieran la condición de solar (art. 14).

En Suelo Urbano Consolidado los propietarios tienen derecho a completar la urbanización de los terrenos (si fuese necesario) para que adquieran la condición de solares, y a edificarlos (art. 13); mientras que los propietarios de Suelo Urbano No Consolidado deben asumir los mismos deberes que los de suelo urbanizable. Es decir, a efectos prácticos esta ley equipara la falta de consolidación de la urbanización a la falta de toda urbanización, equiparando así los deberes de los propietarios del SUNC con los de Suelo Urbanizable (de hecho, los artículos 14.2 y 18, que definen unos y otros, están redactados de forma casi idéntica). Se presupone así que tanto en uno como en otro caso se generan plusvalías de las que debe participar la comunidad y, por ello, en ambos casos se establece también la cesión de como máximo el 10% del aprovechamiento del sector.

---

<sup>135</sup> Para conocer la gestión y urbanística a través de la Ley 6/1998 del Suelo puede verse: GRAU ÁVILA S. El suelo urbano en la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones RDU. Núm. 163, Julio 1998; DÍAZ LEMA J.L. El régimen transitorio del suelo en la Ley 6/1998, de 13 de abril Núm. 161, Abril 1998; ANTUNEZ TORRES D. La articulación de las Técnicas de Distribución de Beneficios y Cargas en la fase de planeamiento. Revista de Derecho Urbanístico. Núm. 188, Septiembre 2001.; LÓPEZ FERNÁNDEZ L.M. «La incidencia de la Ley 6/98 en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio» Revista de Derecho Urbanístico. Núm. 161, Abril 1998; GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA J.L. «Las cesiones del suelo a la Administración después de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997. «La práctica del Urbanismo. Efectos de la Sentencia 61/1997 sobre el ordenamiento urbanístico.» El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid. 1997; PAREJO ALFONSO L. «La Ley de régimen jurídico del suelo y valoraciones y el ordenamiento urbanístico. Una primera evaluación» Ponencia presentada en la Jornada sobre la nueva Ley del Suelo y Valoraciones y el Ordenamiento jurídico, organizada por el Instituto Pascual Madoz. Universidad Carlos III de Madrid, 8 de mayo de 1998.; González-Haba, José Luis, Martínez Diez, Roberto y Plasencia, Pedro (1980): «Ordenación territorial en una nueva situación», Ciudad y Territorio, núm. 1/80 enero-marzo, 1980, Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 25-38.' GRAU ÁVILA S (1993): «La ejecución de los sistemas en la legislación urbanística estatal», RDU, 133: 43-58, mayo-junio 1993.

Para que pueda producirse la reparcelación, cesiones y cálculo del aprovechamiento, debe delimitarse previamente un ámbito de desarrollo, es decir, un área física y jurídicamente homogénea que constituya una unidad de transformación. Esta denominación genérica se debe a que esta ley no podía definir instrumentos urbanísticos concretos (por no ser de competencia estatal sino autonómica), pero se refiere a las anteriores unidades de actuación (Ley de 1976) y unidades de ejecución (Ley de 1992). Es decir, si no existe un ámbito, nos encontramos ante obras complementarias en urbanización consolidada.

De esta forma, parece que si la urbanización está consolidada no es posible delimitar ámbitos de desarrollo. Entonces, ¿qué ocurre con la 'reforma interior', es decir, con las áreas consolidadas en las que se pretende intervenir para reordenarlas? ¿Se trata de SUC o de SUNC? Esta incógnita no parece resuelta en la ley, lo que dará lugar a interpretaciones diversas en las diferentes leyes urbanísticas autonómicas.

La falta de precisión de la ley en cuanto a los criterios de definición del suelo urbano consolidado y no consolidado dio pie a diferentes interpretaciones en las diversas leyes urbanísticas autonómicas, que en general mantuvieron una tendencia a restringir lo que se entiende por suelo urbano consolidado para extender al máximo el suelo urbano no consolidado y el régimen de cesiones que la ley establece para éste. En muchos casos (Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Asturias y Andalucía), el reconocimiento de un suelo como urbano consolidado dependía de que el Plan General asumiera la ordenación preexistente del mismo, por lo que todas las operaciones de reforma interior se debían realizar delimitando un ámbito en SUNC, de forma que pierde todo su sentido la definición dada por la ley, basada en un criterio material (existencia de servicios urbanos).

Por otra parte, la Sentencia 164/2001 de 11 de julio determina que «los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece en los límites de la realidad cada comunidad autónoma. En consecuencia, serán éstas, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, quienes determinen también qué suelo urbano soporta deberes de cesión y cuál no».

El principio elemental en el que se asienta el Derecho urbanístico, el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del planeamiento y de la acción urbanística, se plasmaba en el Texto Refundido de 1992, a través de dos instrumentos o técnicas jurídicas que operaban en un doble nivel: a) en primer lugar, mediante la definición del aprovechamiento susceptible de apropiación por el particular (arts. 27, 28, 151, 152, Disposición Transitoria Primera y preceptos concordantes), con referencia en su caso al aprovechamiento tipo (Disposición Adicional Primera); b) en segundo lugar, a través de los distintos mecanismos de concreción que, en la fase de ejecución del planeamiento determinaban de modo específico el quantum y la forma de dicho aprovechamiento: sistemas de actuación (reparcelación, proyecto de compensación) o actuaciones asistemáticas en suelo urbano (transferencias de aprovechamiento, acuerdos de cesión, compra directa a la Administración, arts. 29.1.b y 185 y ss.).

Estas técnicas funcionaban tanto en la fase de planeamiento, al definir normativamente el contenido del derecho de propiedad

a) que es la función primordial del aprovechamiento tipo como en la más humilde de ejecución y gestión urbanística, al establecer las parcelas sobre las que podría materializarse el aprovechamiento susceptible de apropiación o, en su caso, fijar las correspondientes indemnizaciones en metálico por no alcanzar aquél el mínimo legal garantizado.

La doctrina ha resaltado el paso cualitativo que supone la definición y utilización del aprovechamiento tipo como técnica redistributiva en el ámbito urbanístico, que opera no en el concreto campo de la gestión igualitaria y ejecución del planeamiento, sino en el más elevado y previo requisito de la definición del contenido del derecho de propiedad, dándose respuesta por el legislador a un histórico proceso de reducción o eliminación de las desigualdades entre propietarios afectados por un proceso urbanizador.

Es evidente que la finalidad perseguida por las técnicas redistributivas tienen un doble objetivo, obtener los terrenos destinados a dotaciones públicas y equipamiento comunitario a costa de los propietarios o promotores del proceso urbanizador y edificatorio, y conseguir que parte de las plusvalías

que se crean con estas operaciones comerciales y empresariales reviertan a la comunidad a través de su transferencia a la Administración urbanística que representa y gestiona los intereses generales.

Si el aprovechamiento tipo existe, al igual que sucedió en su momento con las más humildes y modestas técnicas de reparcelación o de la definición del aprovechamiento medio en suelo urbanizable programado, es porque la Administración carece de los medios financieros y materiales para poder ejecutar las obras de urbanización, configuradas como obras públicas de interés general, y dotar a los nuevos asentamientos que se crean —o a los ya existentes— de los requisitos mínimos de calidad, servicios, ocio e instalaciones que la vida actual demanda, a la luz de los mandatos constitucionales establecidos en los arts. 45, 46 y 47 de la Constitución.

## 5. LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DEL SUELO Y EL TEXTO REFUNDIDO 2/2008 DE 20 DE JUNIO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO

Como así expone la Exposición de Motivos del Texto Refundido, la historia del urbanismo español contemporáneo es considerada como una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente<sup>136</sup>.

La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos.

Esta ley definía el suelo urbanizado (art. 12) como el que se encuentra integrado en un núcleo urbano provisto de redes de dotaciones y servicios, de las características que establezca la legislación urbanística, estén o no edificadas las parcelas. También admitía como suelo urbanizado a los ámbitos configurados, por aquellas parcelas que solamente requerían obras de conexión a las infraestructuras ya existentes.

Resulta importante señalar la diferencia en el término utilizado para este tipo de suelo, que deja de ser urbano para pasar a llamarse urbanizado. De hecho, es difícil actualmente hablar de ciudad cuando nos encontramos más bien con un territorio salpicado de urbanización dispersa perfectamente dotada de redes de infraestructuras.

La ley establece que la posible edificabilidad que la legislación o la ordenación urbanística otorga a un terreno no queda directamente integrada en el contenido del derecho de propiedad de ese terreno, sino que está vinculada al cumplimiento de los deberes que fije la legislación urbanística para la clase de suelo en la que esté inscrito (art. 7). Recupera, de esta forma, la línea iniciada por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que establecía la progresiva adquisición de derechos por parte de la propiedad según iba cumpliendo con sus deberes.

<sup>136</sup> Para conocer la gestión y urbanística a través de la Ley 8/2007 del Suelo así como el RD 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo, puede verse: JUAN CRUZ ALLI ARANGUREN y JUAN CRUZ ALLI TURRI-LLAS, Estudio sistemático del texto refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Prólogo de Ramón Parada Vázquez. Gobierno de Navarra. Instituto Navarro de Administración Pública, Dykinson, S.L.; VICENTE PALENCIA J.L. Introducción al urbanismo: un enfoque práctico para no juristas. Editorial Dykinson. 2014; SANTOS DÍEZ, R, CASTELAO RODRÍGUEZ, J. «Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008». La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, 2009; PAREJO ALFONSO, L J, Y ROGER FERNÁNDEZ, G. «Comentarios a la Ley de suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo (LA LEY 5678/2007))». Iustel, 2007; ROGER FERNÁNDEZ, G, Y SÁNCHEZ CASANOVA, A. «Las actuaciones de dotación en la nueva Ley de suelo 8/2007 (LA LEY 5678/2007), de 28 de mayo. (A propósito del deber de equidistribución en suelo urbano-solar)». Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 235, julio de 2007; ROGER FERNÁNDEZ, G. «Manual de innovaciones instrumentales. 1. Actuaciones de dotación». Dirección General de Urbanismo. Gobierno de Aragón; CHINCHILLA PEINADO, J A. «El régimen del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable sectorizado en la Ley 2/2006». «Derecho urbanístico del País Vasco». La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2008; ATXUKARRO ARRUBARRENA, I. «La ejecución del planeamiento: disposiciones generales. Articulación del nuevo modelo». «Derecho urbanístico del País Vasco». La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2008; ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. y BELTRÁN AGUIRRE, J.L. (obra colectiva): Comentarios a la Ley del Suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, Thomson/Aranzadi, 2008; GARCÍA GIL, F.J.: El nuevo derecho del suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, DAPP, 2007; AVEZUELA CÁRCCEL, J. y VIDAL MONFERRER, R.M. (obra colectiva): Comentarios a la Ley del Suelo Tirant lo blanch, 2007; GONZÁLEZ PÉREZ, J. (obra colectiva): Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo, Thomson/Civitas, 2007.

Entre las obligaciones de los propietarios de suelo urbanizado se encuentran la de conservación y rehabilitación, así como la obligación de edificar dentro del plazo marcado por la legislación urbanística (art. 9). En caso de no cumplirse estos deberes, y en defensa del cumplimiento de la función social de la propiedad, la administración correspondiente puede expropiar o aplicar la venta o sustitución forzosa (art. 31).

En el artículo 14 la ley diferencia dos tipos de actuaciones de transformación urbanística: las de urbanización y las de dotación. Entre las actuaciones de urbanización se encuentran, además de las de nueva urbanización, las que «tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado», es decir, las actuaciones de reforma interior. Por su parte, las actuaciones de dotación consisten en intervenciones que tengan como objetivo aumentar las dotaciones públicas de un ámbito ya urbanizado para compensar un aumento de edificabilidad o un cambio de usos en dicho ámbito, siempre que no suponga una renovación integral de la urbanización de éste.

Entre los deberes de los promotores de actuaciones de transformación urbanística se incluyen las cesiones en suelo para viales, zonas verdes y dotaciones incluidas en el ámbito de la actuación o adscritas a éste. En el caso de las actuaciones de dotación, estas cesiones de suelo se pueden sustituir por otras formas de cumplimiento del deber (entendemos que monetarias) que establezca la legislación urbanística. Resulta curioso que precisamente en las actuaciones llamadas 'de dotación' las dotaciones puedan no existir físicamente, si bien es cierto que la propia definición de este tipo de actuaciones plantea la incógnita de dónde se podrían materializar dichas dotaciones, dado que no contempla la posibilidad de reestructurar físicamente el ámbito.

Asimismo, se exige a los promotores la entrega a la administración pertinente de suelo libre de cargas y urbanizado correspondiente a un porcentaje entre el 5 y el 15% de la edificabilidad media ponderada del ámbito. La cuantía exacta de este porcentaje la deberá fijar la legislación urbanística, admitiéndose excepcionalmente hasta un 20% en las actuaciones en las que el valor de las parcelas sea superior al valor medio de las parcelas de su categoría de suelo. En el caso de las actuaciones de dotación, este porcentaje se aplica al incremento de la edificabilidad que se establezca.

Por último, se incluye dentro de los deberes de los promotores de actuaciones de transformación urbanística el realojo de los residentes del ámbito, así como su retorno en caso de que tuvieran derecho a él (art. 16).

## **6. REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015 DE 30 DE OCTUBRE POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA**

Esta norma, según la Exposición de Motivos trata de regularizar, aclarar y armonizar, la Ley de Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava de la Ley 8/2003 de Regeneración, Rehabilitación y Reforma.

### Capítulo III

# ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGENERACIÓN URBANA EN VALENCIA

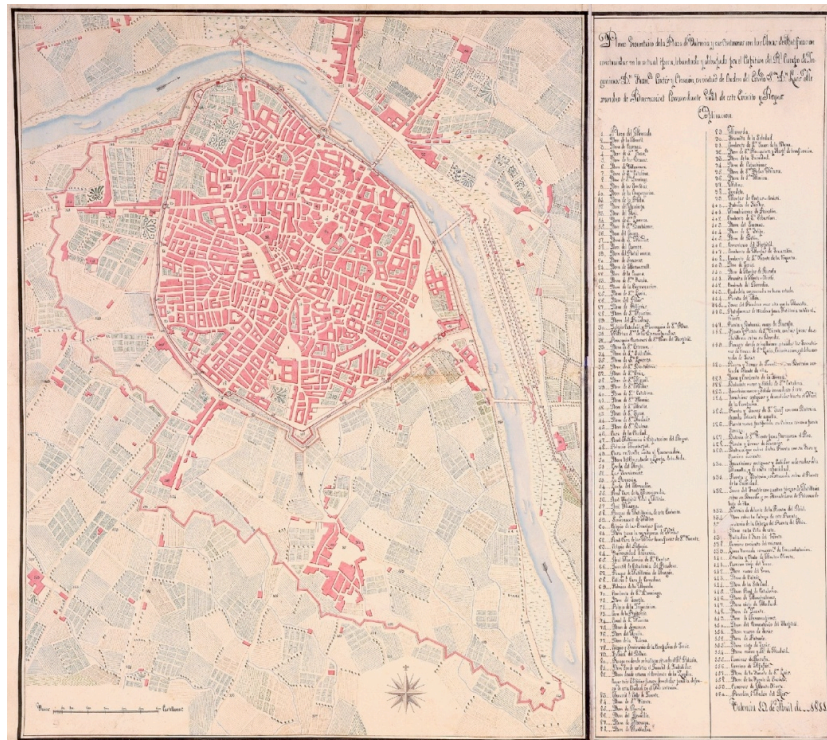
**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. REFORMAS Y REEDIFICACIONES EN LA PRIMERA MITAD DE SIGLO XIX. 3. ESPACIOS RECUPERADOS TRAS LA DESAMORTIZACIÓN. 4. EVOLUCIÓN DEL URBANISMO VALENCIANO A PARTIR DE LA SEGUNDA MITAD DEL S. XIX. 4.1. Actuaciones tras el derribo de las murallas (1864-1880). 4.2. Actuaciones con la nueva legislación de reforma interior (1880-1900). 4.3. Los inicios en la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879: la apertura de la calle de la Paz y la reforma del Barrio de Pescadores. 4.4. Otros intentos de reforma interior con la Ley de Expropiación Forzosa de 1879: la calle San Vicente, la Avenida del Oeste y la Plaza de San Francisco. 4.5. El frustrado proyecto de Luis Ferreres. 4.6. Reforma urbana del Barrio de Pescadores. 4.7. La Plaza de San Francisco. 5. LA REFORMA INTERIOR EN LA CIUDAD DE VALENCIA EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XX. 5.1. La importancia de la Ley de Casas Baratas. 5.2. El modelo de Ensanche de la ciudad de Valencia. 5.2.1. El Proyecto de Ensanche de Valencia de Monleón, Sancho y Calvo. Antecedentes del plan. 5.2.2. Los primeros derribos de la muralla. 5.2.3. Las parcelaciones del Ensanche y los proyectos de urbanización. 5.2.4. El Ensanche de Valencia y el último cuarto de Siglo XIX. 5.2.5. La incorporación del núcleo de Russafa en el Ensanche. 5.2.6. La antigua Avenida Victoria Eugenia. 5.2.7. El proyecto de Ensanche de Mora. 5.3. La consolidación del centro de negocios. La Plaza del Ayuntamiento. 5.4. El plan de reforma interior de Federico Aymamí (1907-1911). 5.5. Incidencia del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en Valencia. 5.6. El Plan de reforma interior de Javier Goerlich (1928). 5.7. El plano de 1931 elaborado por el Instituto Gráfico Catastral. 5.8. Periodo dictatorial de Primo de Rivera. 5.9. El primer planeamiento estructural: el plan general de Valencia y su comarca (PGVC), 1946. 5.10. Las ordenanzas en desarrollo del PGOU 1946. 5.11. El desarrollo del PGOU de 1946: la hoja parcial 1-3-4 o proyecto parcial de alineaciones y zonificación del casco antiguo de 1956. 6. LA REGENERACIÓN URBANA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX EN VALENCIA. LA SEGUNDA GENERACIÓN DE PLANES GENERALES: LA ADAPTACIÓN A LA SOLUCIÓN SUR DEL PGOU (1966) LA RIADA DE 1957 Y SUS CONSECUENCIAS URBANÍSTICAS. 6.1. La Ley del Suelo de 1956 y su aplicación en Valencia. 6.2. Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y su Texto Refundido de 24 de junio de 1955. 6.3. Ley de 18 de diciembre de 1946 de la Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca. 6.4. El Plan General de 1966. La Ordenación de Valencia. 6.4.1. Actuaciones previas a la riada y los inicios del plan sur. 6.4.2. Las riadas de octubre de 1957. 6.4.3. El destino del viejo cauce del Turia. 6.4.4. Inicio del Plan General de Valencia de 1966. 6.4.5. El Plan de adaptación de la capital. 6.4.6. Principios generales del Plan General de 1966. 6.4.7. Afeción del Plan General de 1966 a la reforma interior de Valencia. 6.5. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y actuaciones acometidas en Valencia. 6.6. Los planes de protección de Ciutat Vella de Valencia. 6.6.1. PERI Barrio del Carmen. 6.6.2. PERI del Mercat. 6.6.3. PERI Seu Xerea. 6.7. Los proyectos de normativa y diseño urbano (PNDU), 1985-1987. 6.8. La ejecución del suelo urbano en el Plan General de 1988 de Valencia. 6.8.1. Introducción. 6.8.2. Categorías de suelo urbano en el Plan General de Valencia de 1988. 6.8.3. La delimitación de suelo urbano de 1983 y la definitiva propuesta del Plan General. 6.8.4. La recuperación urbana. 6.8.5. Las unidades de actuación en el PGOU de 1988. 6.8.6. Las actuaciones aisladas. 6.9. La reparcelación económica y la declaración de nulidad del art. 3.18 PGOU. 6.10. Aplicación del TRLS 1992 en Valencia. 6.11. El planeamiento morfológico: los planes especiales de protección y reforma interior (PEPRI), 1988-92. 6.11.1. La renovación del casco histórico de Valencia: barrios del Carmen, Mercat y Velluters. La autorización de demoliciones y la apertura de calles y plazas. 6.11.2. La técnica del esponjamiento de la trama urbana y la demolición de edificios en aras de la creación de plazas públicas. 6.11.3. La estrategia de los «esponjamientos» o de descongestión. 6.11.4. Las unidades de ejecución en Ciutat Vella. 6.11.5. Plan especial de protección del Barrio de Velluters. 6.11.6. Plan especial de protección del Barrio del Carmen. 6.11.6.1. Análisis de la unidad de ejecución nº 22 del PEPRI del Carmen. 6.11.7. Plan especial de protección del Barrio Seu-Xerea. 6.11.8. Plan especial de protección del Mercat. 6.11.9. Plan especial de protección del Barrio de la Universitat-Sant Francesc. 6.11.10. Iniciativa Urban I: programa de actuación en Velluters (PAV). 6.12. Conclusiones. 6.12.1. Una intervención pública potente. 6.12.2. Unos compromisos muy ambiciosos de intervención pública directa. 6.12.3. Un fuerte componente social. 6.12.4. Un importante esfuerzo en la gestión. 6.13. La especial renovación del tejido edificado. 6.13.1. El escaso compromiso de las actuaciones públicas. 6.14. Las labores de urbanización. 7. OTROS PLANES DE REFORMA INTERIOR DE VALENCIA. 7.1. Plan Especial de Reforma Interior de Mercavalencia aprobado por el Ayuntamiento con fecha de 29 de noviembre de 1988 (BOP 29-7-1988). 8. LOS PLANES DE REFORMA INTERIOR REDACTADOS EN EL MARCO DE LA LRAU Y LA LUV EN VALENCIA. 8.1. Plan de Reforma Interior de Nazaret aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Valencia con fecha de 26 de junio de 1998. 8.2. Plan de Reforma Interior de

Benimamet de 1999. (BOP 26 de marzo de 1999). 8.3. Plan de Reforma Interior de Casas de Bárcena (BOP 18-8-1999). 8.4. Plan de reforma Interior de 29 de abril de 1999 de Beniferri. 8.5. Plan de Reforma Interior de Benimaclet de 25 de abril de 2003. (BOP 10-7-2003). 8.6. Plan de Reforma Interior Juan Verdeguer. 8.7. Plan de Reforma Interior de la UE Sector Montcabrer (C/Zapadores, Organista Plasencia, Cienfuegos y otras) de 4 de julio de 2001. 8.8. Plan de Reforma Interior Vara de Quart-Xirivella aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo con fecha de 15 de mayo de 2003. 8.9. Plan de Reforma Interior Pedro Cabanes de 2015. 9. EL PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR DEL CABANYAL-CANYAMERAL. 9.1. Antecedentes históricos del Cabanyal. 9.1.1. Los primeros asentamientos de población. 9.1.2. Los incendios del Cabanyal y la propuesta de reconstrucción. La génesis de la retícula y los proyectos del siglo XIX de Manuel Sorní a Casimiro Meseguer. 9.1.3. La peculiar trama en retícula. El avance de la tierra al mar y los planes urbanísticos de Salvador Escrig Garriga y de José Serrano. 9.1.4. La prolongación del Cabanyal. El proyecto de Manuel Sorní y José Pedrós. 9.1.5. Tratamiento de la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez por los planes generales de Valencia de 1946, 1966 y 1988. 9.1.6. La declaración de Bien de Interés Cultural y el Plan Especial de Protección y reforma Interior. 9.1.7. La fase jurisdiccional del PEPRI. La expropiación del patrimonio cultural. 9.1.8. Modificación de la Ley de Patrimonio Cultural con objeto de permitir que los planes especiales contemplen modificaciones en la estructura urbana. 9.1.9. Un cambio de rumbo a través de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha de 27 de septiembre de 2004 y la falta de motivación del informe por parte de la Dirección General de Bellas Artes. 9.1.10. La Orden del Ministerio de Cultura 3631/2009, de 29 de diciembre, sobre la expropiación del conjunto histórico del Cabanyal y la reacción valenciana mediante el Decreto-Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico. 9.1.11. Tiempos de concordia. El desestimiento del Recurso de Inconstitucionalidad nº 803/2010, contra el Decreto Ley 1/2010 del Consell y la nueva comisión bilateral de cooperación. 9.1.12. Los aumentos del valor de las expropiaciones y las áreas urbanísticas homogéneas. 9.1.13. La paralización del PEPRI después de las elecciones autonómicas y locales de 24 de mayo de 2015 y la vuelta al PGOU de 1988. 9.1.14. El futuro del plan Cabanyal-Canyameral. ¿Y ahora qué?. 10. OPERACIÓN URBANÍSTICA DEL PARQUE CENTRAL DE VALENCIA. 11. EL SOLAR DE LOS JESUITAS DE LAS «TRES TRISTES TORRES», EL HOTEL CRYSTAL PALACE A LA ACTUACIÓN TERRITORIAL ESTRATÉGICA CAMPO DE FÚTBOL DEL MESTALLA. 11.1. Antecedentes históricos. Declaración de jardín histórico y sentencia del TSJCV. 11.2. La actuación estratégica «Dinamiza» y la transferencia de aprovechamiento (solar de Jesuitas-edificio Ayuntamiento de Valencia). 12. EL NUEVO PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VALENCIA Y LA PROPUESTA DE GESTIÓN EN EL SUELO URBANO CONSOLIDADO. 12.1. De las unidades de ejecución en suelo urbano del Plan General (1ª exposición pública 2010) al planeamiento de edificabilidades flexibles (2ª exposición pública 2014). 12.2. La renovación urbana en la propuesta de Plan General de ordenación urbana sometido a información al público en diciembre de 2014. 12.2.1. De las unidades de ejecución en suelo urbano a las propuestas de ordenaciones flexibles y las transferencias de aprovechamiento.



## 1. INTRODUCCIÓN

Con lo que respecta a la Reforma Interior, **en el siglo XIX**, lo más destacable de la práctica urbanística, es el inicio del cambio de mentalidad, la negación de la ciudad medieval y la asunción de la ciudad como un organismo con funciones propias que requerirá soluciones precisas. Esto viene acompañado por diversos hechos históricos entre los que destacan el inicio del régimen constitucional y el gran aumento de la población de las ciudades.



**Figura 33. Plano geométrico de la Plaza de Valencia y sus contornos de 1811 con las obras de fortificación construidas en la actual época. Fuente: Francisco Cortes y Chacón**

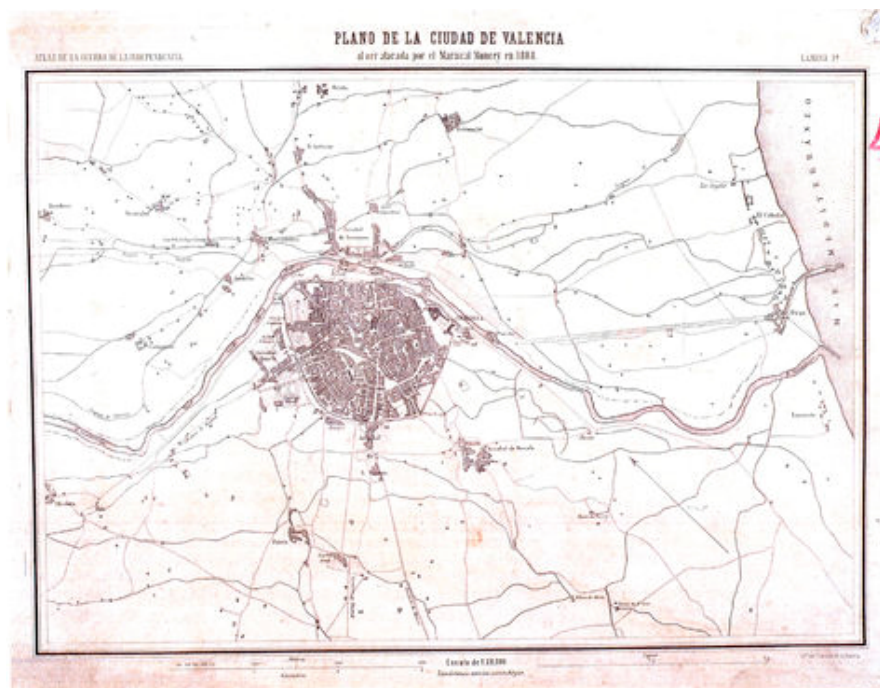
De todas formas y coincidiendo con la expansión económica, la ciudad de Valencia experimenta un notable empuje a través de una serie de instalaciones urbanas introducidas en fechas tempranas; en 1844 el alumbrado del gas después de haber comprado la concesión José del Campo y Pérez, instalando la fábrica junto al actual Palacio de Justicia; en 1850 se incorpora también el servicio del agua potable también incorporado por José del Campo y finalmente el ferrocarril que aparece en 1852.

Asimismo, y según TRINIDAD SIMÓ<sup>137</sup> durante este periodo se realizan mejoras importantes y definitivas en el sistema de alcantarillado y drenaje, se adoquinan las calles, aparece el telégrafo con hilo conductor con Madrid desde 1857, y se introduce el tranvía de caballos en 1876 y el eléctrico en 1900, instalándose finalmente la electricidad en 1882, aplicándola al alumbrado público en 1900.

De todas formas y siguiendo a TOMÁS LLAVADOR<sup>138</sup>, tres aspectos son los más importantes en el cambio y modificación de Valencia: El derribo de las Murallas, el inicio del Ensanche y los procesos de Reforma Internos.

<sup>137</sup> TRINIDAD SIMÓ «La Arquitectura de la Renovación Urbana en Valencia». Ediciones Albatros. 1973. Valencia. Págs. 33-34.

<sup>138</sup> TOMÁS LLAVADOR J.M. «Geometrías de la ciudad. El juego de los agentes urbanos. El caso de Valencia». Tesis difundida en la Universidad Politécnica de Valencia. Enero 2016.



**Figura 34. Plano de la ciudad de Valencia al ser atacada por el mariscal Moncey en 1808. Fuente «Otra lectura de la reforma interior: en torno al proyecto de Luis Ferreres». AAVV Cartografía Histórica de la Ciudad de Valencia 1704-1910. Ayuntamiento de Valencia 1985, pág. 42.**

Al mismo tiempo empiezan a aparecer nuevos edificios de carácter público como la Plaza de Toros, construida por MONLEÓN en 1860 y los nuevos Teatros (Principal 1808-1854; Princesa 1853, Apolo 1876 y Ruzafa)

Datan también de esta época, la mayoría de edificios de Asociaciones Benéficas, como la Beneficencia en 1841, la Escuela de Párvulos de los Niños de San Vicente en 1855 o el Asilo del Marques de Campo en 1873

Para hacer frente a los problemas higiénicos, sanitarios, de hacinamiento, de escasez de viviendas y degradación en general de la ciudad, la transformación urbana se empieza a llevar de forma embrionaria desde la rectificación de las alineaciones calles y con las ordenanzas de policía urbana. Pero pronto se verá que se necesitan instrumentos que permitan reflexionar y abordar de forma completa toda la extensión de la ciudad. Estos instrumentos, insuficientes para abordar la Reforma Interior, evolucionan hasta los Planos Geométricos y el Reglamento de Policía Urbana.

**Figura 35. Reglamento de Policía Urbana y Rural de Valencia. Fuente Archivo Histórico Ayuntamiento de Valencia de 1884.**



La práctica de la Reforma Urbana del siglo XIX además, se tiene que apoyar principalmente y dar solución a la jerarquización del viario y su articulación con las partes más importantes de la ciudad y resolver el tinglado legislativo derivado de las cuestiones relacionadas con la propiedad (expropiación o adquisición forzosa, indemnizaciones, rentas generadas,...)

Pero si algo destaca de esa época para la urbanística moderna, es el origen de las instituciones de derecho administrativo que se utilizan hoy para acometer las remodelaciones urbanas<sup>139</sup>:

- La extensión del uso de la expropiación para las obras públicas urbanas
- Ampliación del ámbito de la expropiación mediante la figura de la «expropiación por zonas laterales» en la Ley de expropiaciones de 1879, hoy llamada «expropiación sistema», que se constituye como un instrumento adecuado para regularizar las parcelas resultantes de una intervención y que permite recuperar las plusvalías generadas por la actuación y vincularlas a la financiación de la misma.
- Institucionalización de fórmulas de participación privada en la remodelación urbana, trasladando la Figura del concesionario de bien de dominio público al «servicio público de transformación de suelo»

Durante la primera mitad de siglo XIX las operaciones que se acometen no hacen que podamos hablar verdaderamente de reforma interior. En este sentido, la rectificación de calles, reedificaciones junto con puntuales reformas y contados grupos residenciales en espacios vacantes o libres tras la desamortización no llegan a modificar la ciudad. La mayoría de propiedades desamortizadas acabarían siendo vendidas a promotores privados, desapareciendo así las posibilidades de intervenir en la transformación de la ciudad existente.

De forma general, en la práctica urbanística, durante el período que va **de 1852 a 1856**, aunque los decretos y las ordenanzas no imponían un criterio unitario en la práctica urbanística, la rectificación de alineaciones se realizaba de forma lenta, a medida que los propietarios solicitaran la demolición de su vivienda. No se exigía la expropiación inmediata pero sí se obligaba a adecuarse a la nueva alineación a medida que demolieran o rectificaran y se prohibía a los dueños a ejecutar en las fachadas obras de consolidación<sup>140</sup>.

En el período siguiente, **entre 1864 y 1880**, hubo principalmente una intensa actividad de ensanche aunque si bien es cierto que se da un impulso a las operaciones de reforma interior con carácter previo a la entrada en vigor de la nueva Ley de Expropiaciones de 1879, todo ello, con la finalidad entre otras razones de conectar la ciudad antigua a las nuevas Rondas facilitado por los espacios vacantes tras la desamortización de los bienes eclesiásticos.

Destaca la actividad planificadora y la gestión de las operaciones, que se realizaban, sistemáticamente, mediante el procedimiento legalmente reglado de la expropiación. Los propietarios no tenían la obligación de reedificar para ajustarse a la nueva alineación hasta que no se tramitara la expropiación ni de ceder gratuitamente el suelo afectado a vía pública.

Por último, se aprecia en este período un interés por rentabilizar las actuaciones y por encontrar un equilibrio entre beneficios y cargas. Un ejemplo de ello se deja ver a través de la venta de los solares que resultaban de las desamortizaciones y expropiaciones. Pero esta voluntad de recuperar plusvalías no llegue a concretarse en instrumentos concretos.

De la etapa **entre 1880 y 1900** podemos concluir que a pesar de las posibilidades de financiación que los Ayuntamientos ven en la nueva legislación para los proyectos de reforma interior —ya que permite la recuperación de plusvalías generadas por las obras de urbanización a través de la venta de los solares edificables resultantes—, ninguno de los proyectos de Renovación Urbana planteados en

---

<sup>139</sup> GARCÍA PASTOR M, «La gestión urbanística de las operaciones de reforma interior (...)» Op. cit. 89

<sup>140</sup> Este criterio de gestión, que era menos gravoso para las arcas públicas, fue incorporado a la Real Orden de 6 de febrero de 1863.

la ciudad de Valencia a finales del XIX llega a materializarse mediante la aplicación de la expropiación por zonas laterales ni se utilizó la figura del concesionario-urbanizador privado<sup>141</sup>.

Los Planes Parciales o proyectos de cierta envergadura continuarán gestionándose como las rectificaciones de alineaciones a través de convenios con los propietarios y el uso puntual de la expropiación, siendo la existencia de suelo vacante, por lo general, un factor determinante para la materialización de la actuación urbanística. En el resto de proyectos de alineaciones que se acometen rigen los criterios de etapas anteriores, las edificaciones se ajustan a vial a medida que se arruinan y reedifican o los propietarios las reconstruyen. En estos casos, el Ayuntamiento obtiene los viales de suelo urbano a cambio de precio, no por medio de la cesión gratuita.

Por último, existe en este período una percepción por parte de los ciudadanos de algunas de estas reformas, de mala coordinación y que no responden realmente a las necesidades sanitarias o de viabilidad. A ello, cabe sumar la oposición manifiesta y la protesta de sectores como la Liga de Propietarios, la Sociedad Económica del País y otras asociaciones que piden que se tramiten únicamente aquellos expedientes de rectificación de calles que se puedan financiar y ejecutar en un tiempo limitado para evitar los daños injustificados, no indemnizados o la pérdida de valor de la edificación que se produce cuando estas operaciones se dilatan en el tiempo.

---

<sup>141</sup> GARCÍA PASTOR, M., muy probablemente por la complejidad y lentitud del procedimiento así como por la falta de medios económicos para financiar la obtención del suelo de las franjas laterales.

## 2. REFORMAS Y REEDIFICACIONES EN LA PRIMERA MITAD DE SIGLO XIX

Durante la primera mitad del siglo XIX, no podemos hablar aún de que existiera reforma o renovación urbana como hoy en día la entendemos. Hasta 1936, la pervivencia del Antiguo Régimen no permitió que se llevara a cabo ningún tipo de reforma urbana significativa, salvo, como así se ha dicho, la rectificación de alineaciones o alguna apertura de calle o plaza de forma puntual. Por otro lado, tampoco existía la voluntad ni un cuerpo legislativo suficientemente desarrollado para poder acometerlas.

Las transformaciones que se realizan en la ciudad de Valencia en esa época, contaban con escasos medios y no representaron un área significativa en superficie. Hasta mediados de siglo, sólo veremos rectificaciones de calles y reedificaciones ejecutadas mediante la técnica de las alineaciones y sujetas al reglamento de policía urbana. El resultado, por lo general, serán superficies cedidas al dominio público y la mejora del trazado viario. Como exponía PIÑÓN PALLARÉS<sup>142</sup> la mayoría de las calles reedificadas, coinciden además con los ejes estructurales de la ciudad. Pero la ausencia de un plan, hace que nada tengan que ver estas propuestas viarias con la transformación de las calles de Haussmann en París.

En los inicios de esta práctica, las reformas de líneas iban encaminadas a mejorar el trazado de las calles existentes, para evitar indemnizaciones innecesarias, pero progresivamente, allí donde convenía, se fueron admitiendo variaciones de planta y las calles empezaron a ocupar el terreno de los propietarios de solares.

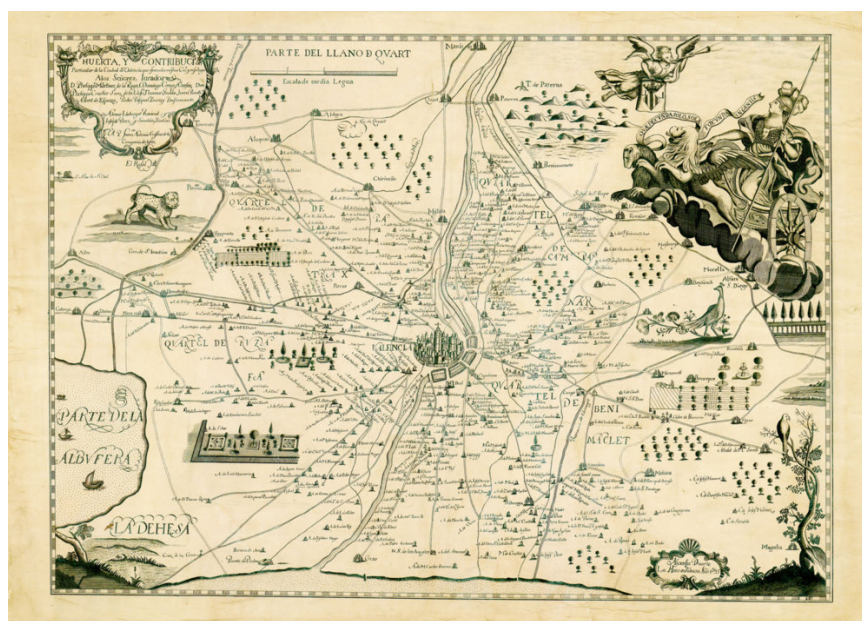


Figura 36. Plano de Valencia de 1695. Fuente. Societat Bibliogràfica Valenciana. Archivo José Huguet.

Durante el primer tercio del siglo XIX, las únicas operaciones puntuales de reforma que podemos destacar son la **apertura de la calle de San Fernando y la plaza de la Aduana**, ejecutada en la época de la ocupación francesa con procedimientos de sistemas indemnizatorios que se asemejaban más a los propios de las sociedades liberales. Otras de las actuaciones que se realizaron durante la época de la ocupación fue la creación de **la Glorieta**.

<sup>142</sup> PIÑÓN PALLARÉS J.L., «Los orígenes de la Valencia moderna Valencia» Col.legi Oficial d'Arquitectes de la Comunitat Valenciana, 1988. Pág. 19

Otra de las primeras medidas adoptadas por el Mariscal Suchet, a su entrada oficial en Valencia fue la de prohibir los enterramientos en los cementerios parroquiales y dentro de las iglesias de las ciudades.

Desde entonces se ordena que los nuevos enterramientos se llevaran a cabo en el nuevo cementerio general más allá de la puerta de San Vicente, que ya en aquella época había iniciado su construcción. Esta medida tuvo sus repercusiones urbanísticas por cuanto los cementerios de San Joan, Benimaclet y Catalina fueron derribados y el nuevo espacio liberado se puso a disposición de la ciudad.

La segunda medida se centró en la demolición de las baterías, murallas, bastiones, baluartes y fortificaciones que se construyeron en Valencia durante el segundo sitio imperial realizado para sofocar la inevitable ocupación francesa. La razón fue según BOIRA MAIQUES<sup>143</sup> triple, por cuanto se eliminaban por innecesarias unas obras defensivas del territorio en paz, el retorno a la producción agraria de las fértiles tierras y finalmente la necesidad de proporcionar trabajo a la población de Valencia.

Otro de los objetivos de Suchet y del gobierno Napoleónico fue el de dotar a la ciudad de jardines y de espacios abiertos, en parte con objeto de reparar las destrucciones ocasionadas por la guerra y en parte con el objetivo de modernizar la ciudad siguiendo las pautas de la ciudad ilustrada. Probablemente el proyecto más conocido de Suchet en Valencia fue la propuesta de regeneración y construcción de jardines, especialmente en la zona de la Albereda y la continuación en el lecho del río Turia.

Por lo que respecta a los Planes de Reforma Interior, una de las actuaciones más interesantes de la actuación francesa en Valencia fue el proyecto de reforma interior de la trama urbana medieval y moderna del Urbanismo Histórico en la operación conocida como la apertura de una plaza sobre la manzana de casas existente entre los Conventos de Predicadores o San Domingo, la Ciudadela, la Puerta del Mar y la Aduana<sup>144</sup>, lo que hoy es la Plaza Tetuán, la Glorieta y el Parterre.



**Figura 37. Plano representativo las casas objeto de derribo correspondientes a la apertura de la Aduana. Fuente «Otra lectura de la reforma interior: en torno al proyecto de Luis Ferreres».**

<sup>143</sup> BOIRA MAIQUES J.V. «La ciudad reformada. Las intervenciones urbanas en la época Napoleónica. El caso de Valencia». En la obra. «Otra lectura de la Reforma Interior. El Proyecto de Luis Ferreres». Edición Ayuntamiento de Valencia 2009. Pág. 46

<sup>144</sup> HERNANDO SERRA, M.P., «El Ayuntamiento de Valencia y la Invasión Napoleónica», Editorial Universidad de Valencia, 2004.

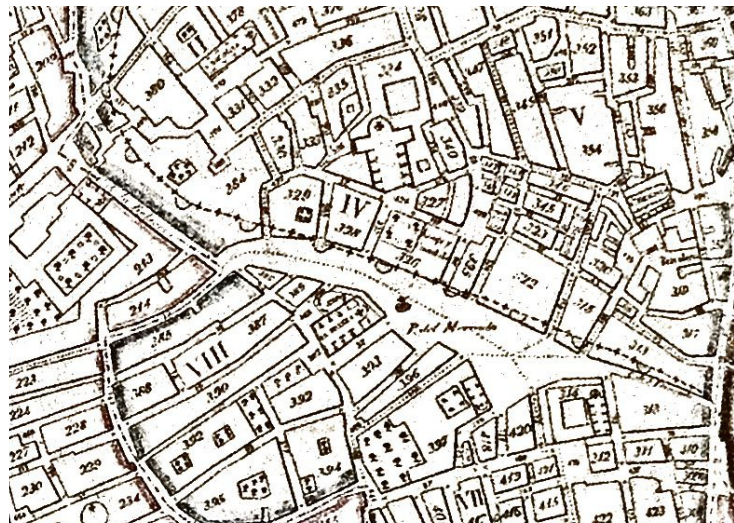


Figura 38. Plano de Ordenación correspondiente a la Plaza del Mercado de Valencia. Fuente Plano de Francisco Ferrer, 1831.

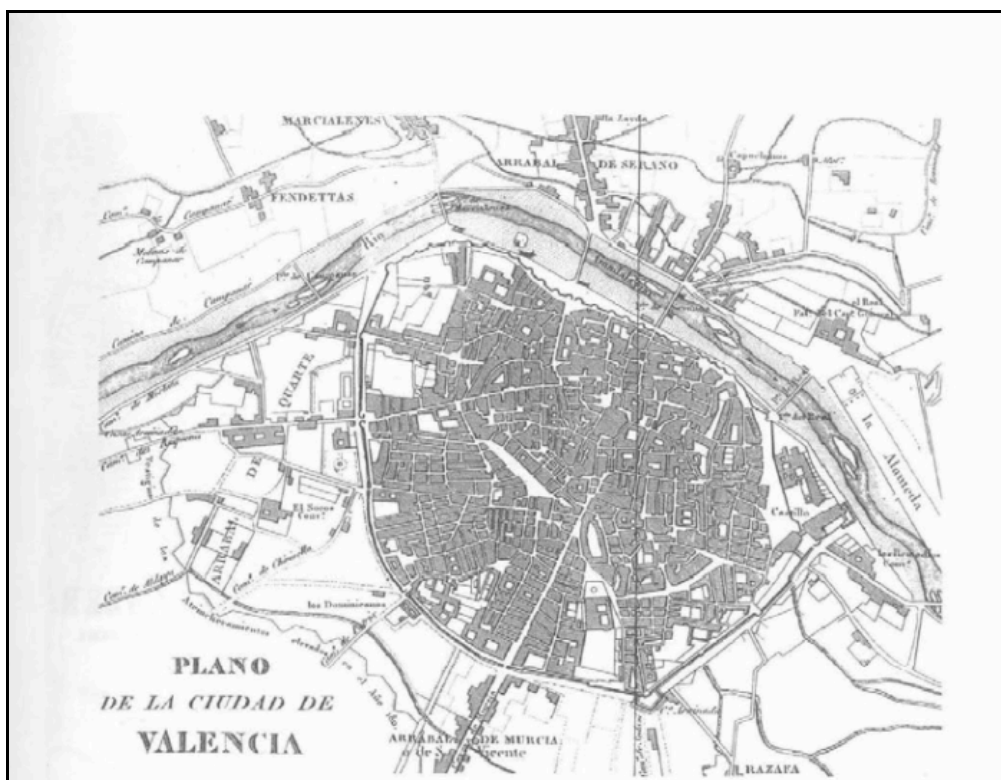


Figura 39. Valencia según el Plano de A. Donnet 1823 mostrando la situación de los principales arrabales. Fuente Historia del Urbanismo Siglos XIX y XX. Teherán Troyano.

En el período siguiente, a partir de 1833 y con los liberales en el gobierno, se realizarán algunas operaciones de mayor envergadura. Estas tienen que ver con las **medidas desamortizadoras de 1836**. Aunque en una etapa inicial, las propiedades desamortizadas no se aprovecharon para modificar la estructura urbana de la ciudad. A continuación las analizamos brevemente.

### 3. ESPACIOS RECUPERADOS TRAS LA DESAMORTIZACIÓN

Según BLASCO BRINES<sup>145</sup> probablemente a partir del Siglo XVII fue cuando mas firmemente se comenzaron a oír voces autorizadas pidiendo el freno de la acumulación de propiedades en manos de la iglesia. En los años siguientes a la desamortización, tan sólo se demuelen tres de los veintisiete conventos intramuros (La Puridad, La Merced y Santa María Magdalena), otros conservaron su uso (once en total) y los trece restantes albergaron usos distintos, como cuarteles, cárceles, museo, academia, instalaciones asistenciales, oficinas del estado o talleres. En un principio, estos usos responden a los planteamientos ideológicos de las medidas desamortizadoras (predominio del Gobierno y del Estado sobre la Iglesia; cultura y educación laicos; etc), así como a la necesidad recaudatoria derivada las guerras carlistas.

El proceso de desamortización, según LLOPIS ALONSO<sup>146</sup>, trajo consigo un importante cambio de uso en la ciudad, en la que la presencia de los conventos y resto de bienes eclesiásticos representaba una sexta parte de la superficie de la ciudad. De hecho, esta sexta parte estaba formada por veintiséis conventos de frailes y veinte de monjas. Por tanto, supuso una auténtica revolución y el mayor trasvase de bienes inmuebles producido en la ciudad desde la entrada de Jaime I. En este sentido, la recuperación de los terrenos de las órdenes religiosas podría haberse constituido como el revulsivo y el eje de un cambio profundo y sumamente beneficioso para el desarrollo urbano en Valencia, pero la falta de altura de miras y la escasez de medios técnicos y económicos, hicieron totalmente inviable cualquier intento de racionalización de los bienes inmuebles desamortizados<sup>147</sup>.

De hecho y según TEIXIDOR DE OTTO<sup>148</sup>, las operaciones residenciales se redujeron solamente a la actuación en dos conventos demolidos, La Merced y La Puridad y algún otro caso como los derivados de la actuación derivada de las aperturas de las calles de Sogueros, Na Jordana y Conde de Ripalta sobre los terrenos del Huerto en Sendra.

Fue una ocasión perdida que hubiera servido para evitar las penosas situaciones de vida que se enumeran con detalle en la «Memoria del Ensanche de Valencia de 1858», en donde se denuncian las graves carencias de la ciudad a mediados del Siglo XIX, en vísperas de la demolición de las murallas.

Según TOMÁS LLAVADOR<sup>149</sup> la falta de experiencia y la falta de ideas para una transformación impidieron los cambios que la ciudad precisaba.

En los quince años siguientes a la Desamortización de Mendizábal y según RUEDA<sup>150</sup>, se ponen en marcha algunas operaciones de reforma interior sobre los edificios o los espacios que han quedado tras la demolición, principalmente operaciones de edificación residencial en los nuevos solares. De los

<sup>145</sup> BLASCO BRINES J. «La desamortización eclesiástica en el País Valenciano durante el trienio constitucional. Universidad de Valencia. 1978. Pág. 23

<sup>146</sup> LLOPIS ALONSO, A. y BENITO GOERLICH, D. La restauración y los ensanches de Valencia 1833-1900. Recorrido histórico por la Arquitectura y el Urbanismo de la Ciudad de Valencia. Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia. Año 2000. Pág. 164

<sup>147</sup> GARCÍA COLMENARES, P.: «Transformaciones urbanísticas e industriales», en *La desamortización en la Península Ibérica* (Germán Rueda, ed.), Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 178. Sobre la incidencia de los distintos períodos desamortizadores en la reforma urbanística de algunas ciudades, vid. GARCÍA COLMENARES, P.: *op. cit.*, págs. 177-195, entre las ciudades que analiza este autor se encuentran Palencia, Barcelona, Madrid, Toledo, Córdoba [sobre esta ciudad vid.

<sup>148</sup> TEIXIDOR DE OTTO. M.J. «Funciones y desarrollo urbano en Valencia» Consejo superior de Investigaciones científicas. Pág. 7

<sup>149</sup> TOMÁS LLAVADOR J.M. «Geometrías de la ciudad. El juego de los agentes urbanos. El caso de Valencia». Tesis difundida en la Universidad Politècnica de Valencia. Enero 2016.

<sup>150</sup> RUEDA, G.: *La desamortización de Mendizábal y Espartero en España*, Cátedra, Madrid, 1986, págs. 66-76 (redactadas por P. GARCÍA COLMENARES); SIMÓN SEGURA, F.: *La desamortización en Gerona*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1964



más de cincuenta conventos existentes con anterioridad a 1856 estas se reducen a veintisiete, cuya evolución podemos ejemplificar de la siguiente forma:

**1) San Miguel de los Reyes:** está considerado una joya de la arquitectura renacentista, estuvo a punto de ser demolido en 1843, pero abandonado, fue ocupado al poco tiempo por familias menesterosas y después se pretendió establecer en él la Fábrica de Tabacos y, finalmente, en 1856 se destinó a cárcel.

**2) Monasterio de San Felipe:** estaba situado frente a las Torres de Quart, entre dicha calle y la calle Lepanto, fue demolido y se edificaron en el solar restante Casas de Renta, según el Proyecto de los Arquitectos Constantio Marzo y Antonio Martorell, y dio lugar a ocho nuevas manzanas.

**3) El Convento de San Sebastián:** se reutilizó durante un tiempo para albergar una fábrica de fundición de hierro y unos almacenes aunque, finalmente, fue demolido para construir viviendas.

**4) El Hospital de San Juan de Ribera:** en un primer momento, alojó una industria, y se reconvirtieron las antiguas celdas conventuales en viviendas. En 1898 se derribó por completo y se construyó la Estación de Aragón.

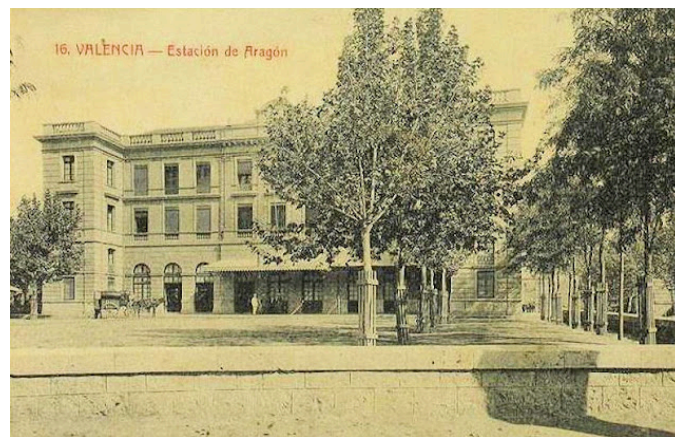
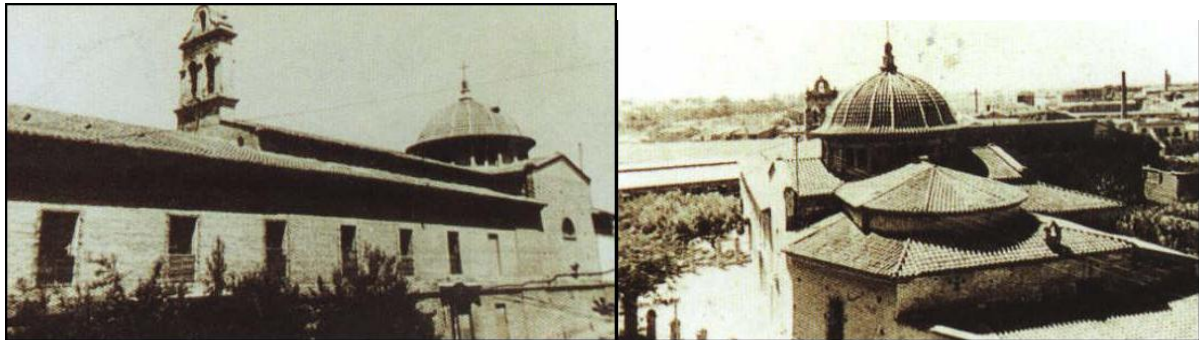


Figura 40. Fuente <http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/>

5) El Convento de **Sant Domenech:** situado en la hoy, PL. Tetuán que se convirtió en Cuartel de Artillería.

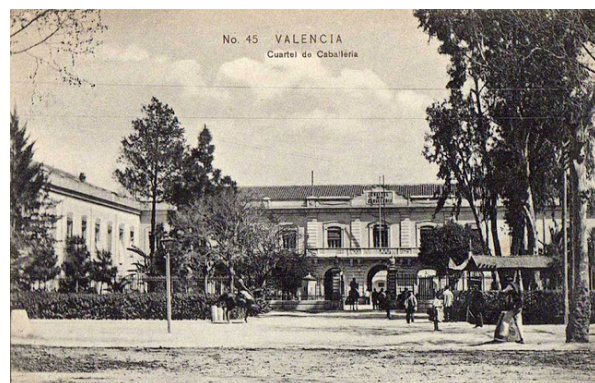


Figura 41. Convento de Santo Domingo. Fuente <http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/>



**Figura 42. Monasterio de Zaidia. Fuente [www.jdiezarnal.com](http://www.jdiezarnal.com)**

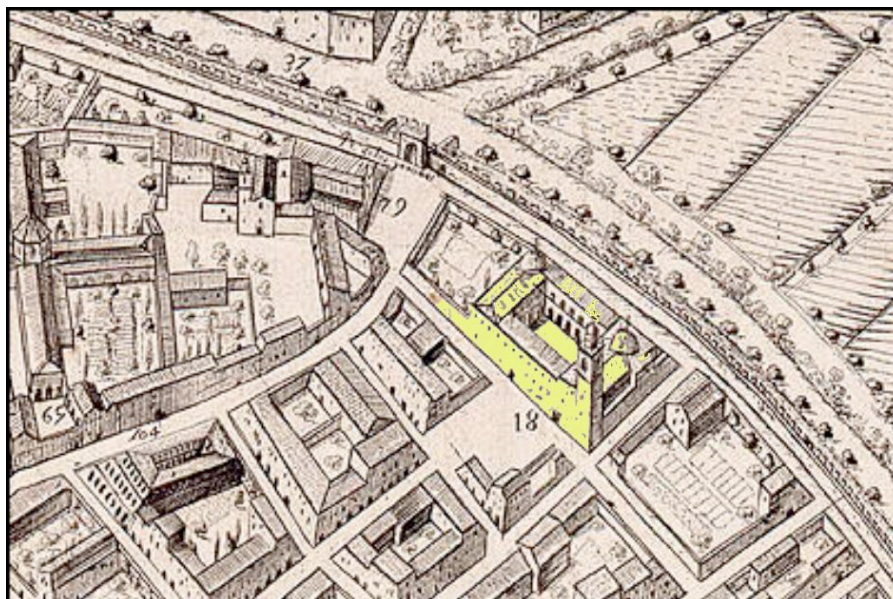
En 1835, a causa de la desamortización de Mendizábal, los religiosos son expulsados del convento quedando convertido en 1843 en hospital militar y cuartel de intendencia. En 1964 el convento es derribado, quedando solo la iglesia y una estancia del antiguo convento que recae a la actual plaza del Pilar. Esta estancia de 400 m<sup>2</sup> quedará unida a la iglesia con el nombre de Capilla del Rosario y la fecharemos en el siglo XVIII. En la actualidad adecuadamente reformada cumple funciones para usos parroquiales.



**Figuras 43 y 44. Cuartel de Infantería. Fuente <http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/>**

**6) El Convento de la Congregación:** situado junto con la Iglesia de Santo Tomas, sirvió como Cuartel hasta 1854, año en el que fue demolido para construir viviendas.

**7) El Convento del Pilar:** sirvió para albergar tropas y con posterioridad derribado para construir Viviendas para militares.



**Figura 45. Convento del Pilar. Fuente. Plano del Padre Tosca. 1704.**

Durante la Guerra de la Independencia el convento acoge a los españoles heridos y se convierte en hospital; con la toma de la ciudad por el general Suchet los monjes del convento son deportados a Francia y no regresaran de ella hasta 1916. Por aquel entonces el convento estaba ocupado por monjas del desaparecido Monasterio de la Zaidia. Con la construcción del nuevo monasterio de la Zaidia, los dominicos pueden volver a ocupar su convento, pero por poco tiempo pues en 1835 tienen que volver a abandonarlo para no regresar a él jamás.

En 1835, a causa de la desamortización de Mendizábal, los religiosos son expulsados del convento quedando convertido en 1843 en hospital militar y cuartel de intendencia. En 1964 el convento es derribado, quedando solo la iglesia y una estancia del antiguo convento que recae a la actual plaza del Pilar. Esta estancia de 400 m<sup>2</sup> quedará unida a la iglesia con el nombre de Capilla del Rosario y la fecharemos en el siglo XVIII. En la actualidad adecuadamente reformada cumple funciones para usos parroquiales.



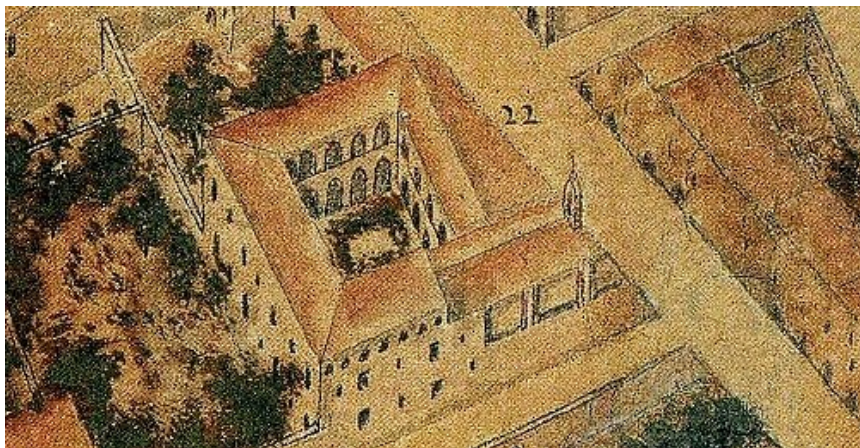
**Figura 46. Convento del Pilar. Fuente [www.valenciaenblancoynegro.com](http://www.valenciaenblancoynegro.com)**



**Figura 47. Derribo del Convento del Pilar**

**8) El Convento de San Camilo** igualmente destinado a servicios militares y castrenses.

**9) El Convento de San Fulgencio:** situado en el actual Paseo de Russafa, fue utilizado como cuartel de provisiones.



**Figura 48. Convento San Fulgencio Fuente (Plano Padre Tosca). 1704**

**10) El Monasterio de San Pío:** se transformó en Hospital Militar hasta su reconversión en Museo en 1942.



**Figura 49. Convento de San Pío V. Fuente <http://valenciablancocynegro.blogspot.com.es/>**

**11) El Convento de San Vicente de Paul:** situado en Monteolivete, inaugurado en 1829, se destinó pronto como cuartel de alojamiento de reclutas, para pasar luego a utilizarse como hospital provisional y cuartel de la guardia civil, hasta llegar a su destino como Museo Fallero.

**12) El Convento de San Francesc:** se situaba en lo que hoy constituye el centro cívico de la ciudad, pertenecían al Estado y se inició un largo proceso administrativo por parte del Ayuntamiento para conseguir recuperar los terrenos.

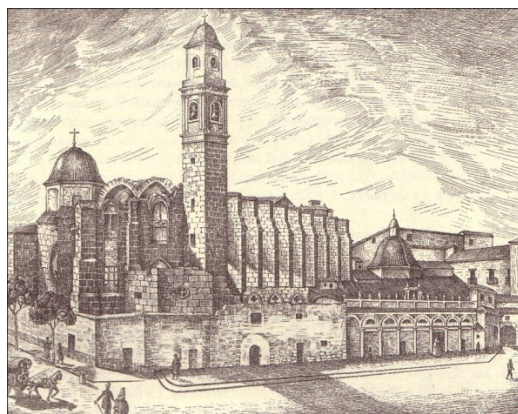


Figura 50. Convento de San Francisco (Hoy desaparecido) [www.valenciaantigua.com](http://www.valenciaantigua.com)

**13) El Convento de las Magdalenas:** se demolió en 1838 y se construyó en su lugar el Mercado Nuevo en 1839. Esta es una de las operaciones más destacadas de reforma tras la desamortización. La finalidad de la actuación era el saneamiento y la mejora del centro comercial de Valencia. Junto al mercado se adosaría la Pescadería Nueva y se construiría en 1837 la Plaza Redonda sobre los terrenos que ocupaba la Pescadería Vieja y el Matadero. La plaza Redonda es un conjunto de viviendas diseñado por el arquitecto municipal Salvador Escrig con uniformidad formal. Mediante una estricta ordenanza de fachada, definía en su interior un espacio público unitario, circular y cerrado, con fuerte contenido simbólico y situado en el centro de la ciudad<sup>151</sup>.

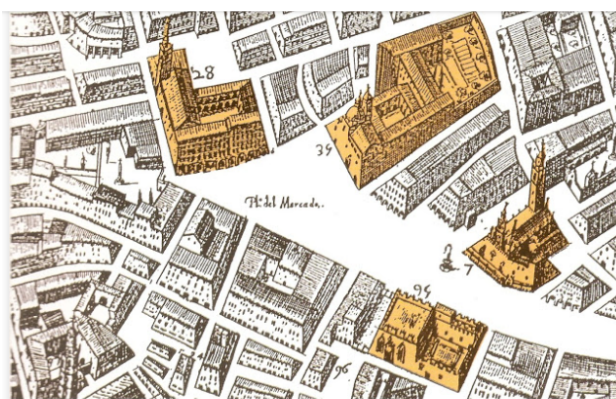


Figura 51. Plano de la plaza del Mercado. En amarillo están marcados los edificios principales, nº 28 convento de la Merced, nº 7 los Santos Juanes, nº 94 la Lonja y por último el nº 34, en que estaba el convento de las Magdalenas donde se construyó el Mercado Central. Fuente Plano Padre Tosca.

**14) El Convento de San Cristóbal:** se encontraba situado en la calle del Mar, fue derribado en 1868 y se propuso la construcción de un mercado para albergar el que diariamente se montaba en la Plaza de la Congregación pero finalmente no llegó a materializarse y en su lugar se construyeron viviendas.

**15)** Lo mismo sucedió con el **Convento de Santa Tecla**, derribado con el objeto de construir nuevas viviendas, pero que junto con el de San Cristóbal supusieron el inicio del nuevo trazado de la Calle La Paz que se convertiría en una de las arterias fundamentales de la Valencia de los ochocientos.

<sup>151</sup> VVAA. Historia de la ciudad. Un recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Valencia. Editorial Ayuntamiento de Valencia. COACV Icaro. 2000. Pág. 171



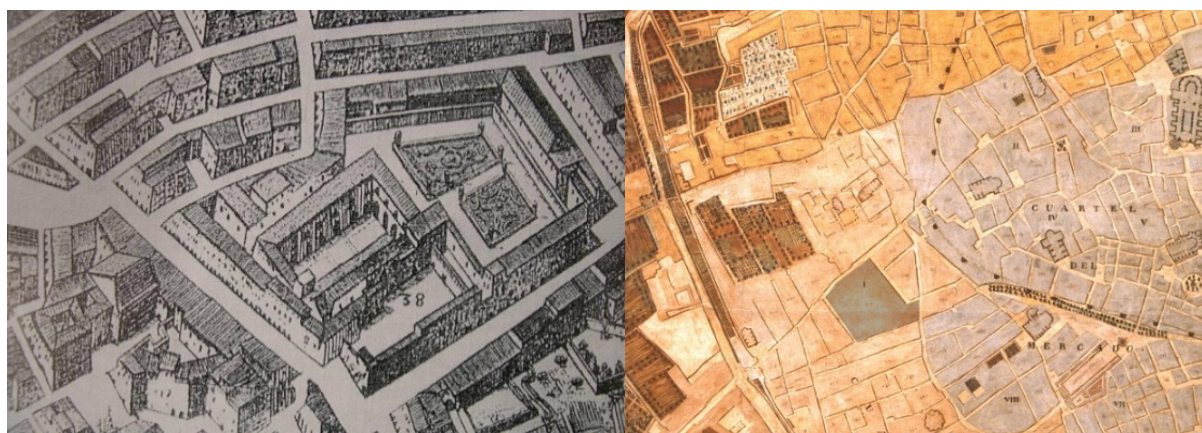
**Figura 52. Convento de Santa Tecla (Fuente Plano Padre Tosca. 1704**

**16)** Sobre los terrenos del antiguo **Convento de la Puridad** se promovería a partir de 1839 la construcción de un nuevo barrio residencial con carácter unitario.

Esta actuación está considerada la más importante de reforma urbana de la primera mitad del siglo XIX en la ciudad de Valencia. Fue una operación para crear viviendas en alquiler.

Se diseñó a partir de ordenanzas dibujadas y se realizó un tratamiento compositivo de sus fachadas. Se encontraba en una privilegiada situación junto a la calle Caballeros y la plaza del Mercado. Jugó un papel trascendental, sobretodo por las circunstancias escandalosas que generaron su venta.

Los terrenos fueron adquiridos por Domingo Skerret donde, en principio, previó instalar una industria a cambio de determinados beneficios fiscales, pero finalmente, ayudado por Bernardo Lassala y el arquitecto Antonio Sancho procedió a la parcelación y venta de los solares resultantes, creando nuevas calles, como la Conquista, Moro Zeit y Rey Don Jaime para conseguir mayor edificabilidad. Con esta operación se aumentaba la congestión den la zona del Mercado, incrementando su densidad de población. Al abrir las nuevas calles, no se realizó ninguna concesión al espacio público. Por la falta de instrumentos legales que regularan ese tipo de actuaciones, su construcción se retrasó hasta 1846, año en que se promulgaría en Valencia el Reglamento de Policía Urbana. Esta operación favoreció además el inicio de otras operaciones residenciales en la ciudad



**Figuras 53 y 54. Detalles de planos del convenio de la Puridad. A la izquierda, detalle del plano de Manceli de 1608. A la derecha, detalle del plano con las nuevas manzanas y viales creados sobre el antiguo convento de la Puridad. Fuente Plano Padre Tosca. El plano de la izquierda es el de Tosca 1704. El de la derecha de Vte. Montero de Espinosa 1853. Fuente: AAVV Cartografía Historia de la ciudad de Valencia 1704-1910. Ayuntamiento de Valencia 1985.**

### 17) Antiguo Convento Santa Clara.

En este caso y siendo arzobispo de Valencia, San Juan de Ribera, en el año 1609, fundó el mismo el Convento de monjas capuchinas con la invocación de Santa Ana. El derribo de este convento, sirvió para abrir las calles del pintor Martínez Cubells y la que hoy lleva el nombre de Convento de Santa Clara, construyéndose grandes cines de lujo así como centros comerciales.

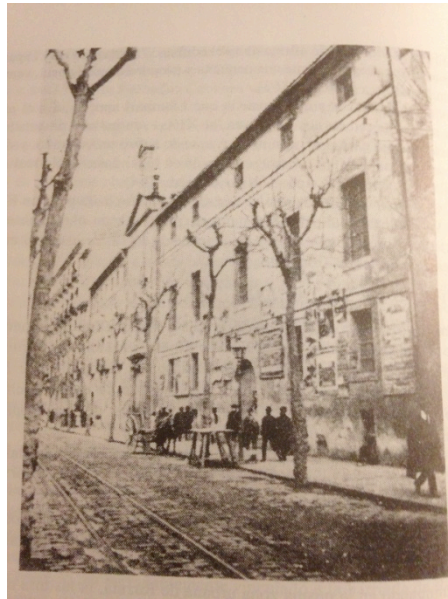


Figura 55. Antiguo Convento de Santa Clara en Ruzafa. Fuente. «Ruzafa. La bien plantada». Fuente Corbín Ferrer

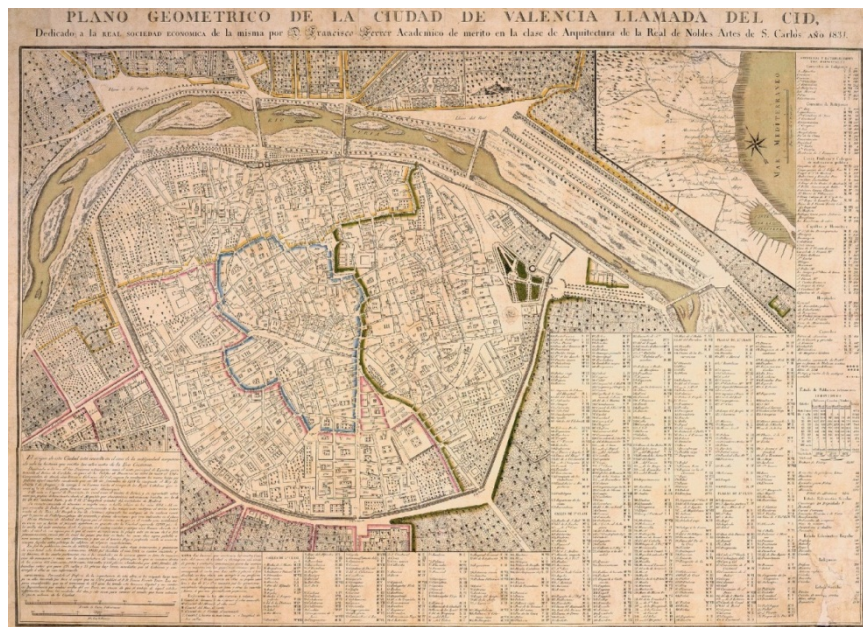


Figura 56. Plano geométrico de la ciudad de Valencia de 1828 elaborado por Francisco Ferrer. Fuente Archivo Ayuntamiento de Valencia.

**18)** Sobre los terrenos del **Convento de la Merced** desamortizado, junto al Mercado Nuevo, se abrió la nueva calle Liñán en 1848 y se realizó una actuación residencial con carácter unitario. Pero esta actuación, al igual que la realizada sobre el antiguo convento de la Puridad, fue desarrollada por promotores privados, ya que el Ayuntamiento vendió los terrenos.

El proceso de desamortización también repercutió enormemente en el patrimonio histórico-artístico que sufrió pérdidas irreparables a pesar de algunos esfuerzos de algunos intelectuales como Vicente Boix, que consiguieron evitar la desaparición de edificios de notables interés. Gracias a él, el Convento de San Domenech conseguía la recuperación para el culto de la Capilla de Los Reyes y de San Vicent Ferrer. En otros casos como el Convento de la Congregación no se pudo evitar su demolición y las magníficas columnas en mármol negro de su claustro fueron derruidas y acabaron como relleno del muelle del Levante del Puerto del Grau.

Fue el éxito obtenido con la construcción de la promoción en los terrenos de la Puridad lo que llevó a realizar otras promociones residenciales privadas como la del convento de la Merced y otras dos sobre espacios vacantes en la ciudad<sup>152</sup>, que no procedían de la desamortización.

Entre 1815, en que el clero disponía de 976 fincas, hasta 1842 en que se redujo la propiedad a 364, la reducción del patrimonio eclesiástico fue evidente.

**1) Huerto de Sogueros.** Se trata de una actuación ejecutada en 1985 a través de una manzana de grandes dimensiones delimitada por la Calle Ripalda, Beneficencia, Na Jordana y Sogueros. De esta forma y sobre este espacio antes Huerto, se desarrollan actuaciones globales para alojar viviendas de clase obrera, mediante la construcción de viviendas de baja calidad constructiva y de una extremada simplicidad formal.



**Figura 57 y 58. Huerto Sogueros año 1853 y 1925. Archivos histórico de Valencia.**

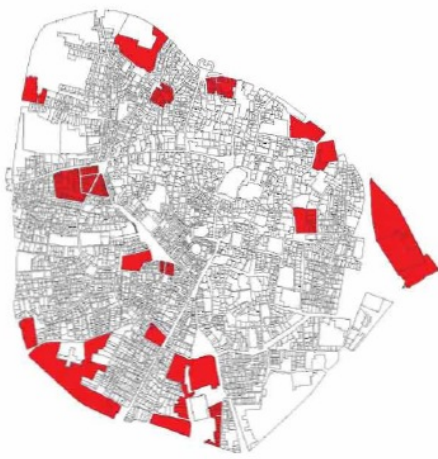
**2) Huerto d'En Sendra.** En esta actuación intervinieron distintos promotores y propietarios y su proceso de ejecución fue largo (1850-59). Situada sobre terrenos junto al Portal Nuevo, alejados de los centros de poder, acabó siendo diseñada para artesanos y comerciantes.

**3) Barrio de la Zaidía.** Este proyecto también destinado a viviendas obreras, fue promovido por el Marqués de Campo sobre unos terrenos situados extramuros, al otro lado del río Turia, en el inicio

<sup>152</sup> Historia de la ciudad. Un recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Valencia, pág. 171



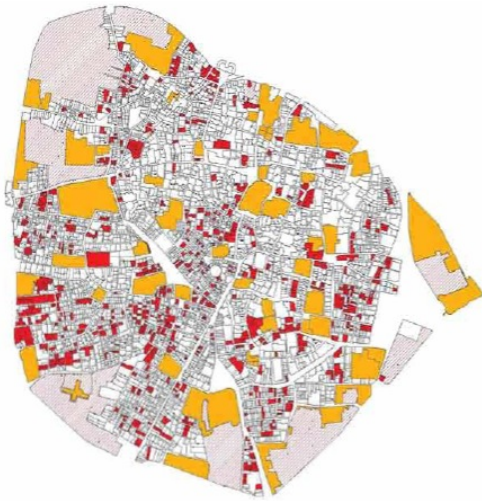
del camino de Barcelona. Su construcción se inicia en un momento en que ya se habían agotado los espacios vacantes en la ciudad y los terrenos libres tras la desamortización.



**Figura 59. Principales áreas desamortizadas a partir de 1836. Fuente: ROS PASTOR, A. y otros «Cinco años de intervención en Ciutat Vella. 1992-1997». Valencia, 1998**



**Figura 60. Modificaciones en la estructura urbana a través de las desamortizaciones. Fuente: ROS PASTOR, A. y otros «Cinco años de intervención en Ciutat Vella. 1992-1997». Valencia, 1998**



**Figura 61. La propiedad urbana del clero 1812-1828. En rojo: edificios propiedad del clero. En amarillo: conventos y propiedades de la iglesia. Rayado: huertos asociados a estas propiedades. Fuente: ROS PASTOR, A. y otros «Cinco años de intervención en Ciutat Vella. 1992-1997». Valencia, 1998**



**Figura 62. Parcelario del casco urbano de la ciudad de Valencia 1831. En verde: solares vacíos. Fuente: ROS PASTOR, A. y otros «Cinco años de intervención en Ciutat Vella. 1992-1997». Valencia, 1998**

#### 4. EVOLUCIÓN DEL URBANISMO VALENCIANO A PARTIR DE LA SEGUNDA MITAD DEL S. XIX

A mediados de siglo XIX, con la obligación por parte de las ciudades de la creación de un plano general de alineaciones o plano geométrico, se avanzará un poco más en la planificación de las actuaciones y en la necesidad de acometer una reforma interior de la ciudad.

No obstante, hasta que no se derriban las murallas y se acomete el ensanche de la ciudad, Valencia crece sobre sí misma, a medida que se sustituyen casas viejas por nuevas, siendo la reforma de las calles existentes y la rectificación de trazados la única vía para la reforma de la ciudad que quedaba plasmada a través de los «Planos de Alineaciones».



**Figura 63. Valencia amurallada en 1855<sup>153</sup>. Vista desde el Este. Alfred Guesdon**

Algunas de las calles que se reformaron durante ese período fueron las calles del Mar y del Gigante en la esquina del Horno de la Seca (1852), la calle Tintoreros (1855), o la de las calles de Roterós, Museros y Plaza del Carmen.

Pero, como apunta GARCÍA PASTOR<sup>154</sup>, el régimen jurídico de las alineaciones en el siglo XIX carecía de criterios unitarios y faltaban pautas homogéneas de actuación. Una de las consecuencias de esto, fueron los diversos supuestos que se daban respecto el nuevo suelo que pasaba a formar parte de la calle.

<sup>153</sup> GUESDON, A (1855). ATLAS HISTÓRICO de las ciudades europeas. Península Ibérica. Dirección del proyecto. Manuel Guardia, Francisco Javier Monclús, José Luis Oyón.

<sup>154</sup> GARCÍA PASTOR M, «La gestión urbanística de las operaciones de reforma interior. (...) Op. Cit. 39.



**Figura 64. Valencia amurallada. Vista desde el Noroeste (1855). Alfred Guesdon**



**Figura 65. Plano geométrico y topográfico de la ciudad de Valencia del Cid 1853. Fuente: Vicente Montero de Espinosa**

En algunos casos, los propietarios ofrecían voluntariamente la demolición de la construcción, la reedificación conforme a las líneas y la venta al Ayuntamiento del suelo destinado a vial. Cuando al reedificar, cedían la calle, estos propietarios coincidían en reclamar del Ayuntamiento indemnización que en todos los casos es estimada.

La incorporación de terrenos a la vía pública requerían, por tanto, en ese período, plena indemnización y no se aprecia aún el cambio de rumbo que se producirá más adelante.

En los casos contrarios en que se incorporaba suelo público a la nueva alineación, los propietarios podían adquirirlo pagando el precio y así regularizar sus solares.

También se dieron supuestos en los que en la reforma, en razón a su mayor envergadura o entidad, se recurrió a la expropiación forzosa. Este fue el caso de la apertura del último tramo de la calle Serranos<sup>155</sup> y la rectificación de la calle Caballeros<sup>156</sup>.

#### 4.1. Actuaciones tras el derribo de las murallas (1864-1880)

Además de la reforma de las calles existentes y la rectificación de trazados, las primeras actuaciones de renovación en la ciudad de Valencia se realizaron en los espacios libres, solares y edificios que quedaron liberados tras la desamortización. Pero una vez colmatada la ciudad, las nuevas condiciones de higiene y salubridad junto con la necesidad de espacio, abocarían al derribo de las murallas. Esta situación se produjo definitivamente en el año 1864 y supuso un cambio de rumbo en la actividad urbanística hacia la expansión de la ciudad.

Como refleja LÓPEZ HERNANDO<sup>157</sup> la reforma no responde a exigencias sanitarias, estéticas o sociales, sino a comportamientos estratégicos de los agentes urbanos entre los que destaca la Administración Municipal, por el poder y las facultades que reúne frente a los particulares, sus recursos económicos y los intereses explícitos que manifiesta en los proyectos de ensanche y Reforma Interior.

En 1876, tras la aprobación de la Ley de Ensanche de Poblaciones, se inician los trabajos para elaborar un Plano General de Alineaciones de la Ciudad que quedaba en la zona interior de las antiguas murallas. Se trataba, así de obtener información y una visión global de la Ciudad Antigua para programar el ensanche de la ciudad en los términos de la Ley. Pero el primer ensanche moderno, no se aprobará hasta 1887, con el proyecto de Calvo, Ferreres y Arnau.



**Figura 66. Plano General de Valencia y Proyecto de Ensanche. José Calvo, Luis Ferreres y Joaquín Arnau. Plano general de Valencia y proyecto de ensanche año 1884.1884**

<sup>155</sup> Según GARCÍA PASTOR M, «La gestión urbanística de las operaciones de reforma interior. (...) Op. Cit. 39. La expropiación forzosa respondía al hecho que la nueva alineación atravesaba una manzana completa.

<sup>156</sup> En esta reforma se puso en práctica lo que pasó a constituir el precedente de la expropiación por zonas laterales, que será reconocido más adelante en la promulgación de la ley de Expropiación Forzosa de 1879, y que consistió en expropiar no sólo los terrenos afectados por la nueva alineación, sino también otros solares edificables colindantes para regularizarlos conforme a la nueva línea de fachada. (GARCÍA PASTOR 30)

<sup>157</sup> LÓPEZ HERNANDO, Juan José, *Hacienda local en Valencia 1880-1930: Presupuestos, reforma urbana y deuda municipal*. Tesis doctoral inédita. Universitat de València, 1983. 3 vols. Texto extraído de la Introducción.

Durante esta época, las operaciones de ensanche tendrán un carácter protagonista, si bien será también importante el análisis y la forma de conectar la nueva urbanización con las calles y la ciudad construida. Por otro lado, se realizan diversas infraestructuras generales de la Ciudad y se gestan algunas actuaciones de Renovación Urbana destacadas, acompañadas de un momento de prosperidad económica.

Entre 1875 y 1880 se acometen numerosas operaciones de alineación, ensanche o prolongación de calles, y alguna apertura de plaza. Todas ellas aún se tramitan como simples expedientes de alineaciones ya que hasta 1876, no existe aún la idea de Plan. Entre otras, se rectificaron o ampliaron la calle Serranos, la calle Sombrerería o la calle del Temple. En cuanto a gestión de suelo, ayudó las posibilidades que ofrecía la generación de espacios vacíos con la desaparición de conventos y cementerios *intramuros*<sup>158</sup>.

Una de las actuaciones más importantes de este período fue la apertura de la calle de la Paz.

En la época romana, el terreno que hoy ocupaba la calle de la Paz quedaba en un área Extramuros de la ciudad. Por los restos arqueológicos y siguiendo a TEIXEDOR DE OTTO<sup>159</sup> el muro romano terminaba en la actual Plaza de la reina, aproximadamente por la Calle de Borriol, hoy desaparecida.

Por otra parte, la primera noticia de los que hoy conocemos como la Calle La Paz, aparece mencionada en una deliberación del Consejo de la Ciudad de fecha de 10 de julio de 1465. En estos años se la conocía como calle «Dels Paputxers» por vivir en ella, como así expone BOIX<sup>160</sup> operarios que trabajaban en la fabricación de capuchas. Próxima a ella también estaba la calle dels «Brunaters» o «Boneters» confeccionistas de Bonetes, junto con la Parroquia de San Martín.

El aspecto de la vía primitiva era la de un callejón estrecho y tortuoso «atzucac» que empezaba en la Plaza Santa Catalina, ampliada hoy con la calle la Reiba y no rebasaba la calle de Luis Vives, antes de la Soledad y más antiguamente de Ribelles.

A lo largo del Siglo XIX, la morfología de la ciudad experimentó una honda transformación, en el marco de esta plan de mejoras urbanas, una de las calles que más cambios conoció fue la del Forn de Ceca. En este sentido a mediados del Siglo, concretamente en el año 1862 se dio paso para la apertura de la actual calle de La Paz. Seis años después en 1868, por acuerdo de la Junta de Obras del Ayuntamiento y en la sesión celebrada el 7 de diciembre se iniciaron los trabajos preparatorios.

La primera noticia de la calle con el nombre de La Paz, procede del acuerdo de 14 de enero de 1878 adoptado por el entonces alcalde Marques de Tremolar, que decidió otorgarle esta denominación para conmemorar el final de la tercera guerra carlista.

No obstante, en 1889 pasó a rotularse como de Peris y Valero que fue Alcalde de Valencia y miembro de la Junta Revolucionaria constituida tras los acontecimientos de septiembre de 1868 y bajo cuya influencia se habían llevado a cabo importantes obras de mejora para la ciudad: adoquinado, servicio de alumbrado público y la instalación de agua potable.

---

<sup>158</sup> GARCÍA PASTOR M. «La gestión urbanística de las operaciones de reforma interior.» Op. Cit. Pág. 34. Existen diversas obras sobre que analizan el uso de los espacios que resultaron tras la desamortización de 1837 en Valencia. Véase F. TÁBERNER PASTOR, concretamente el capítulo «Los espacios recuperados dentro de la Ciudad» del fascículo 36 de Historia de Valencia» edición Universidad de Valencia-Levante, 1999 (página 436, «La lucha por la propiedad») o Daniel BENITO GOERLICH La arquitectura del eclecticismo en Valencia. Vertientes de la Arquitectura valenciana entre 1875 y 1925, editado en 1983 por el Ayuntamiento de Valencia.

<sup>159</sup> TEIXEDOR DE OTTO M.J. «La Calle DE LA Paz» Cuadernos de Geografía de la Universidad de Valencia. Número 83. Pág. 3.

<sup>160</sup> BOIX V. «Nuestras calles» Artículos publicados en el diario La Voz Valenciana. Abril 1929. Junta a la fábrica de capuchas, también se confeccionaban unas prendas a manera de mantos, de color negro, utilizadas como vestidos de luto.

De esta forma, este Proyecto se planteó de forma inicial en 1868, tras el derribo de los conventos de Santa Tecla y San Cristóbal. El proyecto, redactado por los arquitectos Sorní y Mercader, consistía en crear una calle que seguía el eje resultante de la unión de la torre de Santa Catalina con la antigua Plaza de Mendizábal (hoy plaza Alfons el Magnànim), abarcando una longitud de 7 metros a cada lado del eje<sup>161</sup>.



**Imagen 67. Plano topográfico (y detalle) de la zona afectada por la apertura de la calle Revolución. Joaquín María Calvo (1870) Fuente Archivo Histórico Ayuntamiento de Valencia. Elaboración TOMÁS LLAVADOR.**

El proyecto preveía la expropiación de 4.541 m<sup>2</sup> de suelo que incluían edificios en mal estado pero también algunos en estado regular o de construcción más reciente. Pero en realidad, no será hasta 1882, y tras algunas modificaciones, cuando se aprobó el proyecto definitivo de apertura de la calle de la Paz y que sirvió a modo de «ensayo» de la Ley de expropiaciones de 1879. Tras la parcelación y afección a vía pública, los solares edificables resultantes fueron puestos en venta mediante subasta o venta directa a los propietarios colindantes.

<sup>161</sup> TABERNER PASTOR, F.: «Deterioro y regeneración: la transformación del centro histórico», *Historia de la Ciudad. Recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Valencia*, ICARO, 2000. Pág. 34.

<sup>162</sup> T.V TOSCA/Bordázar de Artazu/Belda plano «*Valentia Edetanorum*» 1738 Cartografía Histórica de la Ciudad de Valencia (1608-1944) Universidad Politécnica de Valencia. 2010. Pág. 13.

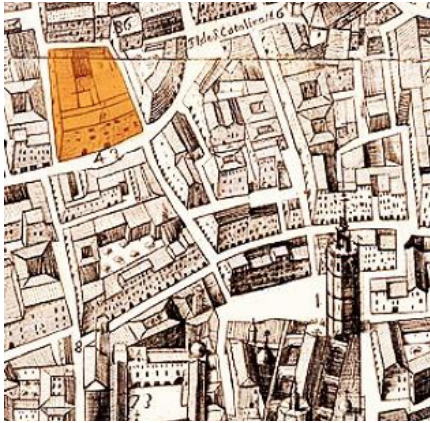


Figura 68. Convento de Santa Tecla y Catedral de Valencia<sup>162</sup>. Plano Padre Tosca. 1704.



Figura 69. Fragmento del plano de Valencia del Cuerpo de Ingenieros del Ejército. 1869. Calle de la Paz

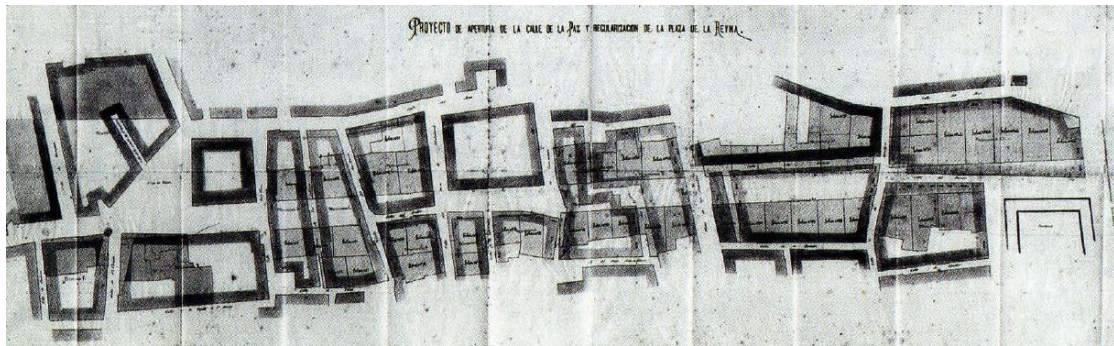


Figura 70. Proyecto de Apertura de la Calle de la Paz y Regularización de la Plaza de la Reina<sup>163</sup>

Por lo que se refiere a este Proyecto y según GARCÍA PASTOR, la iniciativa privada planteó desde el inicio un expectante interés en su ejecución. De esta forma, con fecha de 16 de septiembre de 1882, la sociedad «La Constructora Valenciana» había solicitado que se ampliase la expropiación de los 14 metros que ocupaba la vía, a las zonas laterales reguladas en la nueva Ley de Expropiación Forzosa.

No obstante el Proyecto no se llegó a aprobar debido a la oposición de la Dirección General de Administración Local que un mes después de recibirlo, en noviembre de 1883, lo devolvía para que el Ayuntamiento formulase la aportación del presupuesto relativo a la expropiación de las zonas laterales, hiciera constar qué edificios podrían ser afectados por la expropiación, indicación de si existía algún monumento histórico o artístico y sobre todo con objeto de que acreditase los recursos económicos y financieros con los que contaba para llevar a cabo la reforma.

Otro de los proyectos que se inicia en esta época fue el Plan de Reforma del Barrio de Pescadores, que se analizará en el próximo epígrafe. De esta forma, se aprueba en 1877 un Plan de Alineaciones para las calles Entenza, Jurados, Mosén Femades, Timoneda, Rey Don Pedro, Palmar, Abelló y Don Ventura (ámbito actualmente delimitado actualmente por las calles Mosén Femades, Pascual y Genís, Barcas y plaza del Ayuntamiento), que pretendía el saneamiento de la zona y su conexión con la Ronda (actual calle Colón).

<sup>163</sup> Proyecto de Apertura de la Calle de la Paz y Regularización de la Plaza de la Reina. No hay constancia que este sea el plano de Sorní y Mercader pero no se descarta. Extraído de REIG ARMERO, R. y TABERNER PASTOR, F. Historia de la Ciudad. Recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Valencia. La Reforma Interior. Ed.: COACV, Valencia-2000.

#### 4.2. Actuaciones con la nueva legislación de reforma interior (1880-1900)

En la última década del siglo XIX, en lo que respecta a la actividad urbanística de la ciudad de Valencia, se ejecutan los proyectos de reforma interior que más han contribuido a conformar la ciudad que hoy conocemos. Es realmente en esta etapa, cuando se lleva a cabo la remodelación del Barrio de Pescadores, la ampliación de la plaza de la Reina o la apertura de la calle de la Paz, todos ellos proyectos iniciados anteriormente.



Figura 71. Imagen calle de La Paz. Fuente. [www.valenciaenblancoynegro.es](http://www.valenciaenblancoynegro.es)

Además, en esta época se realizan numerosos proyectos de ampliación y mejora de calles en el Centro Histórico. Se aprueba la rectificación de alineaciones de calles como Bolsería, Cuartel del Carmen, Alta o Carniceros; se prolongan, también, las principales calles que arrancan del casco antiguo de Valencia para conectarlas con la periferia de la ciudad; y se abren también calles nuevas como Ángel Guimerà y Cuenca. A pesar de la entrada en vigor de la Ley de Expropiación Forzosa, la mayoría de las rectificaciones de calles continúan tramitándose de acuerdo con las prácticas administrativas anteriores. Las prescripciones de la Ley, se reservan para la tramitación de operaciones de mayor importancia debido a las dificultades financieras del Ayuntamiento para acometer las expropiaciones.

Esta situación provocaba que las propiedades afectadas acabaran en ocasiones perdiendo valor ya que transcurrían años entre las reformas y su ejecución. Es por ello que los propietarios se oponían por regla general a la planificación sin gestión y llegaron a constituir la denominada Liga de Propietarios, para sumar fuerzas en la oposición o disconformidad a ciertas actuaciones.

Algunas calles, como fue el caso de la calle Caballeros, estuvieron sometidas a continuos retoques y rectificaciones, sin un proyecto de futuro. Frente a esta situación, la Liga de Propietarios mostró su oposición y pidió en julio de 1882 la suspensión de la tramitación de todos los expedientes de rectifi-



cación de calles y que se tramitaran por separado aquellos cuyos gastos pudieran cubrirse<sup>164</sup>. Con la Ley de Expropiaciones de 1879, se inician también las gestiones de los «grandes proyectos» de reforma interior que se pretendían llevar a cabo tras la aprobación del Plan y la solicitud de Declaración de utilidad pública del Gobierno central.

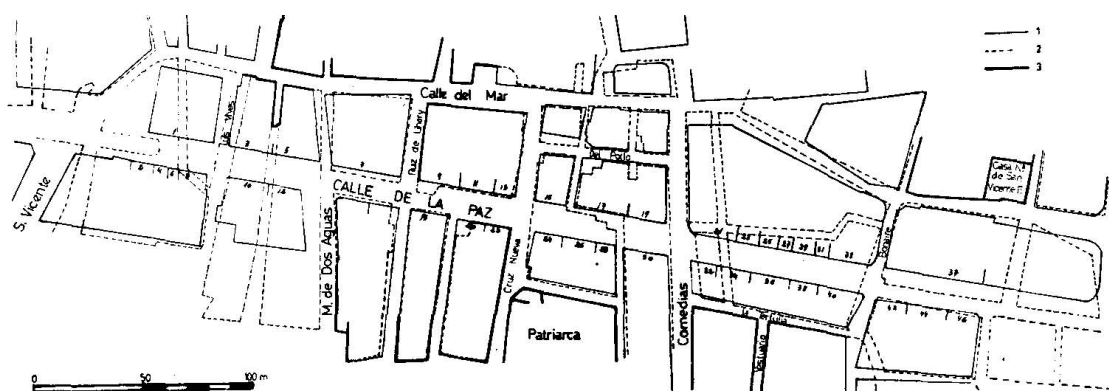
#### 4.3. **Los inicios en la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879: la apertura de la calle de la Paz y la reforma del Barrio de Pescadores**

Después de varios intentos fracasados de reforma, debido a las dificultades económicas para hacer frente a actuaciones importantes como la del Barrio de Pescadores o la apertura de la calle de la Paz, con la ley de 1879 de Expropiación Forzosa, el Ayuntamiento encuentra nuevas posibilidades de financiación.

Ambas actuaciones habían sido planteadas como proyectos de alineaciones pero la nueva Ley, una vez declarada la utilidad pública de los proyectos, a través de la expropiación por zonas laterales, permite generar ingresos a partir de la venta de los solares resultantes edificables, que ayudan a financiar las actuaciones en vía pública y por tanto a rentabilizar las operaciones de reforma interior.

Los nuevos proyectos planteados conforme a la nueva Ley, contemplaban la expropiación de franjas laterales a ambos lados de la calle, planos parcelarios y tasación de las casas a expropiar, planos de distribución de solares y el cálculo del valor de venta de los mismos. Sin embargo, y como expone TOMÁS LLAVADOR<sup>165</sup>, las subastas de los solares se quedaban o bien desiertas o su precio final de venta quedaba muy distante de lo inicialmente presupuestado. Pero a pesar de la buena acogida inicial del procedimiento, una serie de obstáculos llevaron a que finalmente se retomaran los proyectos anteriores con alguna modificación puntual.

En el caso de la calle de la Paz, la tramitación del expediente se paralizó, por cuanto que la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando informó el proyecto de forma desfavorable y el Gobierno solicitó la justificar su viabilidad económica y el respeto a edificios de interés histórico-artístico.



**Figura 72. La Calle de la Paz y el trazado anterior a la reforma. 1, alineación moderna. 2, antiguas alineaciones que han desaparecido o han sido modificadas. 3, antiguas alineaciones que persisten<sup>166</sup>.**

<sup>164</sup> GARCÍA PASTOR, M., «La gestión urbanística de las operaciones de reforma interior.(...)» Op. Cit., pág. 42

<sup>165</sup> TOMÁS LLAVADOR J.M. «Geometrías de la ciudad. El juego de los agentes urbanos. El caso de Valencia». Tesis difundida en la Universidad Politécnica de Valencia. Enero 2016.

<sup>166</sup> TEIXIDOR DE OTTO, M.J. «La calle de la Paz (Valencia)», Cuadernos de Geografía de la Universidad de Valencia, 1971, nº 8, páginas 83-103.

En cuanto a la Reforma del Barrio de Pescadores, hubo un acuerdo en 1880 para realizar los estudios que exigía la vigente Ley de Expropiación Forzosa, pero finalmente se ejecutó mediante expropiaciones y convenios puntuales en las líneas del proyecto aprobado en 1877.

#### **4.4. Otros intentos de reforma interior con la Ley de Expropiación Forzosa de 1879: la calle San Vicente, la Avenida del Oeste y la Plaza de San Francisco**

En el proyecto de reforma de la calle San Vicente se intenta de nuevo poner en práctica el uso de la institución de la expropiación por zonas laterales.

En 1885 el Ayuntamiento aprueba determinar el valor de los solares que han de servir de base para la licitación de las obras de reforma de esta calle. Pero los intentos de utilizar los mecanismos de la nueva legislación fracasan una vez más. La Corporación se ve incapaz de hacer frente a las obligaciones que supondría la expropiación. Los solares afectados por la vía pública se obtienen a través de un convenio con el propietario más importante por medio del cual este cede ese terreno y adelanta dinero para las expropiaciones de otros edificios en la calle a cambio del beneficio de la venta de los solares edificables resultantes del derribo de las mismas<sup>167</sup>.



**Figura 73. Inicios de los trabajos de demoliciones en la Bajada de San Francisco**

#### **4.5. El frustrado proyecto de Luis Ferreres**

Otro intento frustrado según, GARCÍA PASTOR<sup>168</sup> en la aplicación de la legislación sobre reforma interior fue el proyecto de Luis Ferreres aprobado en 1892 para la apertura de una gran vía de 30 metros de ancho, la Avenida del Oeste, que atravesaba Valencia de Norte a Sur desde la Expuerta de Ruzafa hasta el Puente de San José. En él, se mencionaba la determinación de expropiar por zonas laterales pero no resolvía la obtención de los medios necesarios para ejecutarlo ni mencionaba la posibilidad de ser gestionado de forma privada. Varios informes coincidían en rechazar su aprobación si no se aseguraba su inmediata gestión y con objeto de que no acabará ejecutándose sólo de forma parcial.

Contenía, Planos de Ordenación, con las nuevas líneas de edificación y los espacios públicos así como Planos económicos en los que se señalaban las franjas laterales de 20 metros.

<sup>167</sup> El convenio suscitó suspicacias entre algunos miembros de la Corporación al entender que se encubría un beneficio injustificado para el señor Pampló, propietario mayoritario.

<sup>168</sup> GARCÍA PASTOR M. «Tras la estela de París» en la Obra Otra lectura de la Reforma Interior» Entorno al Proyecto de Luis Ferreres. Valencia. 2009. Ayuntamiento de Valencia. 2009. Págs. 77 y ss.



**Figura 74. Proyecto de Luís Ferreres para la apertura de la Avenida del Oeste atravesando de parte a parte el centro histórico. 1891**

En este sentido, y como así expone TABERNER PASTOR con fecha de 11 de mayo de 1891, Luis Ferreres presenta la propuesta conocida como la «Apertura de una Gran Vía entre las expuertas de Ruzafa y San José, Calle La Paz y de la Corona, nuevo ensanche de la Plaza de la Reina y reforma de las calles afluentes.»

En opinión de TOMÁS LLAVADOR, la actuación de Luis Ferreres en realidad respondía a dos Proyectos relacionados pero independientes. El primero de ellos planteaba la apertura de una única gran vía de 30 metros y la prolongación y ensanche de dos calles preexistente, la de la Paz y la de la Corona. El segundo, en cambio, modifica el primero en su esencia, diseñando una Reforma Interior en cruz, que abandona la prolongación de la calle de la Paz, la reforma de la plaza de la Reina y que modifica la manzana triangular central, el corazón del primer proyecto, que debía albergar las Casas Consistoriales y la Casa de Justicia, sustituyendo esta función pública por diversas galerías comerciales.

En opinión del citado autor, «No puede, por tanto, analizarse los proyectos como parte de un todo, sino como dos intervenciones distintas firmadas por el mismo arquitecto en menos de dos años, fruto de las tensiones sociales, las críticas y el debate en el seno del Ayuntamiento.»



**Figura 75. Fotomontaje del proyecto de Grandes Vías de Ferreres de 1892 sobre la vista de Guesdon de 1858. (Fuente: De la exposición: OTRA LECTURA DE LA REFORMA INTERIOR. En torno al proyecto de Luis Ferreres. Ayuntamiento de Valencia 2009).**

En la Memoria del Proyecto se realiza un estudio de todas las carencias de la ciudad según la siguiente relación:

- La deficiencia del trazado viario.
- El mal estado de la pavimentación.

- La inexistencia de una Red General de saneamiento.
- La falta de aire, sol y luz.
- La carencia de edificios públicos y las defectuosas condiciones de los existentes.
- El deficiente abastecimiento de agua potable que impedía la llegada a los pisos altos.

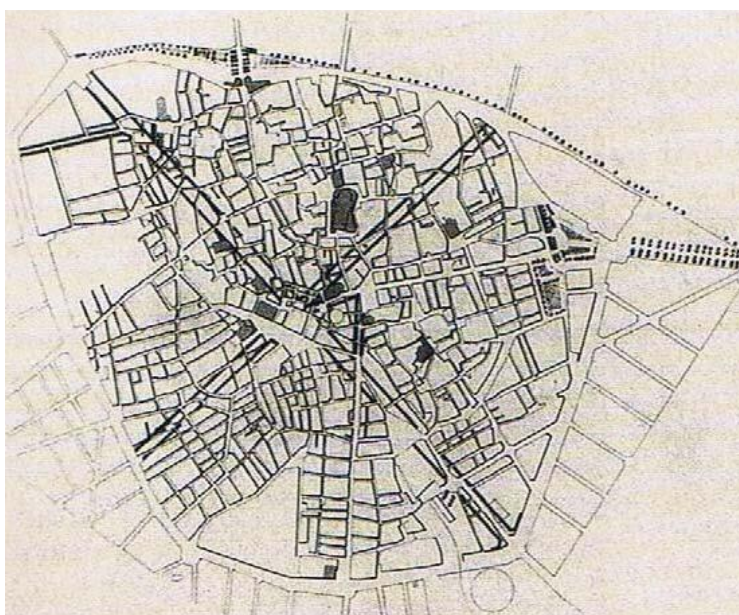


Figura 76. Reconstrucción del Plan de Reforma Interior de Ferreres de 1891 (Realizado por Francisco Taberner)<sup>169</sup>.



Figura 77. Proyecto de Luis Ferreres de la Gran Vía del Oeste.

<sup>169</sup> REIG ARMERO, Ramiro., «Ideología y política de la Reforma» en *Historia de la Ciudad. Recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Valencia*, ICARO. Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 2000, p. 198.

#### 4.6. Reforma urbana del Barrio de Pescadores

El nombre de este Barrio aparece ya durante la conquista de Valencia por parte de Jaume I, en la cual también tomó parte la marina (hómens de barca), con especial mención a una caravana de más de quinientos soldados, capitaneados por Ramón Company, Cosme Beltrán y Jaime de Mora. Según ALMELA VIVES<sup>170</sup>, el rey les otorgó, en agradecimiento de su colaboración, el barrio que se extendía entre la puerta de la Xarea hasta la de Beb-el-oayrach (el portal dels Jueus), además de doscientas jovadas de tierra en las proximidades de Ruzafa. Al parecer estos marineros, que durante el invierno se limitaban a pescar en la no muy lejana laguna de la Albufera y que durante el verano también lo hacían en el mar, crearon una pobla o barrio intramuros en el que se asentaron mayoritariamente, dando lugar al conocido Barrio de Pescadores.

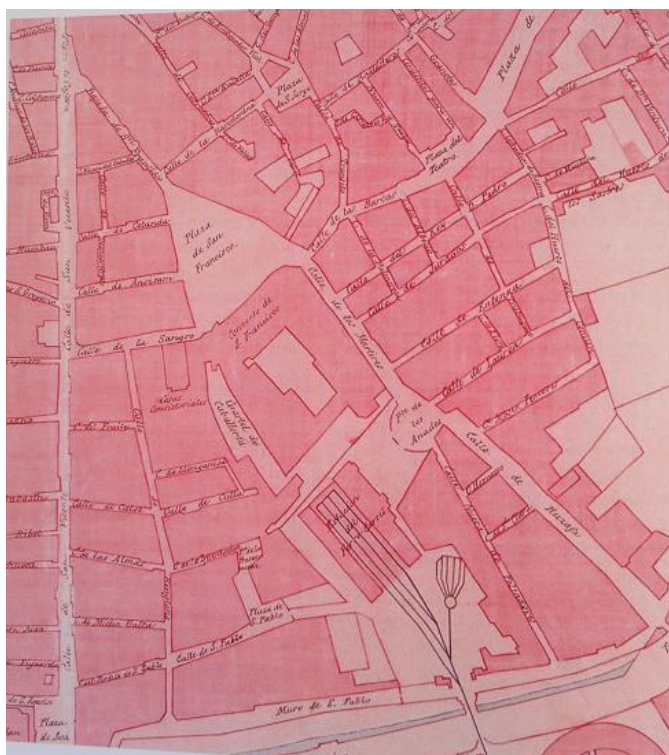


Figura 78. Plano de Información. Antigua Estación. Convento de San Francisco y Barrio de los Pescadores.

Otros topónimos del entorno, como señala TOMÁS LLAVADOR<sup>171</sup>, también apuntan a este carácter marineramente de sus primeros pobladores, tales como la calle de las Barcas o el carrer de la Nau, en relación con las actividades y oficios que allí se desarrollaban, con diferentes talleres donde se construían embarcaciones de poco calado.

Como así explicó BLASCO IBÁÑEZ<sup>172</sup>, por entonces en Valencia: «la sociedad estaba dividida en dos castas: los que van a pie y los que gastan carruaje; los que tienen en su casa, gran patio con ancho portalón y los que entran por estrecha escalerilla o por oscura trastienda.»

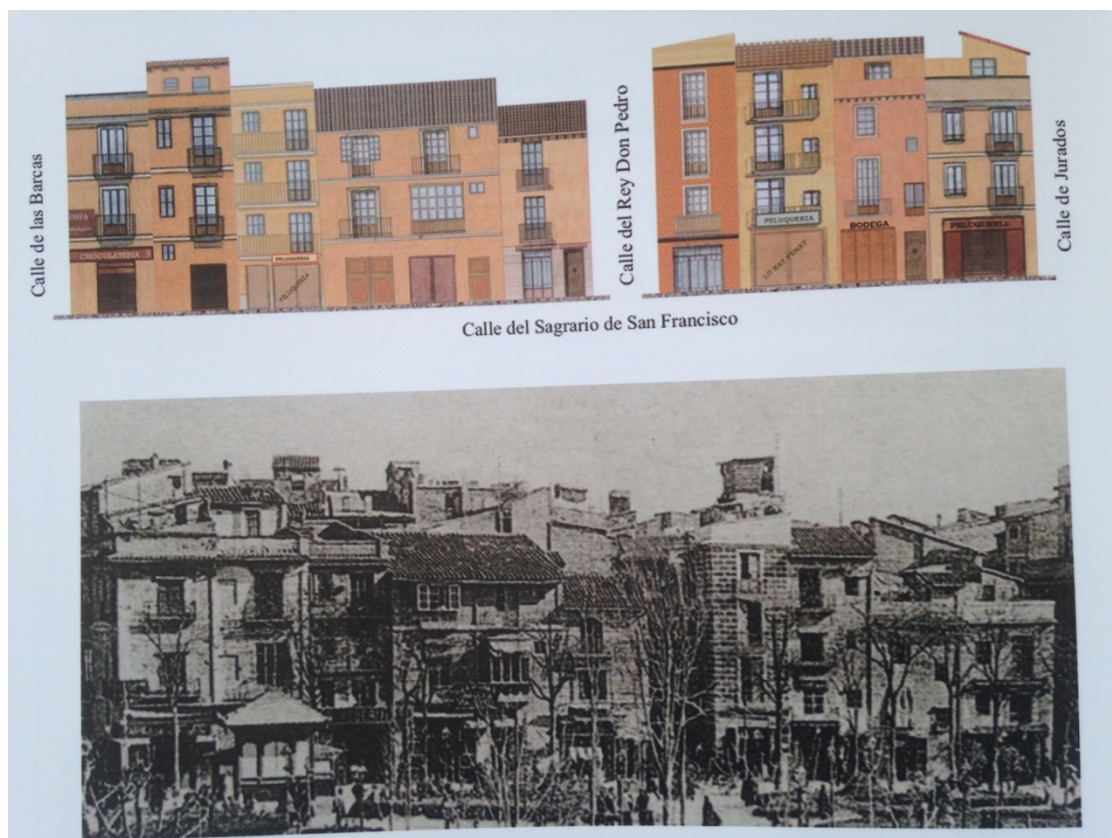
Por otra parte y como así explica HUGUET CHANZÁ, el ámbito objeto de reforma estaba constituida por un cuadrilátero de callejuelas, partiendo de la Calle Las Barcas, la primera calle era la de

<sup>170</sup> ALMELA y VIVES, F., «El barrio de Pescadores.» Valencia, 1954, págs. 7-8.

<sup>171</sup> TOMÁS LLAVADOR J.

<sup>172</sup> BLASCO IBÁÑEZ, V. «Arros y tartana». Valencia

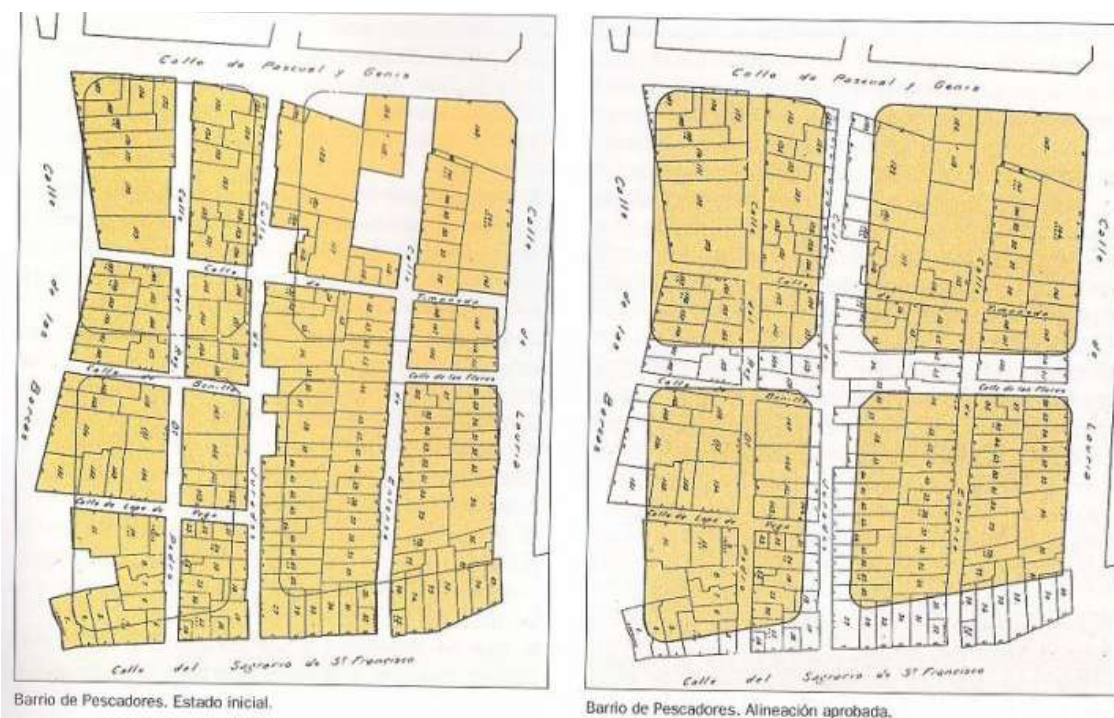
Escaletes, pues sus casas no tenían ni patio o zaguán, sino que se accedía a los pisos por pequeñas escaleras. En 1588 a propósito del cronista oficial de la ciudad, Vicente Boix, la calle Escaletes se dedicó al Rey Don Pedro.



**Figura 79. Composición del Barrio de los Pescadores realizada por Ángel Martínez entre la Calle Las Barcas y calle Correos.**

La siguiente calle era la del Comú dels Peixcadors, hoy Calle Correos, que quedaba enfrente de la puerta del Convento de San Francisco y, en 1858, se cambió el nombre por la del Jurado. La tercera calle era la del Mitg dels Peixcadors, cambiada en 1858 por la de Entenza, en honor de Guillem de Entenza, tío del rey y vencedor de la batalla del Puig. La última de las calles dirección Sureste, se corresponde con la calle de Forana de Peixcadors, que Vicente Boix acabaría por renombrar como Roger de Lauria, el almirante que defendió Sicilia y los derechos de los Reyes de Aragón frente a la Casa de Anjou francesa.

La calle Sagrario de San Francisco, se llamaba Pont dels Anets, probablemente porque al final, existía un pequeño puente para cruzar la acequia de Robella, en la que siempre se paseaban unos patos.



**Figura 80. Barrio de Pescadores, Estado inicial y alineación aprobada. Fuente Taberner Pastor «Deterioro y regeneración: la transformación del centro histórico». En Historia de la ciudad. Recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo en la ciudad de Valencia. Ayuntamiento de Valencia 2000. Pág. 211.**

Se explica un progresiva y continuo deterioro del Barrio, especialmente en razón a la pérdida de sus atributos y de la entidad relacionada con la pesca y con el hecho de que muchos pescadores progresivamente fuesen desplazándose a los poblados marítimos. Probablemente, el retroceso de la actividad pesquera en la Albufera ya desde el siglo XVII y durante el siglo XVIII, debido, como así expone SANCHÍS IBOR<sup>173</sup> a la expansión del cultivo del arroz y las alteraciones del espacio natural y de la salinidad de esta área lacustre influyeron decisivamente en este cambio.

Siguiendo a ALMELA VIVES en los últimos lustros del siglo XIX el Barrio de Pescadores había perdido una «ese» para convertirse en el «Barrio de Pecadores». Allí, efectivamente, se concentraron los prostíbulos y allí, asimismo, se multiplicaron los cafetines y las tabernas, donde se bebía, se jugaba y se reñía.

<sup>173</sup> SANCHÍS IBOR, C. «Regadiu i canvi ambiental a l'Albufera de València» Valencia, Universitat de València, 2001.



**Figura 81. Barrio de los Pescadores. Fotografía Vicente Barberá Masip en 1898, Colección E. Masip.**

En este contexto, la reforma definitiva del Barrio de Pescadores y posterior reurbanización de los solares resultantes se retomó en 1895, acordándose como mecanismos de financiación: «para la realización de la mejora la emisión de un papel especial que devengará el interés anual del seis por ciento.»

Se contemplaba, asimismo, que el producto de la venta de los solares resultantes se distribuirá proporcionalmente entre los propietarios interesados o tenedores de dicho papel, al efecto de ir amortizando parcialmente los títulos que cada uno de ellos tenga en su poder.

La propuesta, según TOMÁS LLAVADOR, era difícilmente asumible para los afectados, ya que en su mayoría eran miembros de los sectores sociales más bajos, y difícilmente podían aceptar ceder sus viviendas, a pesar de las deficiencias y falta de condiciones higiénicas de las mismas, a cambio de unos bonos de deuda que no sabrían cuando vendría amortizados, cuyo valor probablemente tendiese a la baja. En cualquier caso, la propuesta ponía de manifiesto el interés público y privado de llevar a cabo esta intervención.

Como expone HUGUET CHANZA<sup>174</sup>, a principios de febrero de 1906, el Ayuntamiento empezó las expropiaciones produciéndose distintas reclamaciones contra los justiprecios propuestos por el Ayuntamiento de Valencia, concretamente los propietarios de las Calles Rey Don Pedro números 4, 7 y 8, los de la calle Sagrario de San Francisco 3, 5, 7 y 15, así como el 10 de Timoneda y el 7 de Jurados.

Finalmente y al mismo tiempo que se ejecutaban las expropiaciones, el Ayuntamiento empezó a mantener un mayor control sobre el estado de las edificaciones, iniciándose distintos procedimientos de declaración de ruina, de paralización en la concesión de licencia, contribuyendo a acrecentar el nivel de abandono y ocaso del barrio.

Los derribos empiezan a ejecutarse durante 1907 y las primeras subastas de los solares se llevaron a cabo el 26 de febrero de 1908. Tal y como expone TOMÁS LLAVADOR, las subastas puestas en marcha no encontraban postores dispuestos a pagar las cantidades exigidas, lo que supuso un

<sup>174</sup> HUGUET CHANZÁ J. «La Plaza del Ayuntamiento de Valencia. 1890-1962» Oficina de Publicaciones del Ayuntamiento de Valencia. 2013. Pág. 37.



importante descrédito para el gobierno municipal, dominado por los republicanos. Se consideraba que la falta de licitadores en las subastas y de pretendientes para adquirir solares del Barrio de Pescadores fue debido a falta de propaganda, por lo que se acordó entablar negociaciones con el Colegio de Corredores para conseguir mayores ventajas.

#### 4.7. La Plaza de San Francisco

El último de los grandes proyectos de reforma interior que se gestiona a finales del siglo XIX fue el de la Plaza de San Francisco (actualmente Plaza del Ayuntamiento) que se realizó mediante la regularización de los solares, adquiridos al antiguo Convento de San Francisco.

Ya antes de la capitulación de Valencia, el día 3 de mayo de 1238 y como así expone HUGUET CHANZÁ, Jaime I, acampado en Ruzafa, otorgó a los Franciscanos una parcela fuera de las murallas para que pudieran construir sus conventos y unas casas para albergarse durante la construcción del mismo. Con la ampliación de las murallas por parte de Pedro IV el Ceremonioso, el convento quedó ubicado intramuros, formado por grandes edificaciones y de un jardín con una aproximación trapezoidal.

Expuesto lo anterior, en 1891, se produce la demolición del citado convento, cuyos terrenos fueron dedicados a cuartel de caballería que tras la desamortización, generó un importante solar vacío junto a la antigua estación y el Barrio de Pescadores, que representaba un espacio de oportunidad sobre el que influir.

Es en este contexto en el que se presenta el proyecto de urbanización y parcelación del mismo, que venía de la mano del Arquitecto Mayor del Ayuntamiento de Valencia gozando del apoyo de la mayoría conservadores y, aunque con pequeñas modificaciones, de la Sociedad Económica de Amigos del País.

El tercer agente implicado en este asunto era el Estado, propietario de los terrenos de los antiguos cuarteles, el cual había quedado en manos del Ministerio de Hacienda. Esta institución había rechazado en diversas ocasiones la cesión gratuita de los terrenos que solicitaba el Ayuntamiento. Sin embargo, precisamente la demora en la cesión de los terrenos contribuyó a frenar las aspiraciones urbanizadoras de determinados sectores y a mantener intacto este espacio, aunque probablemente no de manera intencionada.



Figura 82. Imagen de la Plaza de Emilio Castelar en antiguo Barrio de San Francisco. Fuente <http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/>

## 5. LA REFORMA INTERIOR EN LA CIUDAD DE VALENCIA EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XX

En los inicios del siglo XX, se cuenta con la experiencia de las últimas décadas del XIX en la aplicación de los nuevos procedimientos jurídicos de renovación urbana y es el momento de reflexionar sobre la eficacia de los mismos. Al mismo tiempo, aparecen distintas corrientes críticas con los principios de la reforma interior, algunas más respetuosas con la ciudad heredada y otras, como el «racionalismo», encabezado por le Corbusier, inspiradas en la funcionalidad, proponen una ruptura total con el pasado.

El caso de la ciudad de Valencia, semejante al de otras ciudades, se caracteriza por el avance de la degradación y el envejecimiento de la población de su centro histórico unido a la necesidad de adaptar o crear las infraestructuras que la economía capitalista demanda. Existe un movimiento de ciudadanos con más recursos hacia la zona del ensanche, y una afluencia de habitantes del campo hacia la ciudad que tienden a ubicarse en el casco antiguo con su consiguiente masificación.

Los Planes de Barcelona y Madrid, con objeto de revolver los problemas de saneamiento y salubridad de sus centros históricos, contaban con una fuerte inspiración racionalista y de negación de la ciudad antigua, al proponer la demolición de áreas completas para sustituirlas por edificación y calles modernas, continuándose con el debate entre la reforma interior y el planeamiento de ensanche. En el ámbito legislativo de la renovación urbana, no se produce ninguna mejora relevante y las actuaciones urbanísticas que se acometen utilizan procedimientos semejantes a los heredados del siglo anterior. En esta etapa se pone de relieve el descuido de toda base conceptual en las operaciones de reforma anterior y los esfuerzos se dirigen hacia el planeamiento de ensanche, que será el protagonista en el urbanismo.

Exceptuando el Proyecto de Ley sobre fomento de la edificación de Joaquín Chapaprieta de 1923, del que ya hemos hablado, la legislación local no aportará en los comienzos del siglo XX, ninguna novedad respecto los conceptos planteados en la Ley de Saneamiento y Reforma interior de las Grandes Poblaciones de 1895.

### 5.1. *La importancia de la Ley de Casas Baratas*

Aunque al margen de la legislación de reforma interior, la **Ley de Casas Baratas de 1911**, trató de resolver los problemas de insalubridad de las viviendas asiladas, mediante operaciones de saneamiento de un conjunto de viviendas a través de un Plan de obras municipal, que incluía la expropiación de los edificios afectados y la gestión directa o indirecta de la renovación y la reconstrucción.

En este contexto y en opinión de BLAT<sup>175</sup>, se confía en esta época en el cooperativismo como método para suavizar los enfrentamientos de las clases y lograr la paz social. Durante este periodo, se originan los Círculos Católicos obreros, que alcanzan su importancia a través de la encíclica «Rerum Novarum», publicada en 1881. No obstante, según FENOLLOSA<sup>176</sup>, estos círculos entran en crisis entre 1900 y 1906 al seguir manteniendo todavía sus ideales de agremiación y cooperativismo, posteriormente desencadenando en la creación de los Sindicatos agrícolas

---

<sup>175</sup> BLAT J. «Vivienda Obrera y Crecimiento Urbano» Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana. Editorial Llig. COPUT. Pág. 41

<sup>176</sup> FENOLLOSA. J. «El movimiento obrero conservador en el País Valenciano» «Nuestra Historia» Mars Ivars, Valencia 1980. Volumen VI. Pág. 191-198

En Valencia, ante la inexistencia de un Plan de extensión y a pesar de la potenciación del bloque urbano como solución al problema de la vivienda, para las Cooperativas la construcción de casas baratas seguía dependiendo de la adquisición de áreas a bajo precio, bien comunicadas con la ciudad, de la obtención de subvenciones y de créditos a bajo interés o de la colaboración municipal en la urbanización de las zonas destinadas a la construcción de estas viviendas obreras. Así, en aquella época se construyeron en Valencia, el grupo de viviendas de Ramón de Castro, situado junto con la Calle Jesús en las proximidades de Patraix, que se había convertido en el núcleo de una numerosa Barriada y en el Camino de la Fuente de San Luis en las cercanías de Russafa o la Cooperativa «La habitación obrera» que daba entidad a toda una barriada llamada León XIII.

El 29 de julio de 1925 se implanta otro sistema llamado de Casas Económicas para «la clase media» en ciudades de más de 30.000 habitantes y para «aliviar el paro» con préstamos y exenciones y un aval del Estado sobre los intereses de las cédulas inmobiliarias emitidas por cooperativas para tal fin, que produjeron el lanzamiento de este tipo de cooperativas (Periodistas, Agentes Comerciales, etc.)

Con dicho nuevo régimen jurídico se introducen con la denominada «Ley Salmón», las denominadas casas baratas en los Ensanches burgueses, adoptando la tipología urbana de manzana cerrada y viviendas por pisos que quedan en los extrarradios manteniendo un cierto carácter unifamiliar y a veces hasta con jardín.

Al primer tipo pertenece la manzana de la calle Jesús de la Caja de Previsión Social, y la mayoría de las promociones posteriores al año 35, por referirnos a ejemplos ya comentados.



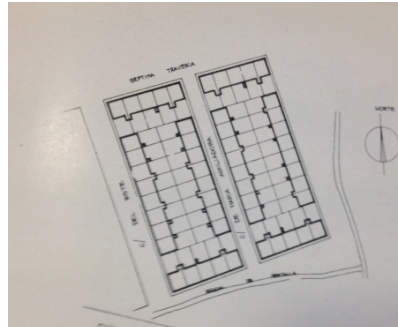
**Figura 83. Fachada de la Finca Roja de Valencia. Fuente. [www.lasprovincias.es](http://www.lasprovincias.es)**

A un segundo tipo semiurbano y tal y como expone PEÑIN IBÁÑEZ pertenecen las viviendas del «Barrio Torrefiel» ya citado y Cooperativas como las de «Don Bosco» y «María Auxiliadora».

La del barrio «Don Bosco» al final de la calle Sagunto (1930), de *Peris Ferrando* y su hijo *Peris Vallbona*, con 84 viviendas mimetizando el trazado de los ensanches y completamente integradas en la actual trama de la ciudad; de planta baja y piso, pero unifamiliares (tipo dúplex) con estar, dormitorios y cocina con patio en la planta baja y el resto en el primer piso, que incluso adoptan una variante para formar chaflán y hacer más patente la integración. Son viviendas agrupadas simétricamente a lo largo de una calle, sin dotación comunitaria alguna.



**Figura 84. Barrio de Don Bosco en San Juan Bosco-Primado Reig (1930). Fuente: Valencia 1874-1959. Alberto Peñín**

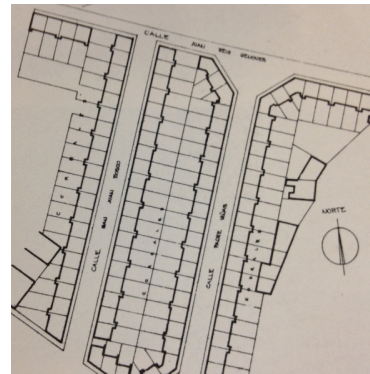


**Figura 85. Plan General Barrio Don Bosco. Fuente: Valencia 1874-1959. Alberto Peñín**

Del mismo carácter es el «barrio de María Auxiliadora», de las mismas fechas (1930) y de los mismos arquitectos, con cincuenta y dos viviendas en la plaza de San Jerónimo, y cerca del anterior.



**Figura 86. Barrio de María Auxiliadora en San Jerónimo**



**Figura 87. Planta Barrio de María Auxiliadora**

En igual sentido y en el marco de la citada Ley de Casas Baratas, se sitúa el «barrio de Mascarell» en Benimaclet



**Figura 88. El barrio durante su construcción (Obtenido del Archivo Municipal) - © VTiM**

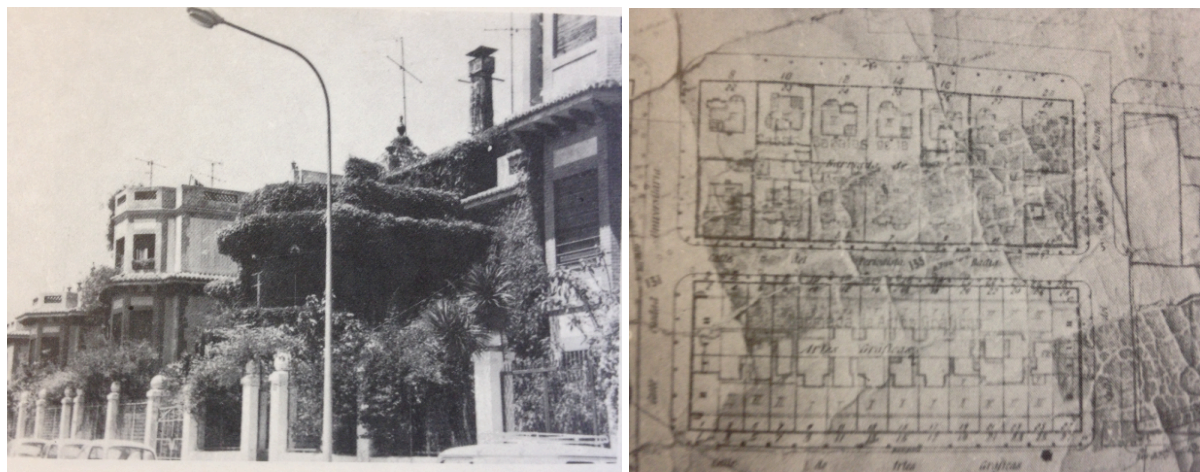


**Figura 89. «Planta barrio Mascarell»**

A un tercer tipo de tipología ciudad-jardín, planteada por primera vez ya en 1893 sobre el proyecto de Paseo al Mar, pertenecen algunos grupos. De ellos, los más conocidos, son los del barrio de la

Prensa en dicho Paseo, primeros de una serie no continuada que desde las Facultades llegarían al Cabañal.

Los «chalets de los periodistas», de la Asociación de la Prensa fueron iniciados en 1926 y finalizaron entre 1933 y 1934. Se trataba de dos promociones a ambos lados del Paseo. La primera en una manzana con catorce parcelas de 300 m<sup>2</sup> y 15 m. de fachada, al sur, y la segunda en dos manzanas y veintiuna parcelas en el arranque del paseo, junto al nuevo ensanche de la alta burguesía, iniciado en los 60, alrededor del Colegio Alemán y el grupo de Químicos.



**Ficha 90. Vistas generales y planta de las Casas de los Periodistas. Fuente Valencia 1874-1959. Alberto Peñín. Anexo I.**

El otro grupo, de la «Ciudad-jardín», sobre otro solar cedido por el Ayuntamiento a la Cooperativa de Casas Baratas de Artes Gráficas.



**Figura 91. Barrio de Cooperativas de Viviendas Dependencia Mercantil.**

El resto de grupos previstos y solicitados por diversas Cooperativas en la «Ciudad-jardín» no llegaron a realizarse, a pesar de la reforma de su planteamiento elaborada por *José Pedrós* en 1931 para asegurar su viabilidad económica.

El barrio de la Dependencia Mercantil (1928), ya mencionado, en la calle Tres Forques, junto a la Avenida del Cid, constaba de sesenta viviendas para dicha Cooperativa (constituida en el 21) organizadas también como ciudad-jardín, con parcelas independientes y unida la edificación dos a dos. Su

construcción se hizo por fases de diez, acogiendo a los beneficios de la Ley de Casas Baratas en tiempos de la Dictadura.

La Cooperativa «Infanta Isabel» en el camino viejo del Grao (1924-36), o del «14 de julio», de *Pecourt*, *Viedma* y *Liern* fue otro grupo que también ya ha sido mencionado— de ciudad-jardín de 106 chalets dúplex con edificación pareada en parcelas independientes y de reducidas dimensiones (6 m. de fachada) semejantes de tipología al barrio de Artes Gráficas aunque expresivamente menos purista. Estaba dotado, además, de una edificación que agrupaba dos parcelas conteniendo un centro social y una escuela, elemento realmente extraño en este tipo de promociones de Valencia, que demostraba la preocupación de sus autores, ciertamente vinculados al urbanismo, como hemos señalado en otras ocasiones.

Otros grupos de Casas Baratas de interés fueron las 32 de la «Casa de Marinero» en la calle Eugenia Viñes del Cabañal (1935) de *V. Gosálvez* que disponía de dotación social (Escuela y edificio comunitario), las 78 del barrio de la «Constancia en el Llano de San Bernardo» (1938), el «barrio de la Conserva» en la Avda. del Puerto (1935), el de la Cooperativa «La Previsora» en la calle Joaquín Navarro (1936), y más tarde, en la calle Gabriel y Galán —vivienda unifamiliar aislada como los primeros citados— los de la Sociedad «La Conciliación» (1934), «La Emancipación» (1928), etc., casi todos ellos hoy en día obsoletos.



**Figura 92. Grupo de Casas de Marineros de Eugenia Viñes. Fuente Alberto Peñín.**

También en los alrededores del Camino de Algirós donde surgió el núcleo de mayor extensión a partir de la Barriada de la «Testamentaria de Beatriz Tortosa» y del grupo de la Sociedad Protectora de Casas para obreros.

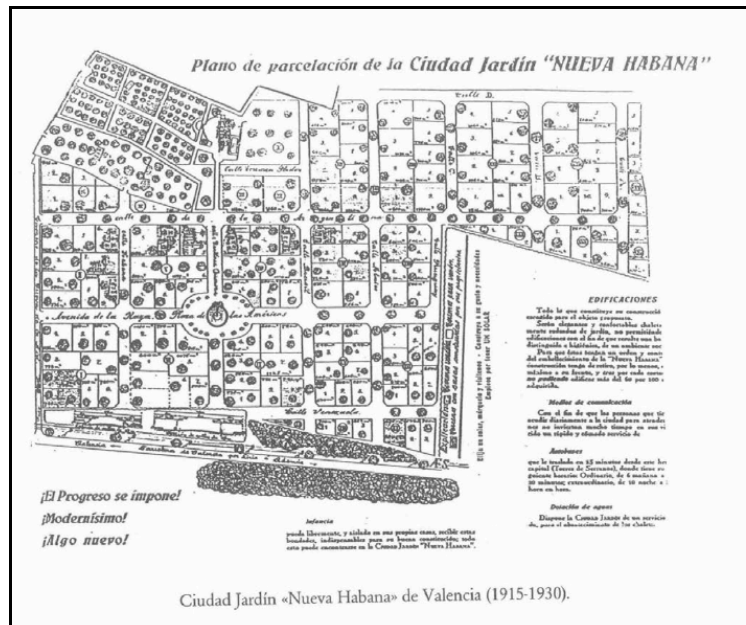


Figura 93. Propuesta de Ciudad Jardín «Nueva Habana» Fuente. Historia del Urbanismo Siglo XIX y XX. Teherán Troyano

En estos años también se elaboran Planos de alineaciones de cierta magnitud en las proximidades de la Calle Jesús, entre la Barriada de Ramón de Castro y los grupos de Casas Baratas de la Emancipación y La Previsora mencionadas anteriormente; en Benimaclet junto al trazado del Ferrocarril; en Monteolivete cerca del ensanche y en los terrenos comprendidos entre el río Turia y Campanar. Pero probablemente sea en la partida del Llano de San Bernardo donde la iniciativa privada muestra con total claridad su capacidad para aprovechar la ineficacia municipal en la urbanización de áreas de extrarradio. La condesa de Torreñiel y la marquesa de Montortal gestionaran de esta forma un importante suburbio-jardín de casas Baratas, apoyándose en el impulso dado por la Dictadura a la edificación popular. De esta forma, las Cooperativas que se edifican en este ámbito son las del «Ideal del empleado», «El ahorro», «Obreras Previsiones», «Banco Hispano de la Edificación» y «Ramón Cano.»



Figura 94. Plano de Ordenación de promociones de viviendas baratas en Valencia. Fuente. BLAT J. «Vivienda Obrera y Crecimiento Urbano» Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana. Editorial Llig

Como así expone MERLO FUENTES<sup>177</sup> estos grupos, la mayoría de las veces no llegan a constituir barrios completos, pero en el caso de la ciudad de Valencia, su implantación contribuirá a la evolución del entorno urbano, en el tránsito de la urbe compacta decimonónica a la actual, de carácter más disperso y periférico. Además de barrios obreros, otros proyectos ayudarán a la formación de suburbios de segunda residencia en el área metropolitana de Valencia, iniciados a finales del siglo XIX con la implantación de los antiguos ferrocarriles de vía estrecha; como la ciudad-jardín de «La Cañada» en Paterna, de Cortina de 1925; la urbanización de Campo Olivar, para una Cooperativa de Agentes Comerciales, de Contreras en 1936; o la propuesta de una Avenida en el Vedat de Torrente de 1929.

## **5.2. El modelo de Ensanche de la ciudad de Valencia**

### **5.2.1. El Proyecto de Ensanche de Valencia de Monleón, Sancho y Calvo. Antecedentes del plan**

En la Memoria para el Ensanche de Valencia de 1859, y como cita JIMÉNEZ ALCAÑIZ, ya se puede leer:

«No data de nuestros días, la imperiosa necesidad de dar un nuevo ensanche a la población que viene indicándose desde mediados del siglo diez y seis; en cuya época se lamentaba ya en una memoria manuscrito presbítero Quas, dé la estrechez en que vivía la multitud de mercaderes y artesanos que poblaban Valencia.»

Como afirma PEÑÍN LLOBELL<sup>178</sup>, las leyes de ensanche no fueron leyes de «ordenación», sino de «crecimiento urbano», siendo la visión del crecimiento, como solución a los problemas urbanísticos, uno de los más claros antecedentes del fuerte sesgo «ensanchista» que años después tendrán las Leyes del Suelo del 56 y del 75.

Según los antecedentes correspondientes al Ensanche de Valencia, el primer Proyecto de Ensanche no se atribuye a Francisco Mora, sino al presentado el 22 diciembre 1777 por Matías Perelló y Vicente José Carroz, Marqués de Mirasol.

Este plan cubría, en líneas generales, la misma área que el definitivo de 1884 y también conllevaba el derribo de gran parte de las murallas.

Sin embargo, el primer Ensanche aprobado en la ciudad de Valencia, será el de Calvo, Ferreres y Arnau en 1887, pero para entender la configuración de esa propuesta en especial en el ámbito del ex pueblo de Russafa, tendremos que ir más allá del ensanche finalmente aprobado, tendremos que conocer el Plan de Monleón, Sancho y Calvo.

En este sentido, se aprecia la aportación de Antonino Sancho y Aragón incluso antes de participar en la redacción de esta propuesta y en donde el «Plan General de Reformas» de 1855 constituía el obligado marco de referencia de las operaciones de reforma urbana en la que los ensanches «exterior e interior» se concebían como medio indispensable para abordar con éxito la transformación de la ciudad antigua<sup>179</sup>.

<sup>177</sup> MERLO FUERTES, J.L. «Municipios y planes. La práctica urbanística valenciana en 1956» [Tesis doctoral no publicada]. Universitat Politècnica de València. 2014. Pág. 58.

<sup>178</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, A: La Ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana: la planificación urbanística, Valencia: I.E.A.L., 1983, págs. 57.

<sup>179</sup> VETGES TU MEDITERRÁNEA «Permanencia de las ideas del Arquitecto Antonino Sancho sobre el diseño de la ciudad en el Ensanche de Valencia de 1884» en la obras «El Ensanche de la Ciudad de Valencia de 1884» Colegio Oficial de Arquitectos de Valencia. 1984.



El análisis de la Memoria justificativa del Ensanche explica el valioso esfuerzo realizado en la ciudad «intramuros» mediante la técnica de la alineación y la uniformidad de sus calles sin embargo proviene del importante aumento demográfico producido en la ciudad que por aquel entonces había llegado a los cien mil habitantes y la necesidad de superar los trabajos de carácter higienista o salubre realizados hasta la fecha.

«¿Cuántos habitantes han reemplazado a las solitarias y pacíficas comunidades que vagaban en el inmenso Convento de la Puridad, las Magdalenas, Santa Ana, San Augusto de la Merced, del Templo del Carmen de Santo Domingo de los Jesuitas y de San Julián.»

Otro de los problemas acuciantes que justificaban la necesidad del Ensanche se manifestó en la escasez de viviendas y las exorbitadas rentas inmobiliarias derivadas de éstas.

«Casas bajas y escalerillas de cuatro o cinco pisos, fundadas sobre reducidísimos solares.» «Muchos propietarios, teniendo en cuenta sus solos intereses privados han desdeñado la comodidad de los inquilinos de sus casas»,

Lo que insinúan los autores del Plan es el hecho de la elevación ininterrumpida de los alquileres, la actitud de los propietarios de «no reparar los deterioros por graves que vayan siendo ... verificando remiendos o mezuquinas mejoras».

En relación con la situación de las viviendas, se cita la baja calidad de los hospedajes y habitaciones que son subarrendados, dice, que como:

«Consecuencia de las malas condiciones de las viviendas, de la mucha pobreza y del alto precio de los alquileres, es el pernicioso abuso de los hospedajes y de los subarrendos de esas mismas habitaciones»,

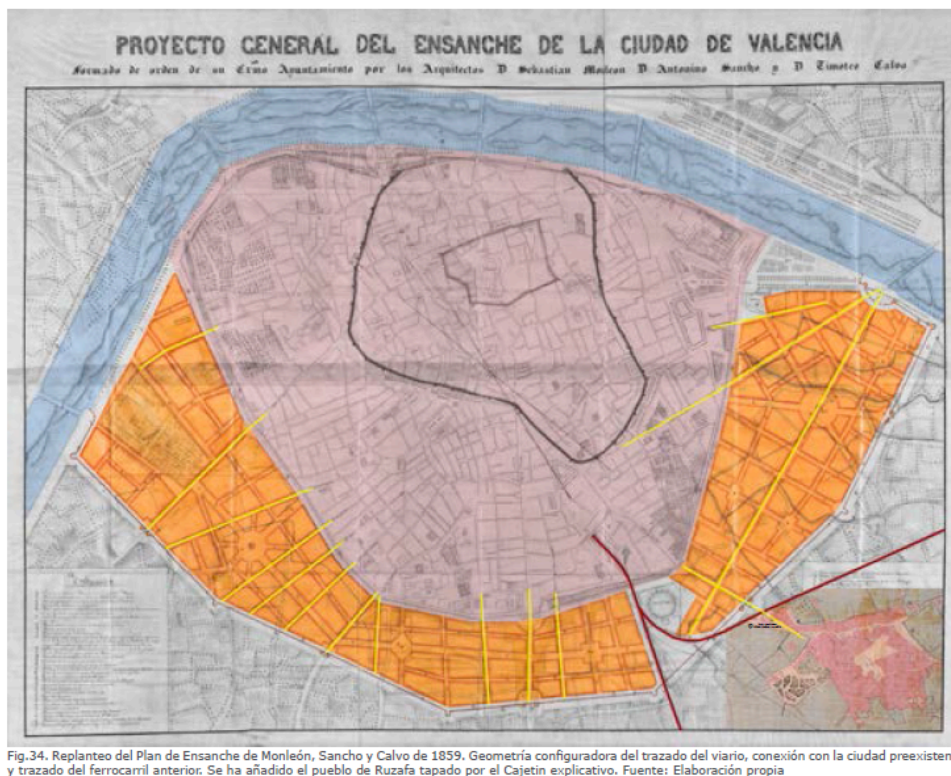
Otro de los condicionantes será la ubicación de los terrenos elegidos para el ensanche, describiendo la huerta frondosa que les rodea con terrenos llanos y sin accidentes.

«Valencia se halla sin embargo a una legua distante del lago, y por consiguiente la proximidad de este gran depósito de aguas no es tanta, que pueda influir en la salubridad de la Capital, por ser muy raros los vientos que vienen de aquella parte.»

Es claro que la presencia de la Albufera era un grave inconveniente para que la ciudad se acercara a ella, es más, se produce una afirmación de «tipo higiénica» en línea con las tendencias del momento que afectan directamente al núcleo de Russafa y a su huerta.

Expuesto lo anterior eran frecuentes las calenturas intermitentes de todos tipos; y podía dudarse, si prolongándose el ensanche hacia este punto, recibiríase también en herencia esta enfermedad.

Esta reflexión motivó el establecimiento del cementerio general en la parte del mediodía desde 1806, situándose en el mismo ámbito el Hospital general y el de enfermo de cólera.



**Figura 95. Plan de Ensanche de Valencia elaborado por Monleón, Sancho y Calvo de 1859. Fuente: César Jiménez Alcañiz.**

### 5.2.2. Los primeros derribos de la muralla

El derribo de la muralla cristiana se inició una tarde del 20 de febrero de 1865 junto a la Puerta del Real. El acto estuvo presidido por D. Cirilo Amorós como Gobernador de la provincia, con la presencia del Marqués de Casa-Ramo, segundo Teniente Alcalde; la mayoría de los Concejales; Vicente Boix, cronista de la ciudad Baltasar Banquells, como Secretario del Ayuntamiento, quienes con la presencia de otras autoridades procedieron al acto inaugural de la obra que pondría fin al cerco amurallado de la ciudad.

Según como cita ANDRÉS SINISTERRA<sup>180</sup>, una brigada de Zapadores y gran número de jornaleros iniciaron el trabajo, que tendría su continuidad al día siguiente, hacia la puerta de Serranos como primera fase del derribo.

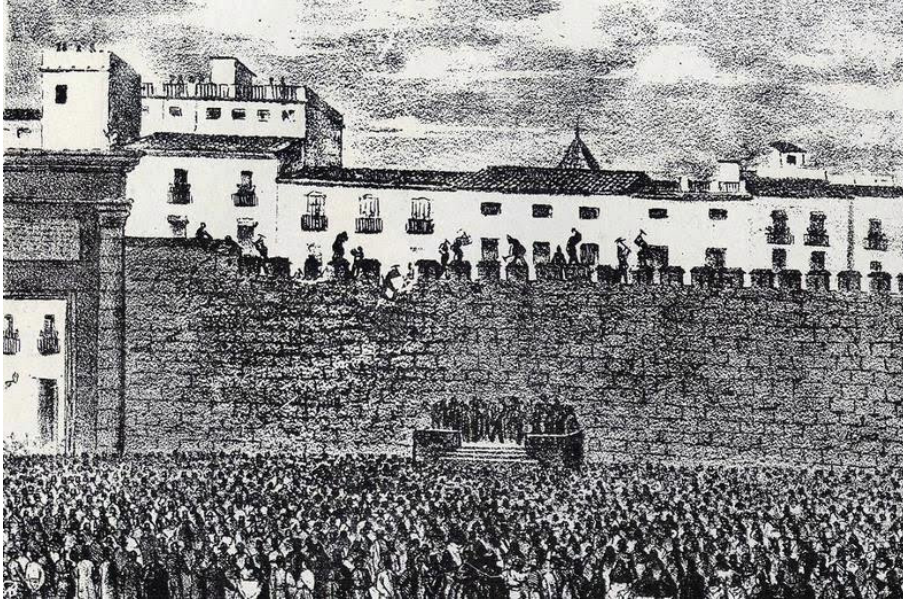
Como segunda fase continuaron las obras el 3 de noviembre del mismo año desde la torre del Águila junto a las de Serranos, hasta la puerta de la Corona.

La razones que motivaban la destrucción de la muralla cristiana fueron las de atender la higiene que demandaba la ciudad, dar trabajo a la clase proletaria y facilitar el ensanche que haría posible la unión con unos arrabales que crecían en población, cuando el cerco era innecesario para su defensa.

Vemos en el grabado el momento del inicio del derribo de la muralla, de la que tan solo quedaron en pie las Torres de Serranos y de Quart, las de mayor tamaño, a semejanza del Portal Nuevo que sería derribado tres años después.

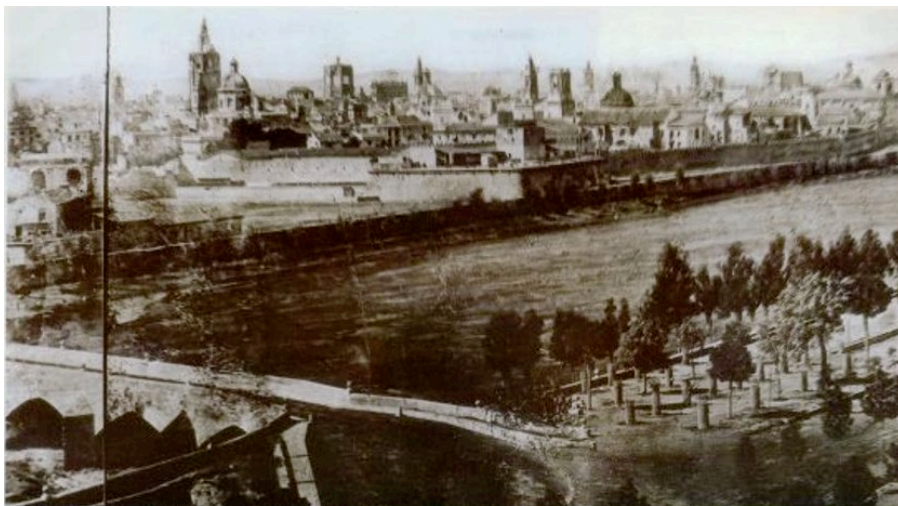
<sup>180</sup> ANDRÉS SINISTERRA D. «El derribo de las Murallas» Imprenta de C. Valenciano. 1866. Pág. 15.

Antes del derribo de las murallas, la ciudad comienza a cambiar, aunque de manera lenta y con ambigüedad, acorde con los tiempos, pero inexorablemente. En 1855, Antonino Sancho presenta un plan general de reformas para la ciudad de Valencia, bajo el título: *Las mejoras materiales de Valencia*<sup>181</sup>.



**Figura 96. Inicio de la demolición, 20 de febrero de 1865, junto a la Puerta del Real. Fuente. Archivo histórico**

Los problemas sobre la titularidad de los terrenos ocupados por los muros entre el Ayuntamiento y Capitanía General impidió el desarrollo de estas obras.



**Figura 97. Valencia amurallada anterior a 1865. Fuente. [www.valenciaenblancoynegros.blogspot.com](http://www.valenciaenblancoynegros.blogspot.com)**

<sup>181</sup> AYUNTAMIENTO DE VALENCIA, *Memoria para el ensanche de Valencia*, Valencia, Imprenta de Ignacio Boix, 1859. Además, varios ejemplares de esta obra fueron remitidos a la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia, principal institución cultural de la época. ARSEAPV, Año 1855, c. 135, legajo VI, sign. 1. Antonino Sancho anuncia la remisión de dos ejemplares de su obra «Mejoras materiales de Valencia» a la Real Sociedad Económica de Amigos del País (1855).

También resulta anecdótico citar que el Ayuntamiento de Russafa se opuso a la demolición de las murallas de la ciudad y, ante la imposibilidad material de su impedimento, solicitó del Ayuntamiento de Valencia, la posible concesión sobre los escombros y pertrechos, consecuencia de dicha demolición.

«Hallándose el Ayuntamiento de Valencia derribando las murallas por la parte opuesta a la parte de Ruzafa a cuyo punto parece que tarda mucho en llegar el derribo, se solicita del Ayuntamiento de Valencia que conceda a esta corporación el derribo de la parte del muro, concesión de los escombros y pertrechos que salgan».

En la petición de demolición de las murallas se argumenta que

«Ante la imposibilidad real de acometer transformaciones importantes en el recinto urbano, el Ayuntamiento tomó la firme determinación de iniciar el «Ensanche exterior»,

Seguramente la decisión sobre el derribo de las murallas vino estimulado por las experiencias de Barcelona y Madrid, pese a que en ocasiones anteriores se habían manifestado las dificultades inherentes a la envergadura del tema. En este momento, se repiten las soluciones erróneas así por ejemplo, tras el derribo de la muralla y su sustitución por rondas urbanas se repetía el esquema de ciudad amurallada con mayor superficie en su interior, aunque ya no por motivos militares pero si por motivos fiscales.

De esta forma, podríamos confirmar que el derribo de las murallas se aprovechará sólo en parte al proponer que: «El espacio que quedará entre las casas antiguas y la línea de las nuevas...» fuese ocupado por «una ancha calle o bulevar de 25 metros» Por tanto y tras el derribo de las murallas se contemplaba el diseño y proyección de un boulevard o vía de soldadura y una calle de primer orden generador que permitía poner en contacto la ciudad antigua con los nuevos medios de transporte.

El espacio que quedaba entre las casas antiguas y la línea de la nuevas, ocupado por la muralla y ronda interior y exterior, formará una ancha calle o boulevard, como se ha dicho de 25 metros de latitud y 2000 de longitud, desde la ciudadela hasta el torreón de Santa Catalina. Aunque la parte izquierda del río estaba ya bastante edificada el ensanche se decide al otro lado de la ciudad, donde el terreno era llano y sin accidentes, con una zona de relativa humedad a levante y otra seca a poniente.

### 5.2.3. Las parcelaciones del Ensanche y los proyectos de urbanización

Si bien es cierto que este plan no llegó a aprobarse, debemos detenernos en este período de la historia de Valencia para ver qué condicionantes fueron heredados por el plan de Ensanche finalmente aprobado.

Una vez reconocida la necesidad inaplazable de ensanchar y reformar, en Valencia se iniciaran los trazados de los terrenos situados extramuros sin la aprobación municipal y con la tolerancia oficial en esta ejecución no autorizada.

«Fueron base suficiente para que con arreglo a ellos y a la legalidad existente, fueron construyéndose primeramente edificaciones más o menos importantes y después grandiosas calles...»<sup>182</sup>

Esta situación permitió que el conocido como Ensanche exterior iniciara su proceso de consolidación de forma irregular, especulativa y desigual, lo que, como veremos, ha condicionado el diseño final del proyecto del Ensanche finalmente aprobado en 1887.

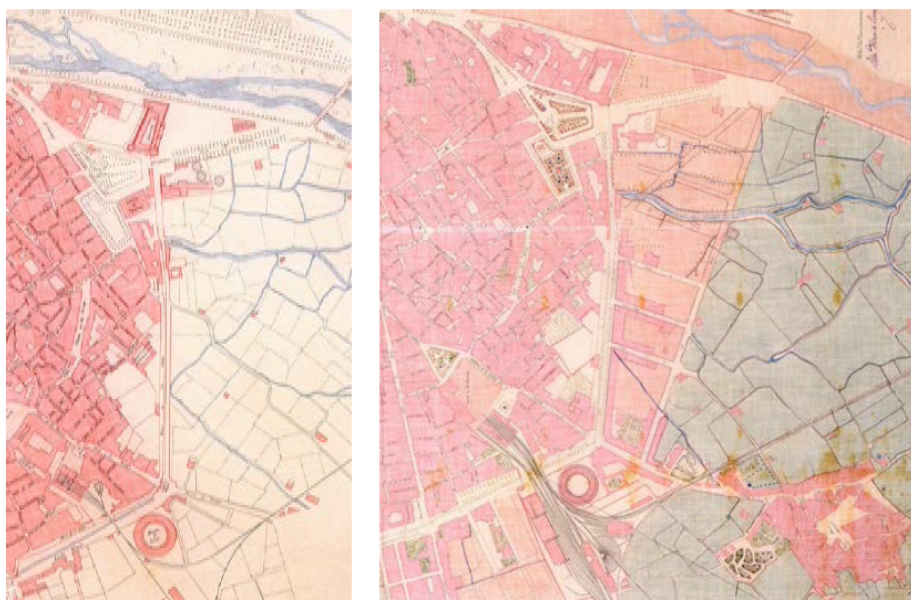
<sup>182</sup> Dictamen de la Comisión de Ensanche acerca del Programa para el Ensanche de Valencia.

No obstante y como bien indica PIÑÓN PALLARÉS<sup>183</sup>:

«Con el paso del tiempo, los problemas lejos de desvanecerse aumentaban, porque si bien algunas circunstancias aconsejaban iniciar la construcción de algunos ensanches (...) existía el convencimiento de que el desarrollo de las técnicas y de los instrumentos de intervención todavía estaban poco elaborados o todavía no estaban a punto para satisfacer, al menos sobre el papel, los grandes problemas de la ciudad. Así se entiende que un proyecto de ensanche como el de Valencia, redactado en el año 1859, según los patrones analizados, no tuviese ningún futuro».

La situación económica de Valencia en aquel momento propició la inversión en negocios inmobiliarios que entre 1874 y 1878 pretendieron urbanizar la casi totalidad de los terrenos previstos en las propuestas de 1858 y 1868, generando grandes expectativas de lucro.

Estos proyectos de urbanización fueron recibidos uno a uno, no como proyectos de ensanches sino como proyectos de alineación de calle con petición de autorización de apertura viaria.



**Figura 98. «Plano Topográfico levantado por el cuerpo del estado mayor del ejército» en 1882**

El primer barrio tenía únicamente aprobadas las alineaciones de la calle Colón y Ruzafa. De hecho, la calle Colón, al estar incluida en el tramo de ronda de 1875, y la calle Ruzafa, por el proyecto de ensanche del Camino de Ruzafa de 1874, fueron las que se ejecutaron en primer lugar.

En febrero de 1878, quedaron fijadas las definitivas alineaciones de las calles Colón, Ruzafa y Puerto, como consta en el acta de 21 febrero de 1878, de la Comisión de policía urbana que dice:

«Vista la necesidad y urgencia de dar líneas para edificar el nuevo barrio situado entre el camino de Ruzafa, la ronda y la ex puerta del mar, se acordó que por la sección facultativa se fijen inmediatamente sobre el terreno las líneas que han de regir en el plano que está levantando, procurando la terminación de este a la mayor brevedad posible»<sup>184</sup>.

<sup>183</sup> PIÑÓN PALLARÉS. J. L. *Reflexiones sobre la genealogía de los ensanches: Valencia y Alicante*. CERDÁ y su influjo en los ensanches de poblaciones. Ministerio de Fomento. Madrid 2004. Páginas 355 a 376

<sup>184</sup> Acta Comisión de Policía Urbana. AHM 1875. núm. 364

Cabe destacar que la alineación definitiva del Ensanche fue aprobada en 1887 y durante este periodo la concesión de licencias no impidió que se fueran levantando construcciones consolidando estas alineaciones, que habían solicitado licencia de obras primero en las calles Colón y Ruzafa, y después en las calles Puerto, Hernán Cortés, Pizarro e Isabel la Católica.



**Figura 99. Calle Colón en 1933. Fuente. Valenciaenblancoynegro.com**

Por ello, se puede afirmar que este Proyecto no aprobado de Monleón, Sancho y Calvo, va a condicionar el trazado definitivo aprobado con posterioridad en el Barrio de Russafa.

Destacamos en este apartado la permanencia de las alienaciones de la vía principal, la denominada Calle Puerto, más tarde de Cirilo Amorós, la diagonal este oeste, prolongación de la calle Juan de Austria en la calle Sorní, que formará el tridente en la plaza semicircular situada frente al Puente del Mar.



**Figura 100. Calle Las Barcas esquina Calle Pujol. Archivo Valencia Antigua**



**Figura 101. Calle Játiva esquina calle Colon. 1910. Archivo Valencia antigua**

Como indica PIÑÓN PALLARÉS<sup>185</sup>, téngase en cuenta que entre 1874 y 1879 se concedieron 124 licencias para edificar viviendas de las que tan sólo el 20% correspondían a la zona de Colón.

Según JIMÉNEZ ALCAÑIZ<sup>186</sup>, la magnitud de las obras que se estaban realizando sin haber aprobado el Proyecto de Ensanche, empezó a preocupar al Ayuntamiento tras la denuncia presentada al Ministro de Fomento en 1879 por varios vecinos de la ciudad de Valencia, en la que se pide que se obligue al Ayuntamiento a abstenerse de aprobar plano alguno que tenga por objeto incorporar terrenos de las afueras de la ciudad, sin obtener previamente aprobación de Gobierno, que es el único que puede darlas».

#### 5.2.4. El Ensanche de Valencia y el último cuarto del siglo XIX

Antes de la tramitación del Proyecto de Monleón, Sancho y Calvo, y la aprobación del primer Proyecto de Ensanche, se produce la aprobación del Reglamento de Policía Urbana y Rural de 1844 que hemos descrito en el bloque normativo anterior, y unas nuevas ordenanzas municipales para la ciudad de Valencia en 1880, que no entraron en vigor hasta 1887, cuando se aprobó el Proyecto de Ensanche, y que se incorporan como parte de él.

Por tanto, el proceso de gestación del Ensanche de la ciudad de Valencia comienza a partir de la promulgación de la Ley de Ensanche de las poblaciones de 22 diciembre 1876.

El proyecto, aunará el legado histórico con las tendencias del momento, con un gran conocimiento de las técnicas de los nuevos proyectos de ensanche:

- a) Formula la continuidad de las vías del casco antiguo en contacto con el ensanche.
- b) Mantiene e incorporaba los caminos y los barrios preexistentes.
- c) Organiza las calles que parten del eje principal de la calle Colón, con un sistema de calles paralelas que pese a no repetir ninguna distancia entre ellas, mantendrá cierta regularidad calles 87-85-92-99-100-102 y que en teoría debían conectar con el viario de la ciudad antigua.
- d) Mantiene la alineación de la preexistencia de la calle Puerto hoy de Cirilo Amorós.
- e) Define la Gran Vía como un camino despejado para la industria, alejándose de cualquier modelo teórico de configuración de la ciudad.

Tres aspectos condicionan el trazado del nuevo ensanche, lo ya ejecutado con anterioridad, la proximidad e «interferencia» del pueblo de Russafa y finalmente la presencia del ferrocarril dividiendo los terrenos afectados:

- a) La posición de la actual Gran Vía ha sido condicionada por la preexistencia de la calle Puerto, alineada según el proyecto no aprobado de Monleón y la Gran Vía, y a su vez, fijará la alineación de las calles perpendiculares que envolverán al ex pueblo de Russafa, como así consta en la memoria del plan de Ensanche, al recinto delimitado anteriormente.

---

<sup>185</sup> PIÑÓN PALLARÉS J.L. «Reflexiones sobre la genealogía de los ensanches: Valencia y Alicante. Cerdá y su influjo en los ensanches de poblaciones.» Ministerio de Fomento. Madrid. 2004. Pág. 355 a 376.

<sup>186</sup> JIMÉNEZ ALCAÑIZ C. «Análisis de las Metodologías para la recuperación patrimonial de entornos urbanos protegidos.» Russafa desde el Siglo XIX. Universidad Politécnica de Valencia. 2014. Pág. 145

- b) El Plan de ensanche intenta integrar el pueblo de Russafa.
- c) Finalmente, los trazados ferroviarios en *la posición actual de la estación del ferrocarril de Almansa a Valencia y Tarragona y conservar su emplazamiento*.

Fuera del rectángulo que delimita las trazas irregulares, se impone la trama ortogonal que alojará las nuevas manzanas de esquinas achaflanadas, que van a caracterizar esta importante área de la ciudad.

Los principales ejes viarios que recoge el proyecto de Ensanche en el Barrio de Russafa, se estructuraban a partir de la Gran Vía y la Avda. de Victoria Eugenia (hoy Antic Regne).

En este contexto, la apertura de la Gran Vía se acordaba en el pleno municipal del 12 de septiembre de 1887. Sus condicionantes de trazado habían sido definidos cuatro años antes por la comisión redactora del «Programa para la formación del Proyecto de Ensanche de la ciudad de Valencia»:

«Cincuenta metros de anchura, y desarrollo paralelo a la calle de Puerto. Definida como vía de circunvalación, se diseña como amplio paseo, con una zona ajardinada central de 24 m. de ancho, dos arroyos para carruajes, y dos amplias aceras para los peatones».

Para los redactores del Plan, la disposición de la Gran Vía tiene funciones específicas, como límite del ensanche, constituyéndose como un paseo que circunde la futura población y un camino despejado para la industria que utilizarán el gran número de carruajes que desde la parte oeste y sur, particularmente de las carreteras de Madrid a Castellón y de las Casas del Campillo a Valencia, traten de dirigirse directamente al Puerto, sin necesidad de penetrar en la ciudad o quieran evitar el gran movimiento que tiene la Ronda.

Como vía de circunvalación, determinará la separación entre el radio y el extrarradio de la ciudad, facilitando extraordinariamente la vigilancia por efecto de su amplitud y sus dos únicas alineaciones.

### 5.2.5. La incorporación del núcleo de Russafa en el Ensanche

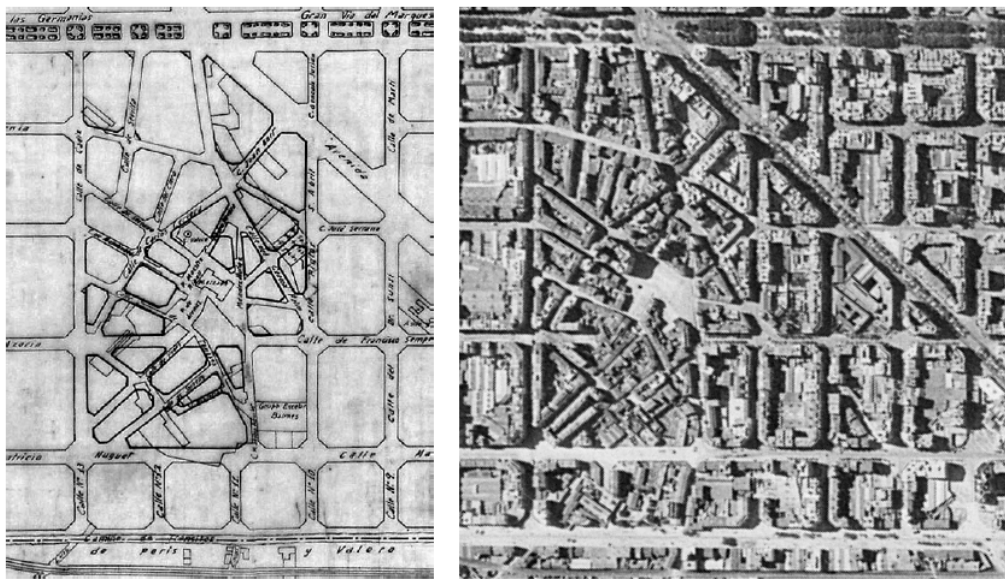
Respecto al núcleo del ex pueblo de Russafa, se propone la incorporación al ensanche manteniendo su estructura inicial, para ello se envuelve en un rectángulo delimitado por la calle Cádiz y la continuación de la calle Pizarro (hoy Pintor Salvador Abril), la Gran Vía como límite del ensanche y la calle Matías Perelló como línea exterior.

El espíritu del Ensanche respecto de Russafa procura que «las líneas envolventes no se hallen excesivamente separadas y comprendiendo el recinto que deben abarcar, pueda obtenerse la superficie necesaria para el libre desenvolvimiento de un barrio de la población, que por su procedencia y condiciones tiene un vecindario propio y un crecimiento natural, si se atiende a la gran extensión que por aquella parte del término municipal de Valencia y a la naturaleza y disposición de los terrenos que le constituyen».

El Plan que pretende mantener el núcleo ya apunta sus intenciones al describir su estado inicial:

«En el interior del poblado existe una gran vía de forma sumamente irregular, que teniendo una capacidad excesiva, presenta un aspecto poco en armonía con las más rudimentarias nociones del ornato público».





**Figura 102. Evolución núcleo histórico de Ruzafa en el que se observan los resultados de las calles ortogonales sobre la trama histórica**

Obviamente, la decisión de transformar el antiguo poblado, regularizando su sinuoso trazado, se expone con claridad en la Memoria del Proyecto de Ensanche, pero una serie de pequeñas modificaciones puntuales se irán realizando durante las dos últimas décadas del XIX, antes incluso de la aprobación del Proyecto.

La modificación del primitivo trazado será lenta pero constante y significará, finalmente, la pérdida irrecuperable de la singular estructura urbana que se organizaba en torno a su mercado, y la despersonalización de un enclave especialmente significativo, sin que ello haya supuesto ninguna sustancial mejora en la calidad urbanística del barrio. También se cuestiona la deficiente urbanización del entorno:

«La defectuosa urbanización que en la actualidad tiene este poblado, justifica desde luego aquella disposición, pero la circunstancia de ser uno de los barrios de la Ciudad, la predilección general a dirigir el desarrollo de ésta hacia aquella parte y la importancia de las construcciones realizadas en sus inmediaciones, obliga, desde luego, a rectificar las líneas de sus angostas y tortuosas calles, para que éstas puedan reunir la suma de condiciones que le son indispensables.

En 1882, antes de la aprobación del Plan, se inicia la rectificación de líneas de la calle de la Parra. Un año más tarde se iniciaban los expedientes para ensanchar las de la Iglesia y la calle de Carlos Cervera.

Con la aprobación del Ensanche en 1887, la rectificación de alineaciones se realiza de forma generalizada, pero con especial empeño en los antiguos caminos que acceden al núcleo, la continuación del de Russafa, que conecta con el de Monteolivete, o el que conduce a la Fuente de Encorts.

Pero también afectará a las vías transversales, como las calles de Horno (Maestro Serrano), la Sarríeta (Cura Femenía), y Tomasos.

De forma coetánea a la elaboración de las normas de Ensanche, se aprobó el Reglamento de Policía, que como primer documento urbanístico que se redacta, tendrá ya sus propias Ordenanzas.

Se contemplan, en las ordenanzas un número mínimo y máximo de la edificación, la altura de cornisa en función de la categoría de la calle y las alturas de las diferentes plantas del edificio.

Asimismo, y como expone TABERNER PASTOR<sup>187</sup>, cada manzana del Ensanche deberá tener un patio central de, al menos, el 25% de la superficie de la manzana y que, además, este patio central de cada solar o casa deberá tener una superficie descubierta para luz y ventilación de al menos el 12% de su superficie.

También intenta evitar la ocupación del espacio interior, en los arts. 8º y 9º de las Ordenanzas Municipales Especiales para el Ensanche de la Ciudad, y de esta forma, se dice expresamente que:

*«no se construirá edificio alguno de nueva planta sin la presentación y aprobación... de la división de la manzana a que corresponde en solares regulares y la fijación en el plano de dicha manzana del patio central...»*

En este estado de cosas, se podría confirmar que a partir de ahora las Ordenanzas están condicionando las edificaciones del Ensanche, especialmente en su configuración volumétrica y como consecuencia, condicionando la «solución tipológica».

### 5.2.6. La antigua Avenida Victoria Eugenia



No es necesario recordar los condicionantes que los trazados ferroviarios han tenido en otras ciudades europeas, y Valencia no fue menos, por cuanto ya tenía varias líneas en funcionamiento, pero es importante entender que la diagonal de 32 metros de ancho no surge como reflexión urbanística, como sucedía en la Avenida Diagonal del Ensanche de Barcelona, sino que surge como una obligada servidumbre del trazado ferroviario que unía la ciudad de Valencia con el Grao y que fue transformada en una amplia e importante Avenida inicialmente denominada Victoria Eugenia, actualmente Reino de Valencia.

El trazado que hoy parece ser una diagonal y que marca la delimitación del barrio, está condicionado por el trazado de la vía del ferrocarril desde el Puerto hasta el mismo centro de la ciudad, además de ser tangente en la plaza de toros, y hasta llegar a la primitiva estación.

El proyecto de nueva avenida inicialmente contaba con un espacio central de 8 m., protegido por una verja, para el tránsito ferroviario, con calles laterales de 8 m. de amplitud y sus correspondientes aceras, con un ancho total entre fachadas de 32 m.

**Figura 103. Plano de 1903 en el que se observa el trazado del Ferrocarril a Tarragona por la ahora Avenida del Reino de Valencia. Elaboración: César Jiménez Alcañiz**

El paso del ferrocarril se mantuvo hasta el año 1917, en que se realizó un nuevo trazado exterior al Camino de Tránsitos, al tiempo que se inauguraba la nueva estación de pasajeros.

<sup>187</sup> TABERNER PASTOR, F. «La Ordenanza Municipal como indicador de la Evolución Urbana: El caso de Valencia». I Congreso de la Historia de la Ciutat de Valencia. 1988

### 5.2.7. El proyecto de Ensanche de Mora

Si el primer proyecto de Ensanche, según JIMÉNEZ ALCAÑIZ<sup>188</sup>, trató de regularizar el primitivo núcleo de Russafa, inscribiéndolo en un rectángulo, el segundo, aprobado en 1912, será el encargado de ordenar el crecimiento en el exterior de esta delimitación.

El arquitecto Francisco Mora y el ingeniero Vicente Pichó serán los encargados de redactar el nuevo Proyecto de Ensanche sobre el que habrá de desarrollarse el crecimiento del barrio. El Plan de Francisco Mora, de 1907, continúa lo iniciado con el Plan de Calvo, Ferreres y Arnau.

Para él, las grandes vías no formarán parte de ninguna estructura anular sino de un modelo ortogonal, similar al propuesto por Cerdá en Barcelona, con la intención de extender la retícula a través del desarrollo del manzanario insinuado allende las grandes vías, libre de complejos y apuntando a una mayor regularidad y tamaño.

El Ayuntamiento de Valencia solicita para su ensanche los beneficios de la ley de 26 de julio de 1892, promulgada como régimen especial para los ensanches de Madrid y Barcelona y por R.O. de 5 de noviembre de 1900 se aplica dicha ley al ensanche de Valencia, pero éste no se dibuja hasta 1907 y se aprueba en 1911, o sea, veinte años después que Madrid y Barcelona.

Se aprueba un ensanche de 11 kilómetros cuadrados. La nueva propuesta comenzó al sur de la gran Vía, y se extendió hasta una paralela situada en el camino de Tránsitos a casi un kilómetro de distancia.

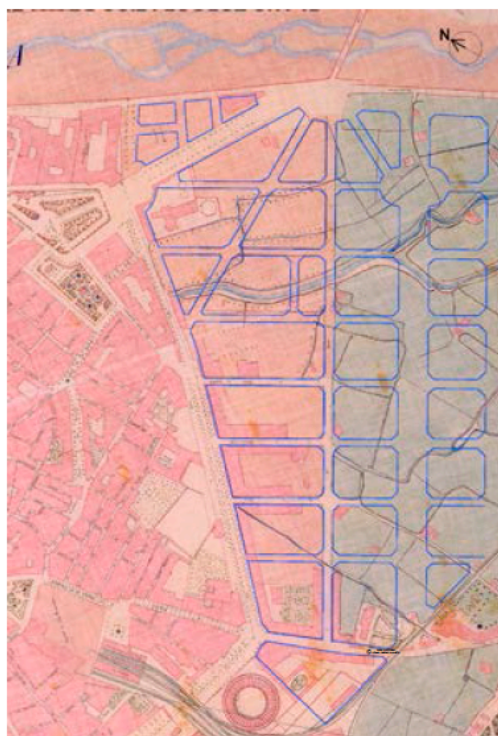
Entre estos dos ejes se disponen cuatro nuevas calles que subdividen el área en cinco alineaciones de manzanas de unos 125 m. de lado. Los anchos de calle no son sin embargo homogéneos, sino que van aumentando a medida que se alejan de la Gran Vía: las calles de Denia y Buenos Aires se proyectan de 12 m, las de Puerto Rico y Literato Azorín de 16, la de Matías Perelló alcanzará los 20, y para todas las transversales se adoptará un ancho de 16 m.

El aspecto del barrio, como señala CÉSAR ALCAÑIZ, se va transformando significativamente, iniciándose el camino de la densificación: en el Apéndice a las Nuevas Ordenanzas de Policía Urbana, redactadas por Francisco Mora y Vicente Pichó en 1926, se contienen sustanciales modificaciones sobre su primitivo proyecto, aumentando la altura de las edificaciones.

A. Así, en las calles de primer orden, se incrementa en cinco metros la altura de cornisa.

B. En las calles de más de veinte metros, se admiten hasta treinta de altura,

C. Aún se autoriza la construcción de un piso habitable en la segunda crujía, por encima de la altura máxima.



**Figura 104. Detalle del Plano de Ensanche de Francisco Mora. Elaboración César Jiménez Alcañiz.**

<sup>188</sup> JIMÉNEZ ALCAÑIZ, C. «Análisis de las metodologías (...)», op cit. 160.

La densidad de la edificación va en aumento con el tiempo y con la distancia a la Gran Vía, y desvirtúa en parte la función beneficiosa de los patios de manzana, que ven mermada su superficie por la aparición de galerías voladas, que en un principio son descubiertas, pero que poco a poco van siendo objeto de distintos tipos de cerramientos.

Respecto de la ocupación de la manzana, la escasa regulación de las ordenanzas, que tan solo se limitaba a decir que su superficie fuese al menos un 25% del total, ha permitido una ejecución irregular puesto que las construcciones realizadas durante los 50 primeros años del Ensanche no han dejado esta superficie exigida.

El uso de este espacio central no especificado ha tenido la parte inicial dedicada a jardines privados a los que se accedía desde el piso principal o bien desde las plantas bajas en el caso de viviendas unifamiliares.

Es en las plantas bajas donde se ha producido la mayor transformación durante el tiempo, cambiando el uso residencial inicial en algunas de ellas por actividades terciarias.

Otro tema importante es la eliminación de la prohibición de edificar en el patio central que desaparece en 1912, al entrar en vigor las ordenanzas de Francisco Mora y Vicente Picho, autorizándose la ocupación central de las manzanas:

«Cuando haya de estar ocupada por un edificio público de enseñanza, religioso, industrial o mercado, siempre que se dote de superficie adecuada para luces y ventilación de igual extensión al área del patio central ocupada».

Si bien el objetivo inicial de este cambio de normativa era propiciar la construcción de equipamientos, fue lo que ocasionó la eliminación de este espacio tan importante para el Barrio.

Otro cambio importante de sus Ordenanzas fue el aumento indiscriminado de las alturas de la edificación, alejándose cada vez más del edificio pensado para el Ensanche de planta baja y tres alturas a lo sumo con un entresuelo y que nunca debía pasar de 15 o 20 metros la altura de cornisa.

Razonamientos similares a los que se han utilizado para ocupar el interior de la manzana y, en ocasiones, alegando el dar trabajo a operarios ocupados en estas tareas. «Se repetirán con frecuencia en la solicitud, consiguiendo autorizaciones para contravenir las ordenanzas en vigor, como cuando se pretende aumentar la altura de las edificaciones».

Porque, aunque la altura de cornisa se mantuvo invariable hasta la promulgación del «apéndice a las nuevas ordenanzas que regirán para zona de Ensanche de Valencia» aprobado por el Ayuntamiento en noviembre de 1925, era habitual conceder autorización municipal para superar hasta en 6 metros la altura máxima permitida.

Estas diferencias se concedían con carácter provisional y mediante renuncia por el propietario del valor real de la obra, en la parte que exceda de altura reglamentaria, y a reclamar la indemnización para cuando el ayuntamiento acordase su derribo.

De este modo se otorgaron licencias para añadir uno o más pisos a los edificios aumentando también así la altura de la edificación.

### **5.3. La consolidación del centro de negocios. La Plaza del Ayuntamiento**

La creación de una gran plaza en la nueva zona destinada a constituirse como el Centro Neurálgico de la ciudad era un requisito imprescindible que, sin embargo, partía de una situación poco propicia por el número e importancia de los obstáculos a salvar y la endémica escasez de recursos financieros.

Respecto de los orígenes de esta plaza, existía en el S XIX una pequeña plaza triangular cuya única prolongación posible debía realizarse a través de la Baixada de Sant Francesc que comunicaba la Plaza con el Barri dels Pescadors.

A la derecha de la Baixada existía el Convento y Huerto de Sant Francesc convertido en Cuartel Estación del Norte (por eso la Estación del Norte hace referencia a la empresa y no a la orientación de la misma en la ciudad).

Todo este esfuerzo y ganancias no podían ponerse en peligro por la existencia de un barrio popular, insalubre y además prostíbulo de reconocido prestigio.

El punto de partida de esta reforma tiene su origen en un Plan de Alineaciones presentado en sesión plenaria el 3 de octubre de 1877.

El proyecto no ofrecía dudas para prohombres tan distinguidos como Teodor Llorente para quien las trece manzanas que componían el Barrio de Sant Francesc se habían convertido en: «Un asqueroso burdel y en sus casas y calles eran frecuentes los escándalos, las reyertas y los crímenes».

Sin embargo, el Proyecto no tomó forma hasta treinta años después, en 1909, cuando se derribaron las 13 manzanas del antiguo barrio dejando en su lugar cuatro hermosos solares.

El siguiente obstáculo consistió en convencer al Ministerio de Defensa de la desafección del citado Convento de San Francisco y su transferencia al Ayuntamiento.

La siguiente propuesta consistió en el traslado de la Estación del Norte, especialmente en razón a las ocho vías que cruzaban la calle Xàtiva.

En este sentido, esta desafección se realizó mediante la Orden de 24 de febrero de 1899 que aceptó el dictamen de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de no alejar el Centro de la estación (la ubicación propuesta se situaba en la Plaza de Toros, en la Calle Xàtiva, en contraposición a una de las propuesta de trasladarla al cruce de las grandes vías), iniciándose las obras en 1909 y finalizando el magnífico Proyecto de Demetrio Ribes en 1917.

Así y todo, su ejecución supuso la expropiación parcial del Instituto General Técnico (actual Instituto de ESO Lluís Vives).

#### **5.4. El plan de reforma interior de Federico Aymamí (1907-1911)**

Antes de la aprobación del Estatuto Municipal de 1924 hay un período histórico, entre 1907 y 1911, en el que se proyectan actuaciones urbanísticas de cierta relevancia en Valencia.

TABERNER PASTOR<sup>189</sup> atribuye el renovado interés por las reformas interiores al decrecimiento del ímpetu expansionista. El proyecto que Aymamí, como así se ha comentado con anterioridad, presentado en 1910, comprendía el trazado de dos nuevas Avenidas —la del oeste y la del real— y el ensanche de la Plaza de la Reina, y su objetivo era suplir la ausencia de grandes arterias que encauzasen y dirigiesen los movimientos de circulación y embelleciesen la ciudad.

Este plan manifiestaba la necesidad de que la plaza de la Reina sustituyera a la plaza del mercado como centro ciudadano mediante un amplio espacio.

---

<sup>189</sup> TABERNER PASTOR, F. op. Cit. 89

En este estado de cosas, en el Proyecto de Federico Aymamí también se planteaba la formación de cuatro pequeñas plazas con jardines a modo de «squares», considerados como «depósitos de aire oxigenado ordenadamente distribuidos, verdaderos pulmones verdes».

Del Plan Aymamí se conocen dos versiones. La primera de 1907 planteaba reformas radicales, con una composición casi barroca —puntos de fuga, diagonales, simetrías...—, pero la versión adoptada por el municipio el 21 de agosto de 1911 rebajaba el impacto de las transformaciones propuestas.

La primera versión, por su radicalidad —suponía la práctica demolición de la Ciutat Vella—, fue rechazada por la Corporación Municipal.



**Figura 105. Plan de Reforma Interior Federico Aymamí 1911. Fuente Archivo histórico del Ayuntamiento de Valencia.**

El plan aprobado venía a cubrir el hueco que habían dejado los planes de Ensanche, ya que estos apenas habían propuesto determinaciones para Ciutat Vella.

Se trata de un Plan que asumía los valores de la modernidad urbanística en su versión más dura, que incorpora los valores guía de la doctrina de la Reforma Interior —higienismo, accesibilidad...— para concluir con la descalificación de los tejidos históricos condenados a su desaparición.

Estas posiciones sintonizaban plenamente con las del Ayuntamiento que, gobernado por los blasquistas, no había dudado en 1901 en publicar un manifiesto en el que se afirmaba: «Hay que derribar casas, abrir nuevas vías... hay que hacer desaparecer [sic] los barrios antiguos en el centro de la ciudad».

El Plan refleja el espíritu de la época —la fe en el progreso que se derivaría de la modernidad, el menosprecio por el pasado—, unos planteamientos que eran moneda corriente a principios del siglo pasado, pero que no pueden mantenerse en la actualidad. Su ejecución quedaría paralizada en medio de una tormenta de declaraciones desfavorables, por razones primordialmente financieras.

Desde el punto de vista de la conservación de los tejidos pre-modernos, el Plan de Aymamí optaba por lo que en la época era la posición dominante: la conservación selectiva de monumentos.

Se trataba, pues, de una propuesta de intervención en la dura tradición renovadora: trazado de nuevas y amplias avenidas a modo de ejes estructurantes, demoliciones extensivas, «salvaguardia» muy limitada a los grandes elementos monumentales —y no todos—; en definitiva, Reforma Interior decimonónica, cirugía mayor, erradicación de los tejidos urbanos premodernos considerados irrecurables.

Algunas de sus propuestas, como cita GAJA i DÍAZ<sup>190</sup>, siguen siendo objeto de consideración y polémica en la actualidad. Abandonada definitivamente la apertura de la avenida del Real —que iba desde el Puente del Real, Viveros, a la actual plaza de la Reina—, ejecutada íntegramente esta última, permanece sin embargo como elemento de discusión y debate la conveniencia, o no, de abrir un eje norte-sur por los barrios de Oeste (Velluters, Mercat y Carme), desde Sant Agustí al Portal Nou, la llamada en el Plan de Aymamí Gran Vía del Oeste, y que de una forma velada se replantea en alguna intervención reestructurante reciente, como veremos posteriormente.

Particular interés tiene la propuesta de abrir squares, plazas ajardinadas a la inglesa, que contiene el Plan de Aymamí. Un precedente, aunque las diferencias no sean menores, de lo que ya en el siglo XX serán las actuaciones de esponjamiento.

### **5.5. Incidencia del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en Valencia**

Como ya se ha indicado en el Capítulo anterior, en 1924 se publica el nuevo Estatuto Municipal, cuya Sección VI regula las obras de ensanche, saneamiento y urbanización. El artículo 180 de esta norma otorgaba a los Ayuntamientos competencia exclusiva para proyectar, construir y aprobar los proyectos que tuvieran por objeto las obras de apertura, ensanche, o ampliación de parques, plazas, paseos, calles y vías.

Asimismo, y por lo que respecta al régimen de preparación y ejecución de estos proyectos, debía acomodarse a lo dispuesto en las Leyes de 10 enero de 1879 y de 18 de marzo de 1895, aunque la aprobación de los Planes por el Gobierno Central iba a sustituirse por un examen desde el punto de vista estrictamente técnico-sanitario por parte de la «Comisión Sanitaria central».

El Estatuto no era un texto legal original desde el punto de vista urbanístico pues la mayor utilización del planeamiento no iba acompañada de una mejora de la técnica jurídica en el tratamiento de las inevitables desigualdades que habrían de provocar las aplicaciones de los Planes.

Por su parte, el Reglamento de Obras y Servicios de 14 de julio de 1924 regulaba las «*Obras de mejora interior de poblaciones*», siendo su innovación más destacada la obligatoriedad de que las obras de ensanche o apertura de calles, paseos o plazas o de simples cambios de alineaciones, estuvieran contenidas en un Plan General de alineaciones o de reforma interior previamente aprobado.

Además, estableció por primera vez verdaderos «estándares» urbanísticos a tener en cuenta por las ordenanzas municipales que desarrollen los aspectos de competencia local.

Desde el punto de vista de la Ordenación, el Estatuto prohibió, por ejemplo, la apertura de nuevas calles que no tuvieran un ancho superior a 12 metros (en poblaciones de más de 10.000 almas), medida que se rebajaba a 10 metros cuando se tratase de un ensanche de calles preexistentes. Asimismo, los inmuebles que se construyeran en las nuevas calles no podían tener altura superior a la anchura de las calles (salvo justificación expresa).

---

<sup>190</sup> GAJA i DÍAZ. Ob. Cit. 89

Desde el punto de vista de la gestión de los proyectos y a efectos de su expropiación forzosa, el artículo 26 del Estatuto configuraba unas franjas laterales en las que la utilidad pública y la necesidad de la ocupación de los terrenos se entendían implícitas con la aprobación del proyecto de reforma interior. La anchura de estas franjas oscilaba entre 25 y 50 metros desde el linde de la vía abierta o el perímetro de la plaza, dependiendo del tamaño de las calles cuya urbanización se proyectaba (por ejemplo, en calles de ancho igual o inferior a 25 metros, la franja expropiable no podrá exceder de una profundidad de 25 metros).

El artículo 27 contenía un criterio económico en los procesos de gestión del suelo urbano: *«Para fijar la anchura precisa a que puede alcanzar la expropiación forzosa conforme al artículo 184 del Estatuto se tendría en cuenta por los Ayuntamientos el coste de los inmuebles a expropiar».*

A su vez, el artículo 28 contenía criterios urbanísticos pues prescribía la expropiación de aquellas parcelas que quedasen inedificables, disponiendo textualmente que:

*«Será obligatoria la expropiación de todo solar resultante de la reforma en proyecto, cuyo fondo no llegue a tener ocho metros, así como la de todo inmueble del que haya de segregarse alguna parte, aunque ésta sea de espacio libre (jardín, corral, patio, etcétera), a menos que el propietario de la finca prefiera que la expropiación se limite en la medida estrictamente precisa para realizar dicha reforma. Igualmente, siempre que para la regularización o formación de manzanas o espacios libres convenga suprimir algún patio, calle, plaza o trozo de éstas, serán expropiadas las fincas que tengan fachadas o luces directas sobre las citadas calles, plazas o patio, si los propietarios no se avienen a la desaparición de dichas servidumbres».*

Es importante, a nuestro modo de ver, la previsión contenida en el artículo 54 del Reglamento, ubicado en el capítulo VI bajo la rúbrica *«De los medios económico-financieros para la ejecución de las obras municipales».*

De esta forma, y por remisión al artículo 13 de la Ley de Ensanche de Madrid y Barcelona de 1892 de 26 de julio, los Ayuntamientos proponían financiar la ejecución de las reformas interiores a través de, entre otros medios, el relativo a la percepción de un recargo extraordinario sobre el cupo de la contribución territorial que abonasen los edificios que se levantaran en la zona reformada.

Por otro lado, una de las novedades de importancia del Estatuto de 1924 y sus Reglamentos de desarrollo fue la introducción del llamado «Urbanismo fiscal».

Se regula en el Título IV («De las exacciones municipales»), y por primera vez a través de la figura de las Contribuciones Especiales, el beneficio que de forma particular o especial produce en determinadas personas la realización de obras, instalaciones o servicios por el Ayuntamiento.

Así mismo, se creaba el impuesto sobre solares<sup>191</sup> y el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos.

## **5.6. El Plan de reforma interior de Javier Goerlich (1928)**

El proyecto de Aymamí tuvo cierta aceptación, pero no se ejecutó. Fue sin embargo inspiración del Plan de Reforma interior de Goerlich de 19 de enero de 1929 y de algunas reformas más importantes de la segunda mitad del siglo XX. No obstante, debemos afirmar sin tapujos que tanto el Plan

<sup>191</sup> El impuesto sobre solares tiene como antecedente directo el proyecto de Ley de Chapaprieta (1923) que con clara finalidad antiespeculativa propone gravar la tenencia de terrenos que reuniendo la condición de solar se mantienen identificados por su propietario.



de Reforma Interior de Aymamí como el de Goerlich hubieran supuesto, en caso de ejecutarse en su integridad, un serio atentado respecto al patrimonio histórico valenciano.



Figura 106. Plano de las nuevas líneas para la reforma del Interior de Valencia Javier Goerlich 1929<sup>192</sup>

Como ya se ha dicho, el Ayuntamiento de Valencia editó en 1912 el documento «Reforma y Mejora del Interior de la Ciudad» de Federico Aymamí. Según la Memoria, la redacción del Proyecto pretendía aprovechar «*las ventajas, recursos extraordinarios y facilidades concedidas por el Gobierno a Barcelona por la ley de 23 de marzo de 1904, para la realización de su Reforma Interior*». El 30 de septiembre de 1910, el Arquitecto Municipal autor del anteproyecto exponía su intención de aprobar la Reforma Interior de la Ciudad de Valencia en la prolongación de la Gran Vía del Oeste, en la apertura de la Avenida del Real y en el ensanche de la plaza de la Reina.

Renunciaba, no obstante, a la intención inicial de prolongar la calle de la Paz hasta la Lonja, aludiendo, esta vez sí, a criterios de respeto y protección de los bienes de interés histórico artístico.

<sup>192</sup> Plano extraído de la Cartografía histórica de la ciudad de Valencia (1608-1929). CTAV Documento digital extraído de Cartografía histórica de la ciudad de Valencia (1608-1944), AMANDO LLOPIS, Alonso-VTiMarqtes / PERDIGÓN FERNÁNDEZ, Luis. Ed. UPV, 2010



**Figura 107. Superposición del Plano de Goerlich a la actual trama urbana de Valencia**

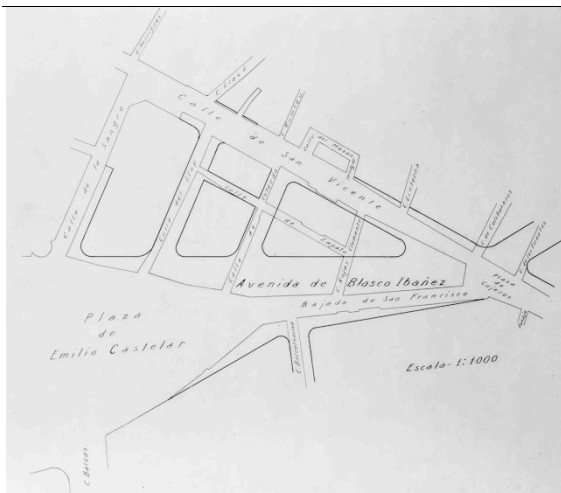
Este documento contenía un detallado Plan económico en el que se reflejaba la apelación al Ayuntamiento a empréstitos y emisiones en títulos o láminas destinados a financiar expropiaciones y obras de urbanización, obteniendo la concesión del importe de la contribución territorial «*que durante treinta años deba satisfacer cada una de las fincas comprendidas en el mencionado proyecto*»

La primera ampliación de esta plaza, amparada en el «Proyecto de urbanización parcial sobre ensanche y rectificación de la calle Bajada de San Francisco», se aprueba el 20 de marzo de 1928 y se lleva a cabo mediante la expropiación en bloque de 80 fincas urbanas en la zona más comercial y céntrica.



**Figura 108. Imagen de la Bajada de San Francisco. [www.valenciadesaparecida.blogstop.com.es](http://www.valenciadesaparecida.blogstop.com.es)**

La Bajada de San Francisco era una calle que corría paralela aproximadamente entre donde hoy día se encuentra el Pasaje Ripalda en la calle San Vicente y la calle Barcelonina. Se trataba de una calle con edificios antiguos pero al mismo tiempo con muchos comercios, restaurantes, fondas y hoteles de larga tradición. Esta vía ponía en comunicación la calle San Vicente Mártir con la entonces plaza de San Francisco (hoy Ayuntamiento). El nombre de esta calle era conocida «Devallada de Sant Francesch» al menos desde 1663.



**Plano de Información. Cruce Bajada de San Francisco con la Calle San Vicente.**



**Plano de información. Plaza Emilio Castelar y Bajada de San Fernando.**

Existía un cruce de calles en Valencia que durante años fue esencial para la circulación de personas y de carruajes, en el confluían hasta tres calles esenciales para la distribución del tráfico, la calle de San Vicente con sus dos direcciones, una hacia San Agustín y la otra hacia la plaza de la Reina, la Bajada de San Francisco con dirección a la plaza de Emilio Castelar (actual plaza del Ayuntamiento) y por último un poco más arriba la calle de San Fernando que nos dirigía al Mercado Central y a la Lonja, este cruce se llamaba «Plaça dels Caixers».

El nombre de plaza de Cajeros viene de la época foral donde los gremios se agrupaban en calles que llevaban el nombre gremial, en este caso, fabricaban las cajas, cofres o baúles que utilizaban las madres valencianas, entre otras cosas, para guardar la dote de las hijas.



**La calle de la derecha es la de San Vicente y la de la izquierda la Bajada de San Francisco.**

Según MARTÍNEZ DANIEL<sup>193</sup>, el valor de las expropiaciones alcanzó la suma de 6.900.000 pesetas. El ingreso obtenido con la venta de los nuevos solares y parcelas producidas, luego de destinar 4.500 m<sup>2</sup> a vía pública, con la apertura de la vía urbana que tiene 60 metros de ancho en su arranque y 30 en su final, redujo el déficit de la reforma a la cifra de 2.900.000 pesetas.

De los pocos proyectos de alineaciones que quedan en el Archivo histórico del Ayuntamiento de Valencia solamente hay uno no deficitario: el Proyecto de apertura de la calle Juan Lorenzo<sup>194</sup>, actual Periodista Azzati.

La reforma consistía en ensanchar la calle Juan Lorenzo que tenía tres metros, hasta convertirla en una calle de 14 metros. El ensanche se efectuaría a costa de las edificaciones situadas en uno solo de sus lados, siendo el otro el Ayuntamiento.

El 20 de abril de 1929, el Pleno del Ayuntamiento acuerda ejecutar el proyecto de ensanche de la calle Moratín aprobado el 27 de noviembre de 1905, expropiando al efecto distintas fincas de cuatro manzanas.

Se trataba de 25 fincas (en 5 de ellas la expropiación era solo parcial), ascendiendo el importe de las indemnizaciones a 728.552 pesetas. El precio estimado de venta de los solares resultantes fue de 265.338 pesetas y a efectos de calcular el déficit (468.650 pesetas) el proyecto suponía la producción de una mejora en las fincas colindantes por un montante de 225.673 pesetas. Las fincas que verían aumentado su valor por la apertura de la calle estaban grafiadas en el plano, y la recuperación del plusvalor habría de conseguirse por medio de la figura de las contribuciones especiales.



**Figura 109. Planos de evolución de la ciudad y las transformaciones que se han realizado sobre su trama urbana. Izquierda: plano de la ciudad de Valencia de 1828 en el que se aprecia el trazado del recinto amurallado musulmán y la ampliación del perímetro amurallado de la Valencia cristiana. Derecha: plano de la ciudad de Valencia en la actualidad.**

<sup>193</sup> MARTÍNEZ DANIEL «Arquitectura contemporánea en España. Javier Goerlich Lleó» Editorial Edarba, Madrid 1934.

<sup>194</sup> El Proyecto de urbanización parcial de ensanche de la calle Juan Lorenzo y su prolongación hasta la de San Vicente, está archivado en AHMV la Caja de Obras Públicas, Alineaciones, de 1927.

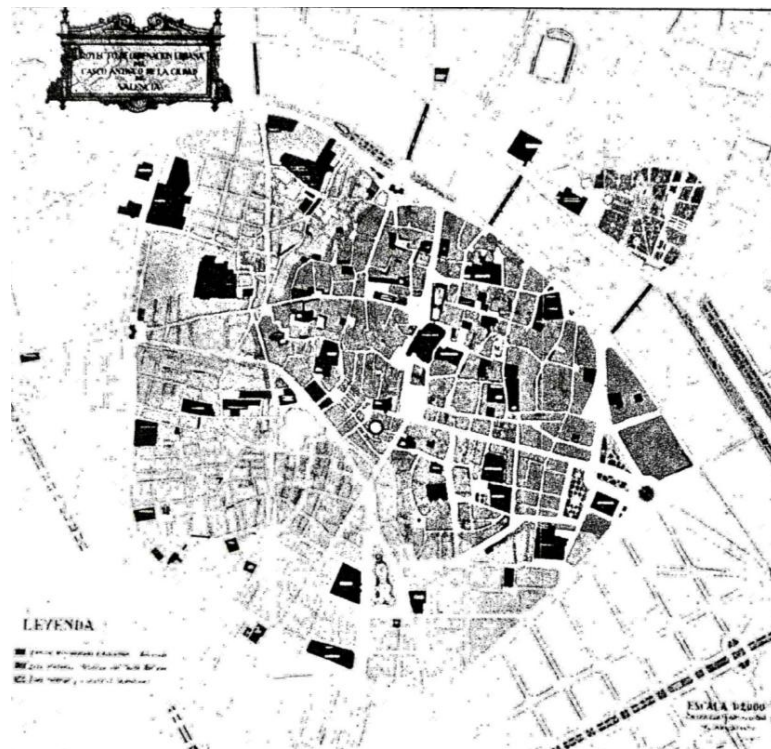
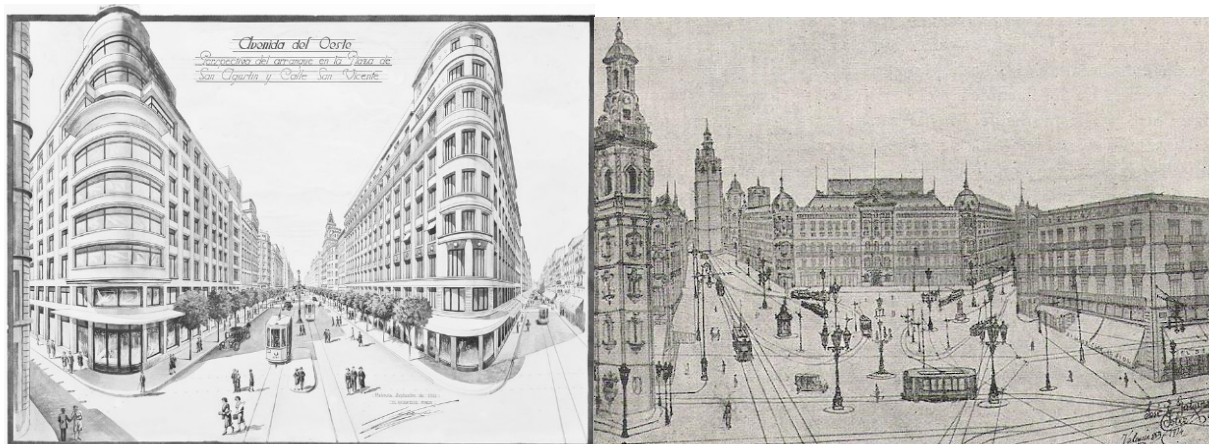


Figura 110. Plano de Ordenación Urbana. JAVIER GOERLICH 1949<sup>195</sup>.



Figuras 111 y 112. Perspectiva de 1914 de la calle de la Pla y Proyecto de Remodelación de la Plaza de la Reina<sup>196</sup>.

<sup>195</sup> PECOURT J. Ciutat Vella: Materiales para el Urbanismo Ed. COACV-1992-VALENCIA. Pág. 67

<sup>196</sup> VALENCIA HISTORIA GRÁFICA <http://juanansoler.blogspot.com.es/> (1/12/2013)



**Figura 113. J. Goerlich, Ensanche de la Plaza de la Región (ahora plaza de la Reina) y prolongación de la calle de la Paz hasta las Torres de Cuarte, 1935<sup>197</sup>.**

En realidad, estamos ante una nueva versión del Plan de Aymamí de 1911, inspirado en los mismos principios y las mismas estrategias, aunque años después, en plena dictadura franquista, Goerlich amoldaría su discurso proclamando la necesidad de armonizar lo histórico y lo nuevo así como la necesaria adaptación de la ciudad vieja al hombre actual.

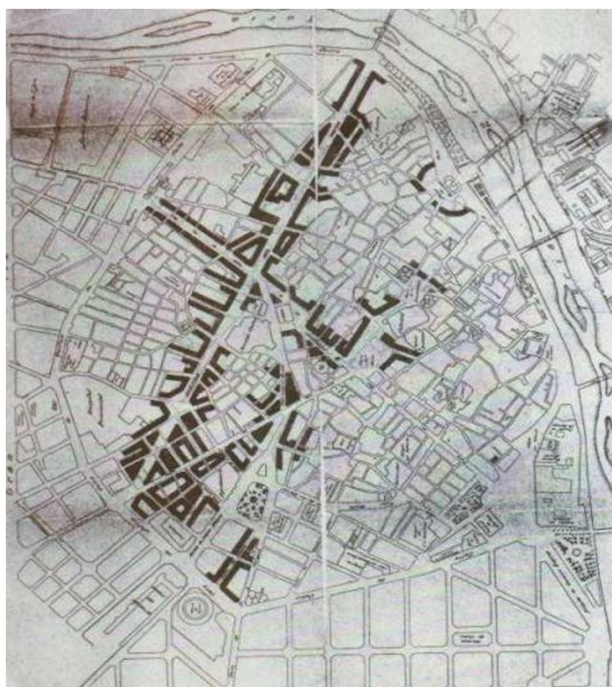
Pero el plan aprobado en 1928 deja poco lugar para la adaptación, y menos para la conservación, ya que mantiene los principales *sventramentos* o aperturas y afecta a algunos elementos monumentales catalogados de primer nivel —llega a proponer la eliminación de la Iglesia y Torre de Santa Catalina—.

Mantiene, pues, los mismos principios —Reforma Interior, mantenimiento aislado, descontextualizado y selectivo de «monumentos»—, aunque modera, levemente, muy levemente, los nuevos trazados.

Respeto, sin embargo, dos de las principales propuestas de Aymamí: las aperturas de las avenidas del Oeste —que fue ejecutada sólo parcialmente, hasta el Mercado Central, finalizándose el tramo existente después de la guerra civil— y la de plaza de la Reina, que, por contra, sí se abrirá, completándose en 1970.

Introduce otras actuaciones (el ensanchamiento de la calle Murillo, el «crescent» de Serranos, la remodelación de la actual plaza del Ayuntamiento...) de desigual fortuna. Con posterioridad a la versión aprobada, el propio Goerlich elaboró otras (1939, 1949) que no fueron tramitadas.

<sup>197</sup> TABERNER, F., «Valencia: las grandes reformas o la configuración de la nueva imagen del centro urbano», *La ciudad moderna. Arquitectura racionalista en Valencia*, vol. 1, Ed. IVAM, Valencia, 1998, p. 87.



**Figura 114. Plano Javier Goerlich 1928**

El Plan fue desarrollándose de forma parcial y con múltiples alteraciones en la postguerra, creando en las inmediaciones de las aperturas ejecutadas bolsas de degradación que aún hoy se mantienen, y que tienen su origen en estas actuaciones.

### **5.7. El plano de 1931 elaborado por el Instituto Gráfico Catastral**

Por lo que se refiere a este plano de información, se observan cambios de alineaciones en las Calles de Blanqueries, Pare d'Orfens, Sant Jaume y Santa Creu, el nuevo trazado de los jardines de Cervantes, la persistencia del gran vacío del Huerto del Tirador o el delineado de las vías de tranvías en la calle Guillem de Castro, Serrans i Quart y los derribos de las calles de Dalt y San Miguel, como anticipación de la inacabada Avenida del Oeste<sup>198</sup>.

### **5.8. Periodo dictatorial de Primo de Rivera**

Aunque el Alcalde de la ciudad durante la Dictadura de Primo de Rivera era Carlos Sousa, Marques de Sotelo, que poseía una casona-palacio en Roterós, en pleno centro neurálgico de Ciutat Vella, debe reconocérsele las múltiples reformas urbanas y mejoras para la ciudad. Ahora bien, de todas ellas no se comprueba actuación de especial interés en Ciutat Vella.

### **5.9. El primer planeamiento estructural: el plan general de Valencia y su comarca (PGVC), 1946**

Tras la Guerra Civil (1936-39), las estructuras administrativas del Estado se reorganizan, y lo hacen desde un modelo fuertemente centralizado.

<sup>198</sup> SOLAZ ALBERT. R., «El Carmen. Crónica social y urbana de un Barrio Histórico» ROMEDITORS. 2015. Pág. 194

El Plan general de ordenación urbana de Valencia y su cintura fue redactado por la Oficina Técnica de la Comisión Superior de Ordenación Urbana de la provincia, creada por Decreto, de 2 de marzo de 1944<sup>199</sup>, cuyo arquitecto jefe era Germán Valentín-Gamazo, del «Equipo de Madrid» de Pedro Bidagor, y responde por tanto, a los mismos planteamientos que los planes de Madrid y Bilbao.

La Comisión Superior de Ordenación Urbana de la provincia tuvo el encargo inicial de la formulación de un plan de ámbito provincial, pero finalmente este documento, del que llegaron a redactarse los estudios previos e informativos, no fue tramitado. Sin embargo, los trabajos, que estaban bastante adelantados en el ámbito de la ciudad de Valencia, fueron utilizados en la redacción del documento.

De hecho, lo que inicialmente se pensó que fuese provincial, y así está en el Decreto, se construyó —por necesidad del trabajo y por la gran urgencia de acometer el estudio de los problemas de la capital y su cintura—, al estudio de éstas, dejando para una etapa próxima el estudio de las demás comarcas que dentro de la provincia necesitaban una ordenación, aunque con menos urgencia.

En la propia exposición de motivos de la Ley de 18 de diciembre de 1946 se dan las razones para su redacción:

«El rápido crecimiento de la ciudad de Valencia y de los núcleos urbanos de su comarca; la existencia de una densa red de comunicaciones ferroviarias y de carreteras, muy necesitada de una ordenación de conjunto a más del activo desarrollo de las industrias y la creciente intensidad de los aprovechamientos agrícolas, han confirmado a lo largo del estudio del plan motivos de urgencia que aconsejan la creación de la Comisión Superior de Ordenación de la Provincia de Valencia y hacen urgente la publicación de la disposición legal que de las normas y disponga los medios de puesta en marcha del Plan de Ordenación de Valencia y su comarca.»

Además de Valencia, incluyó 29 municipios dentro de su ámbito, constituidos dentro de la Corporación Administrativa Gran Valencia. A pesar de que también se contemplaba, como en el caso de Madrid, la posibilidad de anexión de alguno de ellos a la capital, «cuando lo requieran las necesidades y conveniencias de la administración o ejecución del Plan General de Ordenación», y aunque en la Memoria se consideraran «imprescindibles las de Mislata, Chirivella y Alboraya», no se llegó a producir ninguna.



Figuras 115, 116 y 117. Paneles de Exposición del Plan General de Valencia de 1946. Fuente Ayuntamiento de Valencia.

<sup>199</sup> La Comisión Superior del Plan de Ordenación de la Provincia de Valencia se crea por Decreto de 2 de marzo de 1946 (BOE nº 76, de 16/03/1946). El plan fue aprobado por la Ley de 18 de diciembre de 1946 (BOE nº 334, de 20/12/1946), aprobándose la redacción oficial de la misma en el Decreto de 14 de octubre de 1949 (BOE nº 330, de 26/11/1949). Ver <http://www.boe.es> (Legislación, Gaceta —Colección histórica— 1661-1959).

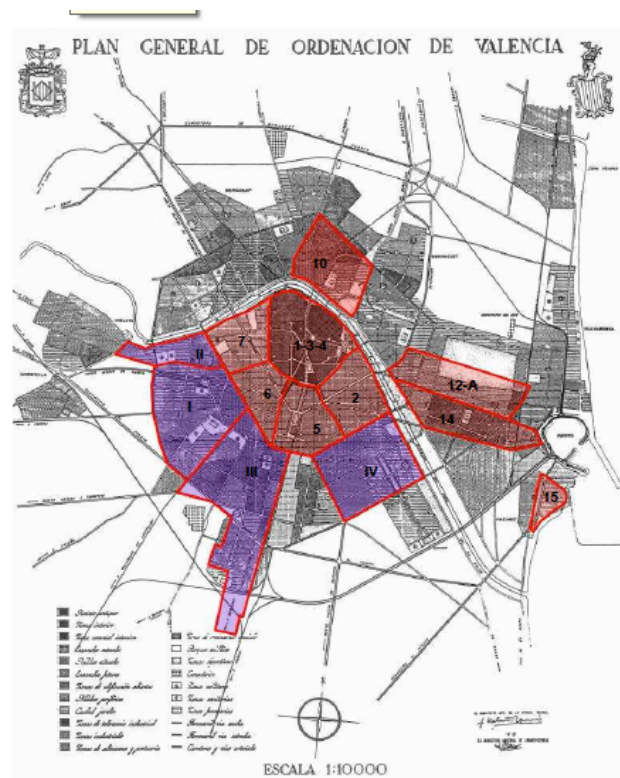


Así las cosas, el Plan General de València y su cintura, aprobado en 1946, adoptó una aproximación metodológica muy cercana al modelo estructural en línea con el que había trazado Patrick Abercrombie en el Plan General de Londres de 1942.

Cuestión diferente es que lo hiciera de forma coherente, viable o razonada. Pero los referentes — las propuestas de desconcentración residencial y descentralización productiva, el modelo satelital, la constitución de una malla de transporte metropolitano...— son ideas comunes con el planeamiento de la época y especialmente el planeamiento londinense que trataron de incorporarse en la ciudad de Valencia.

Como indica MERLO FUERTES<sup>200</sup>, el plan de 1946 no podía aplicarse directamente sino a través de la redacción de proyectos parciales de desarrollo de aquel, que traducían las determinaciones de la zonificación propuesta. Algunos de estos proyectos parciales fueron redactados por la Oficina Técnica de «Gran Valencia», y otros, por los Servicios Técnicos del Ayuntamiento de Valencia.

Esta doble iniciativa de formulación influirá en el orden y la forma en que se desarrolló el planeamiento parcial, pudiéndose distinguir dos etapas diferenciadas. La primera se desarrollará en los años inmediatamente posteriores a la aprobación del plan hasta 1950 y su principal pretensión era adaptar a la nueva situación las zonas que contaban con planeamiento anterior a 1946, incluido el centro histórico, bien fueran interiores a Tránsitos, o bien se tratase de zonas donde habían proliferado los conjuntos de viviendas baratas y que tenían, por tanto, una expectativas mayor de crecimiento. La segunda no llegará hasta 1955; además de completarse el planeamiento de las zonas que habían quedado retrasadas, lo más significativo de la misma será el abandono de las tipologías originarias con las que se preveía el crecimiento de la periferia urbana y su transformación mediante la utilización de morfologías urbanas en las que predominaba la edificación abierta. Un punto de inflexión importante fue la aprobación del Proyecto parcial de desarrollo nº 1, que afectaba a las poblaciones de Burjassot, Godella y Benimàmet (Valencia), en donde se incorporarán las tipologías de bloque en peine y las torres corbuserianas en contraste con el casticismo de las propuestas del centro urbano en la ordenación de un nuevo barrio residencial afectado por el nuevo trazado de la carretera de Ademuz que prolongaba la Gran Vía Fernando el Católico.



■ Proyectos parciales de las "Hojas" redactados por el Ayuntamiento de Valencia

■ Proyectos parciales de los "números romanos" redactados por "Gran Valencia"

**Figura 118. Plan general de ordenación urbana de Valencia y su cintura. Proyectos parciales aprobados en la ciudad de Valencia con anterioridad a 1956**

<sup>200</sup> MERLO FUERTES J.L. «Municipios y Planes. La práctica urbanística en 1956. Tesis no publicada. Universidad Politécnica de Valencia. 2014. Pág. 439



Figura 119. Proyectos parciales redactados por la Oficina Técnica del Ayuntamiento de Valencia. Carpetas de las hojas nos 2, 5, 7, 10 y 12-A (Fuente: Arxiu Històric de la Comunitat Valenciana, Gran Valencia).

Interesa hacer constar que las determinaciones para Ciutat Vella son de nuevo escasas, planteándose apenas simples zonificaciones y poco más.

De esta forma, el PGOU de 1946 se limitó a diseñar una zonificación, de intención conservacionista, limitada a las áreas de mayor valor histórico. Una determinación vacía de contenido y con escasa eficacia que no pasó de establecer unas zonificaciones vagamente protectoras para los sectores más monumentales del conjunto, intención desmentida por los sucesivos Planes Parciales que en los cincuenta se redactan y aprueban, y que llevan la «Ciutat Vella» a una situación límite a finales de los setenta.

De esta forma, habrá que esperar hasta 1949 para que la ordenación sea gráficamente desarrollada, o hasta 1950 y 1955, para que se redacten unas Ordenanzas de la Edificación.

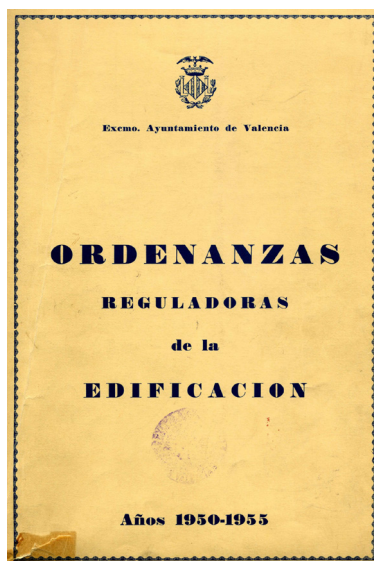


Figura 120. Ordenanzas reguladoras de edificación. Fuente: Archivo Ayuntamiento de Valencia.

Según BIDAGOR LASARTE<sup>201</sup>, el Plan enunciaba su voluntad de «respetar lo existente», «de «reducir al mínimo las reformas interiores, salvo aquellas que sean absolutamente imprescindibles», declaraciones de principios, con posterioridad totalmente desmentidos por la realidad de las propuestas y de las actuaciones subsiguientes.

De hecho, a las propuestas de los anteriores Planes de Reforma Interior, todavía se añaden algunos desventramientos y aperturas de avenidas adicionales.



**Figura 121. Plano de Edificación por alturas Plan General de Valencia 1946. Fuente Ayuntamiento de Valencia.**

En palabra de GIMÉNEZ BALDRÉS<sup>202</sup>, tres fueron los factores que, a priori, condicionarán el plan del 46. El primero, el tópico de la riqueza de la huerta y la valoración monumentalista del conjunto urbano, en un momento de penuria económica, lo que conectaba además con el ruralismo y «la exaltación de los valores tradicionales» como una de las características del pensamiento falangista sobre la ciudad. En segundo lugar, la incorporación de las ideas que entonces imperaban en las corrientes de la urbanística internacional y cuyo referente eran los trabajos de Abercrombie para Londres de 1943 (uso del zoning, subdivisión por distritos de la ciudad, creación de conjuntos autónomos reconocibles formalmente por la disposición en ellos de subcentros urbanos, equipamientos de ocio y deportivos). Y en tercer lugar, la realidad física de la ciudad y su territorio, que respondían de manera espontánea a los esquemas elaborados a principio de siglo para el crecimiento de las grandes ciudades.

<sup>201</sup> BIDAGOR LASARTE, «Circunstancias históricas en la gestión de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956» Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, n.º 107-108 (primavera verano 1996), «Siglo y medio de urbanismo en España» Página 67

<sup>202</sup> GIMÉNEZ BALDRÉS, E.J.: Parcelaciones residenciales suburbanas. La formación de la periferia metropolitana de Valencia, Valencia: Generalitat Valenciana-Conselleria d'Obres Públiques Urbanisme i Transports, Universitat Politècnica de València y C.O.A.C.V., 1996, págs. 406 a 409



Figuras 122 y 123. Centro cívico en la Calle Salamanca (Madrid). Fuente: Tesis «Parcelaciones residenciales suburbanas. GIMÉNEZ BANDRÉS ENRIQUE.

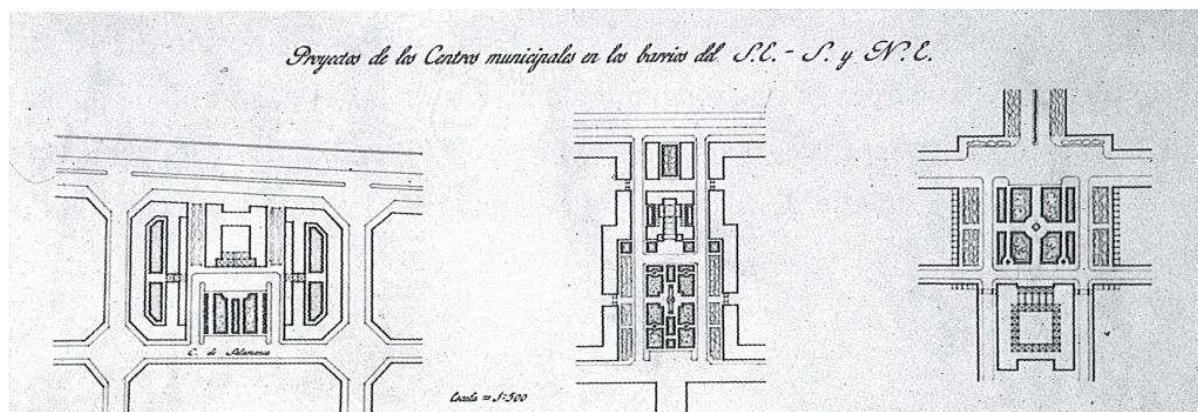


Figura 124. Plan general de ordenación urbana de Valencia y su cintura de 1946, centros municipales de barrio.

En el plan también se tuvieron en cuenta las zonas verdes y los espacios libres. El propio Valentín-Gamazo reconocía que «Valencia no tiene más espacios verdes que el Parterre, la Glorieta, los Viveiros, la Alameda y el arbolado de las dos Grandes Vías», aunque, «este grupo queda completamente en las afueras, por lo que en el interior apenas hay tales espacios». Por esta razón se dejaron «todos los espacios verdes posibles y compatibles con la alta densidad dada a los ensanches, a fin de evitar la invasión de la huerta» y «en todos los distritos hay zonas de ciudad-jardín y parques públicos, asociados con campos de deportes». El mayor parque público que se preveía estaba situado entre la avenida del Puerto y la avenida de Blasco Ibáñez. A pesar de estas buenas intenciones, la previsión respecto de zonas verdes no se cumplió.

Por otro lado, y por lo que respecta a la zonificación, en su conjunto se realizó de acuerdo al «Proyecto de bases generales para las Ordenanzas reguladoras de la edificación» que el plan incluía. A partir de estas bases se debían redactar las consiguientes ordenanzas para someterlas a la aprobación de la Comisión Central de Sanidad Local. La edificación se regulaba mediante el establecimiento de zonas diferentes para todos los municipios de la cintura, algunas exclusivas de la ciudad de Valencia: Recinto Antiguo o de Conservación Histórico-Artístico, Zona Interior, Zona Comercial Intensiva en el Casco Antiguo, Zona de Transición de Ensanche, Zona Comercial Intensiva de Ensanche, Ensanches Actuales, Núcleos Actuales, Ensanches Futuros, Edificación Abierta, Núcleos Periféricos, Ciudad-jardín, Tolerancia Industrial, Zonas Industriales, Zonas de Ordenanzas Especial y Zona de Huerta. Se reservaban, además, los emplazamientos de los edificios y servicios militares y los sanita-

rios y benéficos. Se proponía un emplazamiento para una zona franca, aspiración sentida por Valencia y que debía ser de extraordinaria trascendencia para el desarrollo económico de la capital. La zona franca quedaba conectada con el puerto y con los ferrocarriles de Aragón y de Cataluña. Se preveía también una ciudad del Turismo en el Saler.

El plan contiene todas las aportaciones técnicas derivadas del racionalismo que después, serán plasmadas en la Ley del Suelo del 56. Al igual que en el de Madrid, se establece su desarrollo mediante la redacción de planes parciales, que en el caso de Valencia la Ley llama «proyectos parciales». Pronto, Valencia y algunos municipios de la cintura empezarán a redactar estos documentos de desarrollo. Se instituye también la posibilidad de que la ejecución del plan sea llevada a cabo por una «asociación de propietarios», lo que se puede interpretar como un precedente de las futuras Juntas de Compensación.

Como expone PEÑÍN IBÁÑEZ<sup>203</sup>, el plan recoge «todas las connotaciones del urbanismo ordenancista, bienintencionado e ingenuo del equipo de Madrid» y, «como reminiscencia de antiguas fórmulas mantiene planos de alineaciones para los diferentes núcleos urbanos, gráficos y estudios volumétricos, con perspectivas y detalles de ensanches y de aspectos arquitectónicos y monumentales que constituyen —a pesar de su voluntarismo— un recuerdo amable, humano e inteligible que contrastará con el urbanismo abstracto y tecnocrático de los planes posteriores».

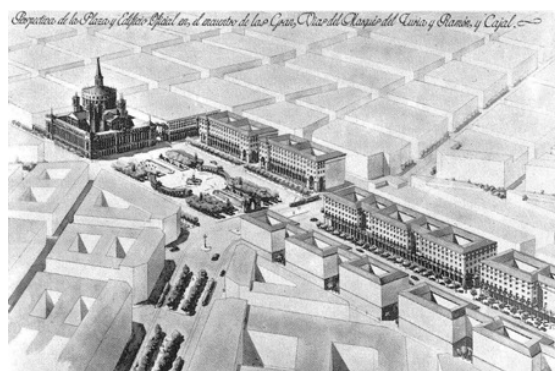


Figura 125. Perspectiva encuentro Gran Vía Marqués del Turia y Ramón y Cajal (derecha). Perspectiva de Ensanche Sur de Valencia (izquierda). Fuente: Fernando de Teran, pág. 190.

### 5.10. Las ordenanzas en desarrollo del PGOU 1946

En desarrollo del Plan General de 1946, se aprobaron unas Ordenanzas de la Edificación: en 1950, las Ordenanzas 1 a 6 y en 1955, las Ordenanzas 7 a 12.

En ellas se establecían 3 zonificaciones para Ciutat Vella. La primera denominada Recinto Antiguo o de Conservación Histórico-Artístico era la más exigente desde el punto de vista de la conservación. Afectaba al ámbito más monumental —barrios de Seu-Xerea y parte de Mercat y Universitat-Sant Francesc—. Esta normativa introdujo una opción que a la larga producirá un grave perjuicio en la

<sup>203</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, A: Valencia 1874-1959. Ciudad, arquitectura y arquitectos, Valencia: E.T.S.A.-U.P.V., 1978, págs. 165-166. Se cita por este autor que al margen de todas estas innovaciones, técnicas y administrativas el plan «continúa el mismo modelo espacial y radioconcéntrico de (de la ciudad) al que incorpora los diferentes proyectos aislados redactados desde 1912 y la fijación de un recinto antiguo de interés histórico-artístico, pero no cuestiona ni los proyectos de Avenida del oeste ni la plaza de la Reina, ni las bases del desarrollo y estructuración urbanas' en fin, sirve con diferentes etiquetas el mismo traje, con el mismo patrón y una talla mayor.

conservación de Ciutat Vella, por cuanto que en la regulación de alturas —artículo 70— se establecía una excepción para los denominados «edificios de interés especial».

Para el resto, se reguló en función de lo establecido en la ordenanza de Zona Interior, denominación que corresponde a la de Casco Antiguo.

La segunda zona era la de Casco Antiguo —Ordenanza Especial núm. 2—, incluía casi toda la parte oeste de Ciutat Vella —barrios del Carme y Velluters—, así como la parte sur de Universitat-Sant Francesc. Finalmente, la tercera zonificación propuesta era la de Zona Comercial Intensa, ubicada en la parte sur de Mercat y la oeste de Universitat-Sant Francesc.

### **5.11. El desarrollo del PGOU de 1946: la hoja parcial 1-3-4 o proyecto parcial de alineaciones y zonificación del casco antiguo de 1956**

Con carácter introductorio podemos concluir, con total naturalidad, que el Plan general de ordenación urbana de 1946, que como vimos no dudaba en proponer el derribo del edificio modernista de Demetrio Ribes de la estación del Norte para crear un nuevo centro urbano, no establecerá ninguna medida específica de protección para la Ciutat Vella de Valencia y mucho menos para el resto de los núcleos históricos de los municipios de la cintura.

De esta forma, el plan de 1946 no contenía catálogo ni normas para la conservación de ningún edificio o trama urbana. El tratamiento previsto para el centro histórico de Valencia se apoyaba en dos líneas fundamentales que serán comunes al resto de planes urbanísticos de los municipios valencianos que contaban con conjuntos históricos que hoy son objeto de máxima protección:

- El mantenimiento de la política de saneamiento y reforma interior vigente desde finales de siglo XIX, lo que implicaba de hecho la destrucción de la trama urbana y las edificaciones.
- El ordenamiento casticista e historicista, que propugnaba la repetición de los lenguajes tradicionales en las nuevas construcciones, lo que iba en contra de lo preconizado en el punto 70 de la Carta de Atenas de 1933.

Las Ordenanzas reguladoras de la edificación de 1950-55 establecían de manera general, como única medida de protección del patrimonio para todas las zonas de ordenación, lo dispuesto en su artículo 65:

«Antes de procederse al derribo de un edificio se dará conocimiento a la autoridad municipal para la obtención de la necesaria licencia. Ningún edificio que por su conjunto, por su fachada o cualquier elemento del mismo, ya sea de ornato o histórico, merezca especial o notoria consideración, podrá derribarse sin previo informe de los facultativos municipales y Sección o Sub-Comisión de Monumentos, Archivos y Museos Municipales y dictamen de la Real Academia de San Carlos».

Además de esta prevención genérica y de carácter voluntarista, en el plan del 46 se planteaban tres zonas diferenciadas para el ámbito de Ciutat Vella que serán desarrolladas por las Ordenanzas reguladoras de la edificación de 1950, las llamadas Ordenanzas Especiales nº 1, 2 y 3. La primera se denominaba Recinto Antiguo o de Conservación Histórico-Artístico, correspondiente con el ámbito más monumental, barrios de la Seu-Xerea y parte de los barrios del Carmen, Mercat y Universitat Sant-Francesc. Era la más exigente desde el punto de vista de la conservación del patrimonio y se había establecido con la finalidad de «conservar y revalorizar los conjuntos urbanos de mayor interés». La ordenanza de esta zona introducía una excepción, en su artículo 70, respecto a la regulación del número de plantas en los considerados como «edificios de interés especial» que a la larga producirá un grave perjuicio en el conjunto histórico. Para el resto, las alturas se regulaban en función del ancho de calle, como en la denominada Zona Interior. La Zona Interior era la correspondiente con la Ordenanza

Especial nº 2 que abarcaba prácticamente la parte oeste de Ciutat Vella —barrios del Carmen y Velluters— y la parte sur de Universitat Sant-Frascesc, cuya finalidad era «lograr el mejoramiento de la salubridad y la defensa, igualmente de aquellos sectores de interés histórico-artístico». Finalmente la tercera Ordenanza Especial, Zona Comercial Intensiva en el Casco Antiguo, situada al sur del Mercat y al oeste de Universitat Sant-Frascesc, pretendía establecer «edificios de carácter comercial y público, bancarios, de oficinas, espectáculos, hoteles, etc., con una tolerancia más amplia en cuanto a altura y a la superficie de patios.

Con estos condicionantes, y como así apunta MERLO FUERTES<sup>204</sup>, el Proyecto parcial de las hojas nºs 1, 3 y 4 para Ciutat Vella, redactado por la Oficina Técnica del Ayuntamiento y firmado por Julio Bellot con el VºBº del arquitecto mayor Javier Goerlich, será aprobado el 7 de diciembre de 1956, asumiendo las propuestas de saneamiento y reforma interior de Aymamí y fundamentalmente, el plan Goerlich 1929 —apertura de la avenida del Oeste, ampliación de la plaza de la Reina, ampliación de la calle Serranos y ampliación de las calles del Hospital, Balmes, Murillo y Carda—. Aunque de la aprobación se excluyeron algunos sectores, entre ellos la plaza de la Reina y la prolongación de la avenida del Oeste, el Proyecto parcial de las hojas nºs 1, 3 y 4, lejos de planteamientos conservacionista se aproxima más a las teorías del urban renewal. El carácter de las modificaciones que se redactarán posteriormente, la ausencia en este plan de instrumentos efectivos de protección y la posibilidad de construir «edificios singulares», cuyas alturas rebasan con mucho las plantas autorizadas en el entorno, irán poco a poco alterando la estructura de la ciudad histórica.

Esta actitud frente al patrimonio histórico no debe interpretarse como una anomalía propia, específica y alentada por un régimen totalitario como el de la España de Franco. Debe ser contextualizada en la Europa de la época, donde triunfaban las teorías del movimiento moderno, con lo que eso implicaba de desprecio hacia la arquitectura del pasado, y donde la necesidad y la oportunidad de reconstrucción de extensas áreas dañadas en las recientes guerras impulsaron operaciones de destrucción a gran escala de los tejidos históricos. Lo ocurrido aquí solo es el reflejo de esa situación.

Curiosamente, el Proyecto parcial de las hojas nºs 1, 3 y 4, no refleja la moderación ni los buenos propósitos de los que había hecho gala Goerlich en su discurso de ingreso en Centro de Cultura Valenciana, sino que volverá por los fueros de la «Reforma Interior Haussmanniana».

En el citado discurso, pronunciado el 7 de junio de 1949, frente al modelo de cirugía radical de finales siglo XX, el arquitecto manifiesta una sensibilidad favorable a la conservación de los centros históricos y a la protección de los espacios más significativos de la ciudad histórica.

En su alocución, manifestaba puntos de vista sobre la intervención en los cascos antiguos que hoy. En parte, podríamos considerar de total validez un plano, al que se refería en un discurso firmado por él mismo en febrero de 1949, que reflejaba ese cambio de actitud. En él se señalaban en tinta lavada los «Edificios Monumentales o Históricos-Artísticos», constituyendo lo que podemos considerar el primer «catalogo» conocido de la ciudad de Valencia, y se renunciaba, incluso, a la prolongación en línea recta de la avenida del Oeste.

Evidentemente, el plan aprobado el 7 de diciembre de 1956 nada tendrá que ver con estos planteamientos.

---

<sup>204</sup> MERLO FUERTES J.L. «Municipios y Planes. La práctica (...)» Op. cit. 67.



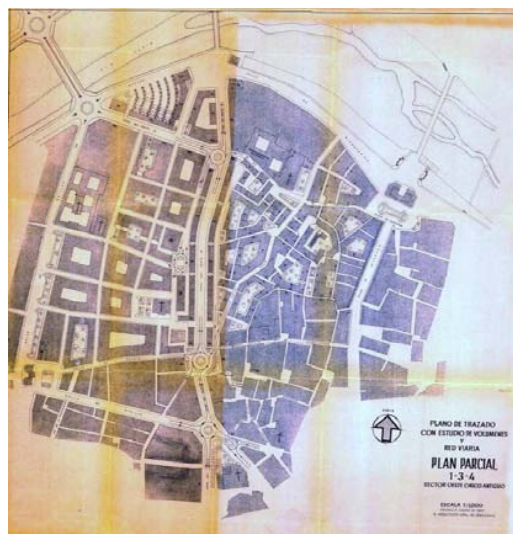
**Figura 126. VALENCIA. Reproducción del proyecto parcial de las hojas nos 1, 3 y 4, aprobado el 7 de diciembre de 1956, realizada en los años 80 por el Servicio de Planeamiento del Ayuntamiento de Valencia sobre la cartografía del Instituto Geográfico y Catastral de 1929-44 (Fuente: Archivo del Servicio de Planeamiento de Valencia, sin signatura).**

La avenida del Oeste, pieza clave en las reformas urbanas de Ferreres (1892), Aymamí (1910), Goerlich (1929) y del Proyecto parcial de las hojas números 1, 3 y 4 (1956), no llegaría a tener nunca la categoría de apertura de una «Gran Vía» como tuvo en otras ciudades españolas, por cuanto que inacabada, su apertura se realizó durante un larguísimo período de tiempo, lo que hizo que se perdiera completamente su concepto y fuera una losa que heredaban las distintas Corporaciones.

En este momento en que Europa estaba inmersa en la cultura del «urban renewal», en Valencia también se llevarán a cabo operaciones de renovación urbana que introducirán nuevas tipologías edificatorias en Ciutat Vella. La mayoría de las cuales no pasarán de ser meros proyectos.

Este será el caso de la continuación de la avenida del Oeste. Tras la riada de 1957 se replantaría la ordenación del barrio del Carmen en 1958, introduciendo la edificación abierta en los solares provenientes de la prolongación de la citada avenida, mediante un trazado rectilíneo como el proyectado por Aymamí, pero flanqueado por bloques en lugar de manzanas. El trazado rectilíneo de esta solución sería sustituido en 1960 por otro apoyado en la directriz de las calles existentes (Bolsería, Alta y Salvador Giner).





**Figuras 127 y 128. Plan parcial 1-3-4, ámbito del barrio Carmen, redactado por la Oficina Técnica Municipal. A la izquierda el correspondiente a 1958 y a la derecha el de 1960 (Fuente: Archivo del Servicio de Planeamiento de Valencia).**

De las operaciones de Reforma Interior realizadas en la ciudad de Valencia a **principios del siglo XX**, podemos extraer algunas conclusiones:

Hasta 1956 las innovaciones legislativas son escasas. El Estatuto Municipal de 1924 y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ahondan en las opciones urbanísticas recogidas en la Ley de Expropiaciones de 1879 y la Ley de Saneamiento y mejora de las Poblaciones de 1895. La anchura de las franjas laterales de posible expropiación se amplía y la proyección y ejecución de las obras puede corresponder al Ayuntamiento o bien, previa su autorización, a Sociedades o particulares.

Del análisis de los determinados proyectos de ensanche y apertura de calles, se han hallado criterios de delimitación de los ámbitos de actuación: a pesar de que la Ley admite la extensión del ámbito a expropiar a las franjas laterales, solamente se expropiaban los terrenos necesarios para la apertura de las calles o plazas y las parcelas que a causa de la obra pública quedan in edificables. Como mucho, se propuso la inclusión en el ámbito a expropiar de los terrenos necesarios para creación de solares que admitan edificaciones «de la capacidad y ornato» que exija la importancia de la vía.

Se ha constatado que por regla general se trataba de operaciones de reforma interiores con análisis económico-financieros totalmente desfavorables y sin ningún tipo de rentabilidad. Entre los Proyectos de Urbanización Parcial hallados en el Archivo Histórico de Valencia solamente uno no es deficitario; todos los demás describen la obtención de unos ingresos (mediante venta de los solares resultantes y percepción de contribuciones especiales), inferiores a los gastos (obtención de suelo)

El hecho de que las operaciones no sean rentables puede deberse a la circunstancia de que solamente se incluyan en el ámbito de la actuación las edificaciones afectadas en todo o en parte por la vía pública, ya que de la aplicación de este criterio resulta la generación de escasos solares susceptibles de venta y la no recuperación de plusvalías que siguen repercutiendo en construcciones de propiedad privada cercanas a la obra pública.

Desde principios de siglo XX y anteriormente a la ley del Suelo de 1956, las leyes de régimen local que se van sucediendo llegan a alcanzar el mismo grado de desarrollo que se observa en la práctica de la reforma interior. A través de distintas actuaciones que después estudiaremos, se ensayan formas de obtener suelo y gestionarlo por medio de convenios con los propietarios y otros métodos alternativos a la expropiación forzosa.

En desarrollo del Plan General de València y su cintura de 1946, Javier Goerlich redacta lo que puede ser considerado como una nueva versión de su plan de 1928, las denominadas Hojas Parciales 1-3-4 o Proyecto Parcial de Alineaciones y Zonificación del Casco Antiguo, que se aprobará en diciembre de 1956.



**Figura 129. Hojas Parcial 1-3-4 Proyecto Parcial Alineaciones. PGOU 1956.**

De esta forma, el Plan General de 1946 ya contenía unos trazados para Ciutat Vella, pero de una gran elementalidad y falta de detalle. Así, los principios y criterios expuestos en 1928 se mantienen. Al margen de otras alteraciones menores, destaca la inclusión de una zonificación que diferencia en Ciutat Vella dos zonas: la llamada Histórico-Artística, y el Casco Antiguo, genérico. La normativa de la Hoja 1-3-4, mantenía las mismas propuestas de su Plan de Reforma Interior de Goerlich de 1928, con nuevas intervenciones de fuerte impacto, entre estas, la Parcelación huerto Tirador, la Ampliación c/ Na Jordana, el Vaciado Plaza la Reina y la Ampliación C/ Serranos y «Circus» en torres Serrano.

Asimismo, sus Ordenanzas permitían una gran sobre-elevación de plantas, que arruinarían la imagen de Valencia. El Plan apenas se ejecuta en sus determinaciones fundamentales, pero a partir de 1958 se aprueban múltiples modificaciones y proyectos parciales que lentamente y de forma casi imperceptible van transformando la fisonomía y la estructura del Casco Antiguo. Esta situación no es diferente de lo que contemporáneamente está ocurriendo en Europa. Los años sesenta, la era de plomo (o dorada para otros) del desarrollismo, son años poco dados a la conservación. En todas partes se ejecutan operaciones de «Urban Renewal» —de Renovación Urbana— que suponen la extirpación de los tejidos urbanos preindustriales. La Ciutat Vella de València no permanece ajena a esta situación.

Algunos proyectos ejecutados —otros, afortunadamente, post-puestos— dan buena cuenta de la influencia de las doctrinas de la Renovación Urbana, mientras el resto de la Ciudad Antigua languidece, abandonada tras los intentos fracasados de Reforma Interior, y decae social y económicamente.

El Plan Parcial Hojas 1-3-4 sigue fielmente el guión, el modelo del Plan de Valentín-Gamazo, con escasísimas alteraciones, introduciendo incluso nuevas reformas —a la confirmación de la apertura de la avenida del Oeste, añade otras nuevas (calles Escolano, Taula de Canvis y Serranos)—, y lo que es peor, permitiendo, por medio de las Ordenanzas, sobreelevaciones que rompen el perfil urbano, densificando un medio que ya se calificaba de saturado.



**Figura 130. Plan Parcial del Barrio del Carmen de 1960. Fuente Ayuntamiento de Valencia.**

Con todo, las transformaciones más notables de Ciutat Vella serán consecuencia de las incontables modificaciones puntuales que se registran desde su aprobación hasta los años setenta. Sin olvidar los efectos de unas Ordenanzas (aprobadas en 1955) que supusieron un aumento generalizado de las alturas y la posibilidad de construir «edificios singulares» (Finca de Hierro<sup>205</sup>, frente a San Agustín, p.e.) cuyas alturas rebasaban en muchas plantas las permitidas.

<sup>205</sup> Año de construcción. 1954. Proyecto de la construcción de un edificio en la Plaza de San Agustín. Este edificio, en un principio, lo pensaron llamar «Edificio Garceran», pues Don Amadeo Garceran propietario del Cupón Regalo Comercial fue quien lo financio, pero pronto la sabiduría popular acabaría llamándolo «La finca de hierro». Dadas las dificultades que en aquellos años se tenía para conseguir hierro para su construcción, D. Amadeo tomo la decisión de pagarlo por anticipado para así poder asegurarse el suministro del mismo. Después vinieron las dificultades, pues al hacer la cimentación afloro un nacimiento de agua subterránea y se tuvieron que colocar 40 bombas que trabajaron día y noche durante meses para poder acabar el enorme y profundo agujero, pues no hay que olvidar que en aquella época el hacer un edificio de aquella envergadura que además tenía sótanos con garaje era de gran dificultad sobre todo en Valencia donde el nivel freático del agua esta a poca profundidad. Fue tal el retraso, que el proveedor del hierro, quería incrementar el precio del mismo, pero al final se le dio la razón al propietario y las obras continuaron. El proyecto fue del arquitecto D. Vicente Figuerola Benavent.



Figura 131. La finca de Hierro. Fuente <http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/>



Figura 132. Imagen del proceso de construcción de la Finca de Hierro a la derecha. <http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/>

Los planes de los años cincuenta y sesenta no deben ser vistos como una patología, como una anomalía propia, específica y alentada por un régimen totalitario. Eran moneda corriente en toda Europa. Las teorías del Urban Renewal, la hegemonía del Movimiento Moderno con todo su desprecio hacia la Arquitectura (Urbana y Edilicia) del pasado, la necesidad y la oportunidad de reconstruir extensas áreas dañadas por las recientes guerras se aunaron para impulsar operaciones de destrucción a gran escala de los tejidos urbanos históricos.

## **6. LA REGENERACIÓN URBANA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX EN VALENCIA. LA SEGUNDA GENERACIÓN DE PLANES GENERALES: LA ADAPTACIÓN A LA SOLUCIÓN SUR DEL PGOU (1966) LA RIADA DE 1957 Y SUS CONSECUENCIAS URBANÍSTICAS**

### **6.1. *La Ley del Suelo de 1956 y su aplicación en Valencia***

LASO MARTÍNEZ defiende que la Ley del Suelo de 1956 fue recibida como «algo extraño, complejo y difícil de entender e imposible de aplicar» y se debía a la resistencia de la Administración al abandono de los métodos pactistas y extrajurídicos que habían regido la gestión del suelo durante los años anteriores.

Podría decirse, con total confianza, que en la historia urbanística de Valencia hay un antes y un después de la riada del 14 de octubre de 1957 que arrasó la ciudad de Valencia, la comarca de L'Horta y la zona de influencia.

En Valencia, la riada de Octubre de 1957 provoca las primeras actuaciones urbanísticas importantes inspiradas en el nuevo trazado del Río Turia en la conocida como solución Sur. En este sentido y durante esta época, se desarrolla el Planeamiento parcial del barrio del Carmen con objeto de buscar los problemas hidráulicos generados durante la riada.

La Memoria del Documento citada que el Planeamiento respondía a dos objetivos fundamentales, el primero de ellos descongestionar la ejecución del proyecto de la prolongación de la avenida del Oeste, que se encontraba paralizada y el segundo que se centraba en la mejora de las medidas de saneamiento.

Durante esta época se expone al público el Plan Especial de Ordenación de la plaza de la Virgen, en marzo de 1969.

A su vez, el 26 de febrero de 1971 se hace lo propio respecto de la manzana que se encontraba al frente del Jardín del palacio de la Generalitat. Por otra parte, el 9 de julio de 1971, se aprueba inicialmente y se somete a información al público una propuesta de Plan Especial de Ordenación para la manzana delimitada por las Calles Trinquete de Caballeros, San Cristóbal, Milagro y Mar.

### **6.2. *Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y su Texto Refundido de 24 de junio de 1955***

En los años siguientes al Proyecto de Ley de Chapaprieta, aparece también el Proyecto de Código de Administración Local de 1941, que tiene interés porque supuso una evolución en cuanto a las ideas e instituciones urbanísticas del momento<sup>206</sup>.

Algunas de estas ideas serían incorporadas más adelante en la propia Ley del Suelo de 1956, destacándose la previsión de un Plan nacional, Planes comarcales de urbanismo, así como la creación de Mancomunidades con fines urbanísticos y la creación de los Consejos Superior y provinciales de Urbanismo.

---

<sup>206</sup> BASSOLS I COMA, M.: «Génesis y evolución del Derecho Urbanístico (...) ob. cit., pág. 530

La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 vino a recoger algunas de las ideas y la visión de la problemática planteada en el Proyecto de 1941.

Desde el punto de vista de la renovación urbana o la reforma interior, la aportación más interesante la encontramos en la Base XVI, en la que se insta a los municipios que contaran con una población mayor de 10.000 habitantes a elaborar «*un plan completo de urbanización que comprendiera la reforma, ensanche, higienización y embellecimiento de su aglomeración urbana, incluidas superficies libres*» en un plazo máximo de 3 años. De esta forma, se introduce la consideración de la reforma interior conjuntamente en la planificación urbanística.

Por otro lado, en materia de gestión del planeamiento, el Texto Refundido de 1955, amplía el contenido de la ley con algunas aportaciones de interés. Entre estas, se abre la posibilidad de permitir a los propietarios la posibilidad de colaborar en la ejecución de los Planes y Proyectos de urbanización por medio de la constitución de Asociaciones de propietarios (art. 140).

En cuanto a las expropiaciones, en el artículo 144 del Texto Refundido de 24 de junio de 1955, se amplía la zona a expropiar:

*«no sólo las superficies que hayan de ser materialmente ocupadas por las obras proyectadas, sino a todas las que sean declaradas necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento del proyecto y también a las que por su proximidad alcanzaran, por ejecución del Plan, aumento de valor superior al veinticinco por ciento».*

Además, se obliga a los ayuntamientos a que establezcan un plazo no superior a diez años para expropiar e indemnizar a los propietarios afectados por la ejecución del Plan.

### **6.3. Ley de 18 de diciembre de 1946 de la Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca**

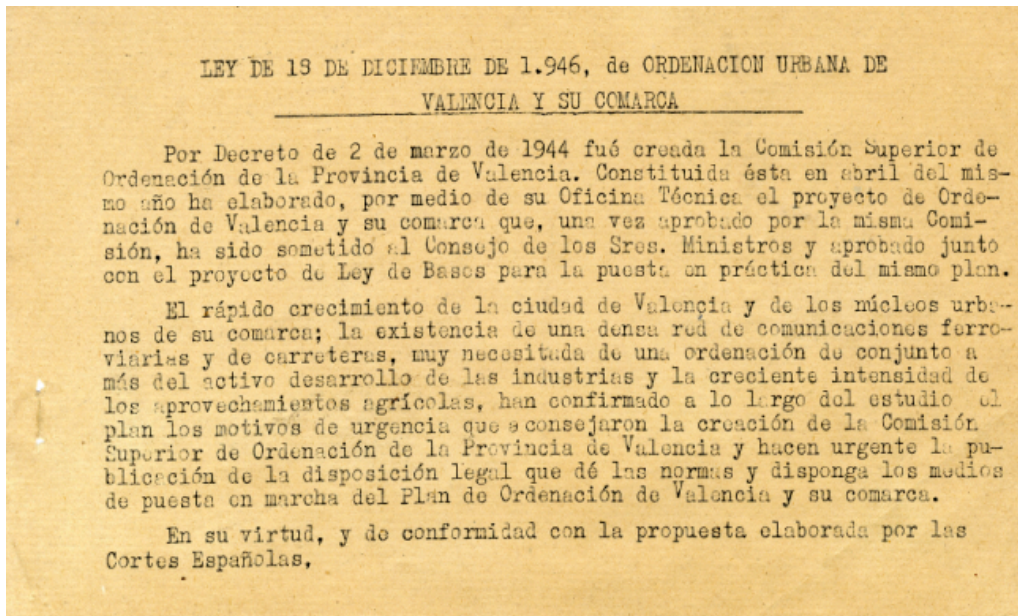
Esta ley tiene un contenido similar al de la Ley de Ordenación Urbana de Madrid de 1946. En este sentido, se regulan las denominadas Leyes de «asociaciones de propietarios», como avances de las posteriores Agrupaciones de Interés Urbanístico, al determinar que aquellos propietarios cuya finca o fincas representaran al menos tres cuartas partes del total de la propiedad afectada por un proyecto parcial podrían constituirse en asociación para la ejecución de éste y, en cierta manera, aunque no se dice de forma explícita, parece que se les atribuye también la financiación de la ejecución.

Esta Ley permite además abonar a los propietarios expropiados los justiprecios en concepto de terrenos pertenecientes a la entidad expropiante, siempre que el valor de las parcelas no superara el 25% de la de menor cuantía y dando preferencia a los propietarios expropiados a adquirir aquellas parcelas que estuvieran situadas en la misma zona.

De esta forma, se puede decir que la Ley comenzaba a configurar así técnicas alternativas a la estricta expropiación forzosa de los terrenos y con el tiempo permitirá a los propietarios del suelo involucrarse en la gestión de las actuaciones y participar en los resultados<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> GARCÍA PASTOR, M. «La gestión urbanística en las operaciones de (...) op. cit., pág. 64



Ficha 133. Portada de la Ley de 18 de Diciembre de 1946 de Ordenación Urbana de Valencia

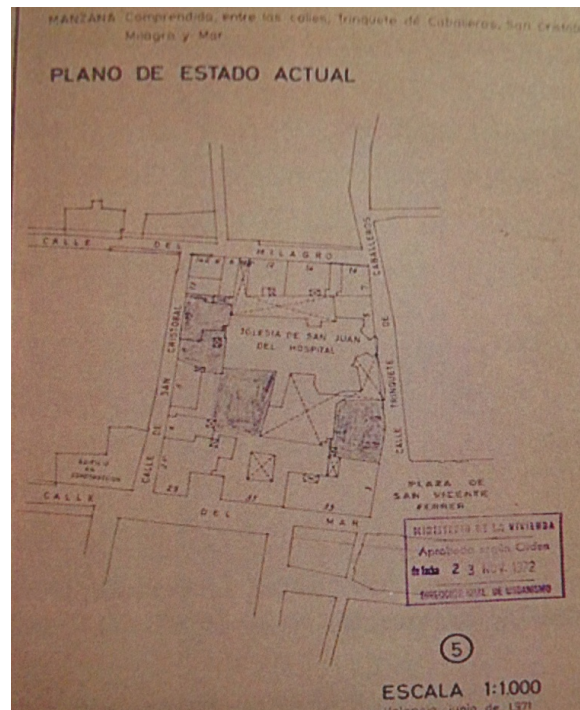
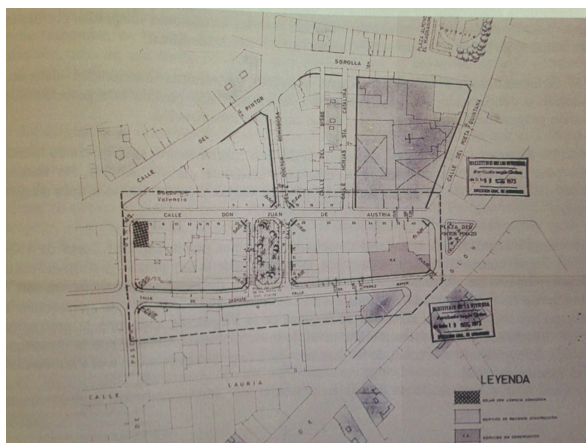


Figura 134. Plano de Estado de la propuesta de Ordenación de la manzana de la Iglesia de San Juan del Hospital. Fuente Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia.

De esta forma, el Ayuntamiento pretendía remodelar la ordenación sustituyendo las edificaciones de la calle San Cristóbal para crear tres zona de «jardín arqueológico» al servicio de la Iglesia de San Juan del Hospital. El documento fue recibido con un rechazo unánime de los propietarios afectados que manifestaron el sentir común de que el Plan se proponía en beneficio exclusivo de la iglesia y a costa de los moradores de las viviendas que se iban desplazados a cambio de escasas indemnizaciones.



**Figura 135. Plano de Alineaciones de las Calles Juan de Austria, Sagasta, Pérez Bayer, Emperador y Plaza del Colegio de los Niños de San Vicente. Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia**

La propuesta aprobada con fecha de 13 de noviembre de 1972 por el Ministerio de la Vivienda, provocó un debate acerca de los conceptos de utilidad pública e interés público que el Ayuntamiento resolvió calificando de dominio público los jardines que se adscriben al servicio de la Iglesia.

La gestión del documento se iba a llevar a cabo, según el Plan de etapas y Medios económico-financieros, mediante expropiación, en la que se designaba beneficiario de la expropiación al Patronato de San Juan del Hospital. No obstante, la ejecución del planeamiento no se ejecutó de forma definitiva.

## 6.4. El Plan General de 1966. La Ordenación de Valencia

### 6.4.1. Actuaciones previas a la riada y los inicios del Plan Sur

Con anterioridad a la riada de Valencia, ya se habían realizado muchos bocetos coincidentes con el Plan Sur, elaborados por el Ingeniero de Caminos, Eustaquio Berriochoa, con la finalidad de solventar los graves problemas de los pasos a nivel en Valencia. De hecho, este técnico, once años antes de la riada, no había visto otro modo de terminar con los casi 300 pasos a nivel que parecían sembrados de forma caprichosa por la ciudad de Valencia, por lo que no hubo otro remedio que desviar el río Turia por el sur e incluir las vías férreas en paralelo al nuevo cauce.



**Figura 136. Pasos y enlaces ferroviarios en Valencia en 1957. Plano de Berriochoa. Fuente. Hasta aquí llegó la riada. Pérez Puche**



### 6.4.2. Las riadas de octubre de 1957

La riada del mes de octubre de 1957, pese a sus trágicas consecuencias tanto sociales como económicas, provocó y actuó de acelerador de un ambicioso plan de transformación de la ciudad que se cifró, inicialmente, en la definición y puesta en marcha de cinco grandes polígonos de urbanización residencial e industrial, la expansión de la ciudad universitaria, la construcción de nuevas instituciones públicas y centros escolares, y sobre todo la desviación de las aguas del río Turia a su paso por Valencia.

Considerando la necesidad de estudiar este último proyecto, según se relató en «Las Provincias» unos días después, se encomendaron los trabajos al arquitecto Fernando Martínez García-Ordóñez<sup>208</sup> y al Ingeniero Claudio Gómez Perreta.

Sin embargo, las ideas que empezaron a proyectarse no se traducían en entregas presupuestarias y la viabilidad de la financiación del Plan Sur comenzó a ponerse en tela de juicio cuando los fondos de la suscripción nacional de la ayuda para Valencia de destinaron a los damnificados por las malas cosechas de tomate de Canarias.

El primer borrador del proyecto estuvo listo en enero de 1958, cuando fue presentado al Ministro de Vivienda. Incluía el desvío del río, la presa de Villamarchante, la reorganización ferroviaria y la recuperación de suelo con un presupuesto estimado de 5.000 millones de pesetas. Y entonces el proyecto pareció guardarse en un cajón.



**Figura 137. Plano de Ordenación Solución Sur. Fuente. Archivo Ayuntamiento de Valencia.**

En junio de 1958, un nuevo temporal provocó una riada en el Marítimo y otros barrios de la ciudad. Muchos colectores y acequias estaban aún cegados por toneladas de barro reseco. Esta situación provocó que el alcalde Tomás Trénor pronunciara un discurso muy crítico con el gobierno por su poca implicación. La difusión del discurso fue prohibida y tiempo más tarde el alcalde fue cesado y sustituido, pero tuvo su efecto. En julio, Franco dio su aprobación al Plan Sur y el 28 de ese mes se aprobó por el Consejo de Ministros. Pero entonces, y siguiendo a PEREZ PUCHE<sup>209</sup>, vino una nueva paralización motivada en razón a que el Plan de Estabilización Económica congeló las inversiones presupuestarias por falta de recursos, hasta el 20 de diciembre de 1961 la Solución Sur no se convirtió en Ley aprobada por las Cortes Españolas.

<sup>208</sup> GARCÍA-ORDÓÑEZ, F.M. (1988) «El Plan Sur visto desde 30 años después» en *I Congrés d'Història de la Ciutat de València (segles XIX-XX) En trànsit a gran ciutat*; ed. Ajuntament de València, t. II, València.

<sup>209</sup> PEREZ PUCHE F. «Hasta aquí llegó la riada. Valencia y el Turia.» Editorial Ayuntamiento de Valencia. 2007. Pág. 169.

No fue hasta febrero de 1965 cuando comenzaron las obras. Con los años, el Plan se había ido modificando, incluyendo una renovación de la red de alcantarillado y nuevos puentes sobre el nuevo cauce (por ejemplo, inicialmente estaba previsto que la carretera de Madrid y las vías de FEVE lo cruzaran en vado, con el caos que eso produciría en caso de riada). En 1969 terminó la construcción del nuevo cauce, pero toda la Solución Sur no acabó hasta 1972, con todos sus puentes, vías marginales y accesos ferroviarios. Y precisamente el 18 de junio de 1972, por primera vez una riada llenó el nuevo cauce de orilla a orilla.

En cuanto a la financiación de las obras, el Estado corrió a cargo del 75%, el Ayuntamiento el 20% y la Diputación el 5% restante. La parte correspondiente al Ayuntamiento fue pagada a lo largo de más de 20 años con la aplicación de impuestos especiales en la ciudad. El más conocido es el recargo de 0.25 pesetas sobre los sellos de correos, aprobado en enero de 1963, pero hay que sumar el recargo de 0.50 sobre los telégrafos, el 25% sobre el consumo de alumbrado, el 100% sobre arbitrios extra, el 10% sobre el arbitrio de la riqueza urbana, el 15% sobre la rústica, el 40% sobre la licencia fiscal, el 3% sobre la estancia en hoteles, el 3% sobre la tarifa del servicio telefónico, el 10% sobre el impuesto de lujo y tasas especiales de aparcamiento y circulación de vehículos.

Las obras, tras diversos abatares, incluso la anulación del concurso por falta de la cláusula de la revisión de precios, se adjudicó a la empresa CYT-MZOV por 1.292,2 millones de pesetas.

Durante este proceso, en julio de 1959 el Ayuntamiento aprueba la adaptación del Plan de Valencia de 1949 a la Solución Sur.



Figura 138. Imágenes de la construcción del Plan Sur. 1968. Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia.

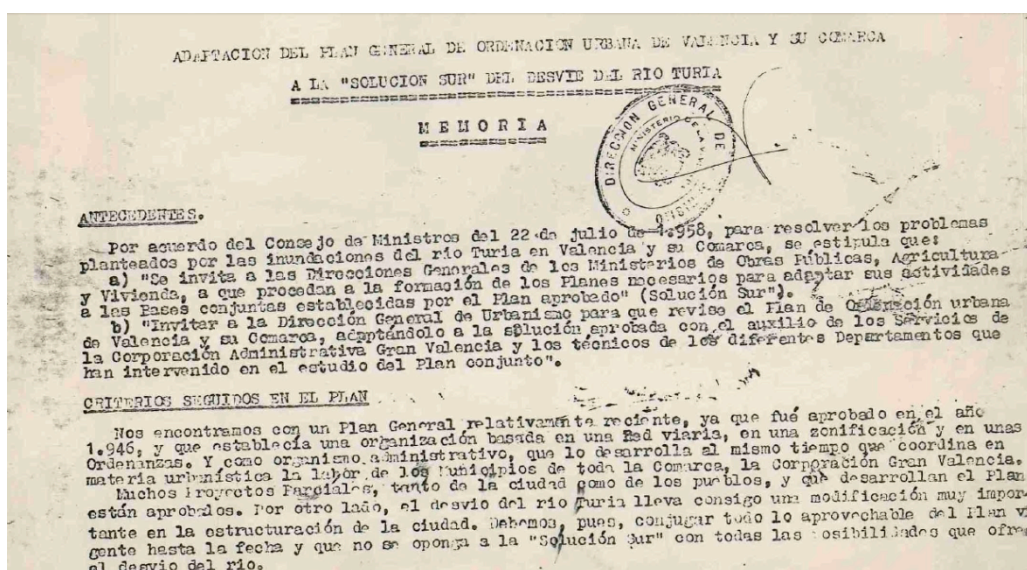


Figura 139. Fragmento del acuerdo de adaptación del PGOU de Valencia a la Solución Sur. Fuente Ayuntamiento de Valencia.

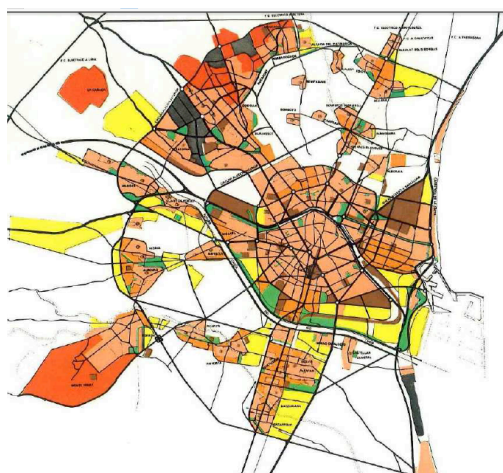


Figura 140. Plano de Ordenación de 1966. Fuente Archivo Ayuntamiento de Valencia.

### 6.4.3. El destino del viejo cauce del Turia

En 1970, con las obras en su tramo final, se empezó a plantear cual sería el destino del viejo cauce del Turia que atravesaba la ciudad. De esta forma, en 1971, con la reforma del PGOU de Valencia para adaptarse al Plan Sur y a instancias del Ministerio de Obras Públicas (el viejo cauce era propiedad estatal en esos momentos), se proyectó que el espacio del cauce fuera ocupado por una autopista de 28 metros de ancho y todas las conexiones para distribuir el tráfico por la ciudad. Dicha autopista sería el final de la autopista de Madrid a Valencia, que llegaría así hasta el mar. A lo largo de los dos siguientes años se produjo una gran campaña de protesta contra esta solución, exigiendo que el cauce se convirtiera en una zona verde de la ciudad. Finalmente, Obras Públicas desistió de su idea original y el Ayuntamiento acordó destinar el viejo cauce a zona verde, modificando el PGOU y pidiendo al Estado su propiedad. En noviembre de 1976, y como cita LLOPIS<sup>210</sup>, durante la primera visita del Juan Carlos I como jefe del Estado, se donó la titularidad del viejo cauce a la ciudad.



Figura 141. Las autopistas y el metropolitano aéreo proyectados entre 1966 y 1969 para ocupar la totalidad del cauce viejo del río Turia. La Gaceta Ilustrada. Madrid. Septiembre de 1968. Folletos reivindicativos en referencia la protección del cauce.

<sup>210</sup> LLOPIS ALONSO A. El jardín del turia: otros tiempos, otros proyectos, otras imágenes. Editorial Ayuntamiento de Valencia. 2002.

#### 6.4.4. Inicio del Plan General de Valencia de 1966

Por lo que se refiere a los orígenes de este Plan General, contó en primer lugar con las actuaciones preparatorias llevadas a cabo en enero de 1958, al poco de constituirse una Comisión Técnica que abordase tanto la ordenación de Valencia como de su Área Metropolitana.

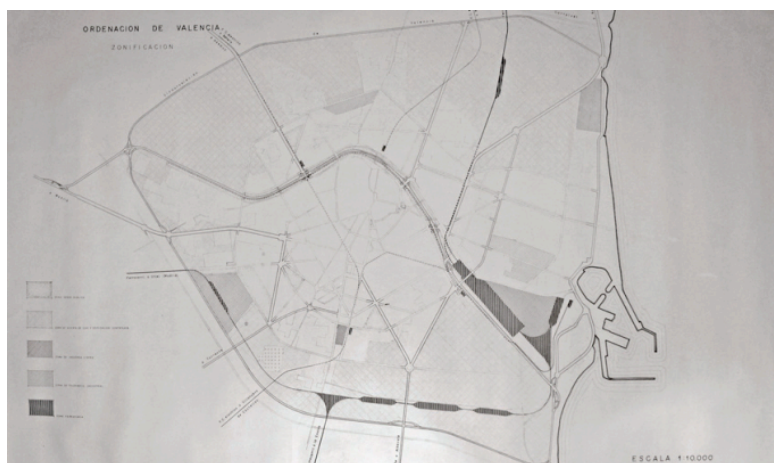
Todo ello era absolutamente lógico, ya que el estudio del problema del río bajo el aspecto hidráulico exclusivamente era incompleto, puesto que llevaba aparejado otros dos aspectos, como eran los enlaces ferroviarios y el urbanístico, ya que según fuera la solución que se diera al río, sería distinta también la solución urbana de la zona en contacto con el mismo, e incluso del conjunto de la ciudad.

En este contexto, fue de vital importancia la creación del organismo correspondiente al «Consejo General de la Corporación Administrativa Gran Valencia», ya que por estar integradas en este organismo todas las representaciones de los distintos órganos que intervienen de alguna manera en las obras que han de realizarse en Valencia y su comarca, se constituía como el más idóneo para proponer las directrices que han de seguirse en los proyectos que afectan a su comarca, impidiendo que la actuación de los organismos existentes sea aislada de cada uno sin contacto ni conexión con los demás.

#### 6.4.5. El Plan de adaptación de la capital

La Oficina Técnica estudió en primer lugar lo referente al municipio de Valencia (en concreto, la situación de los Polígonos para vivienda de Renta Limitada proyectados a raíz de la ley de 1955 y la zonificación general) para pasar a continuación —ese era el plan inicial previsto— al estudio de la comarca.

A tal fin, y como así expone SELVA ROYO<sup>211</sup>, se requirió del arquitecto municipal de urbanismo, Camilo Grau Soler, preparar el plan completo de urbanización del Polígono de la Avenida de Castilla —el único que de momento se iba a iniciar en Valencia—, ya que el Director General de Urbanismo era partidario de subastar las obras necesarias.



**Figura 142. El plano III, de Zonificación a escala 1:10.000, elaborado por García-Ordóñez en marzo de 1959. Fuente: Archivo Histórico Municipal del Ayuntamiento de Valencia**

<sup>211</sup> SELVA ROYO J.R. «29+1. La ordenación urbanística metropolitana de Gran Valencia (1947-1986)», dirigida por el profesor José María Ezquiaga Domínguez y leída por su autor el día 9 de enero de 2013, en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra.

Por último, la Memoria del Plan venía acompañada de un interesante documento titulado «Información sobre los polígonos actualmente aprobados», en el que se actualizaba la vigencia de todos los Planes Parciales de desarrollo del Plan General de Valencia y su Comarca. El documento anexo se componía tanto de un informe escrito como de un plano al efecto. En referencia a los planes desarrollados con anterioridad por Gran Valencia, este informe ratificaba su aprobación definitiva (con su fecha rotulada a mano, en rojo).

La transcripción del documento, incluyendo las anotaciones en rojo, era la siguiente:

**1. Plano Parcial nº I.- Avenida de Castilla.** Excepto la zona limitada por paramento Sur de la futura Plaza de Castilla, calle nº 29, cruce de la calle 29 con el Ferrocarril de Utiel. Camino viejo de Torrente, cruce del Cº viejo de Torrente con la calle nº 16, cruce de la calle nº 16 con el nuevo acceso de Torrente y calle nº 31 hasta la Plaza de Castilla. El nuevo acceso de Torrente conservará su anchura de 40 m hasta su cruce con el Ferrocarril de Utiel. (15-3-50) (I-A)

**2. Plano Parcial nº II.- Cuarte Extramuros.** Únicamente el Cº de las Tres Cruces en su tramo comprendido entre la Avda. de Castilla y el Río será prolongación recta del tramo anterior. Quedan por tanto afectados solamente los terrenos que ocupan la Cárcel Modelo y Zona Verde entre C. de Cuarte y Río. Las líneas existentes en el Proyecto Parcial nº II correspondientes al paramento Oeste del mencionado tramo del Cº de Tres Cruces subsisten. (15-3-50)

**3. Plano Parcial nº III.- Cº Real de Madrid.** Queda sin aprobar la zona comprendida entre la calle nº 53 (Salvador Perles), calle nº 62, Ferrocarril Madrid-Valencia, Prolongación de Concepción Arenal, Plaza en proyecto, Concepción Arenal, Carretera Real de Madrid, calle nº 68 y límite del Plano hasta la calle nº 53 (Salvador Perles). La línea de circunvalación prevista en el Plan Sur, se adaptará a la faja anteriormente destinada al acceso al Puerto y Zonas Verdes marginales que figura en este Plano Parcial. Dentro de lo exceptuado queda aprobado el Polígono comprendido entre el futuro Río y la carretera aneja, que limita la Ciudad del Aprendiz por el Sur, calle nº 37, calle nº 54, Camino Real de Madrid, calle nº 63 y calle nº 52 hasta el futuro Río, punto de partida. Quedan sin aprobar las alineaciones de la calle de Venezuela, que comienza en la calle de Gaspar Aguilar y se prolongará sin quiebro hasta su encuentro con la calle del Ferrocarril, aconsejándose para su anchura treinta metros. (23-2-54)

**4. Plano Parcial nº IV.- Monteolivete.** Queda aprobada la zona limitada por Camino de Tránsitos hasta la calle prolongación de Ciscar, esta calle hasta su encuentro con la calle paralela a la de Tránsitos que limita el polígono de ejecución «Fuente de San Luis», dicha calle hasta su encuentro con Carrera de Encorts y calle diagonal hasta encuentro con Tránsitos en la plaza hoy circular que tendrá un diámetro de 160 m. (24-1-53).

5. Finalmente, a pesar del equívoco nombre inicial (**Polígono Industrial de la Avenida de Castilla**), **el Polígono nº 3** fue recibido por el Ayuntamiento de Valencia como Polígono Industrial o de Vara de Quart, y así pasó a la Gerencia de Urbanización. Su aprobación inicial tuvo lugar el 5 de mayo de 1961, la definitiva (por la que se fijaba el Plan Parcial) el 10 de julio, y fue entregado por Gran Valencia al Ministerio de la Vivienda en noviembre de ese año.<sup>212</sup>

Este plan constituyó una de las primeras experiencias españolas en el ámbito de los polígonos industriales programados, resultando de una gran aceptación tanto técnica como social.

---

<sup>212</sup> Se habían previsto un total de 52 parcelas industriales. Tras la delimitación de la expropiación el 15 de noviembre de 1962, se fijó un justiprecio de 60.162.811 pesetas. El polígono tenía una extensión de 47,92 hectáreas (479.200 metros cuadrados), con una posibilidad de ampliación de 16,83 Ha: en total, unas 65 Ha, para las que se acordó fijar los honorarios —a razón de quince mil pesetas la unidad— en 987.600 pesetas.

#### 6.4.6. Principios generales del Plan General de 1966

SORRIBES I MONRABAL<sup>213</sup> considera el PGOU de 1966, más que un Plan el de un plano, por cuanto la memoria que se limitaba a 9 folios no incorporaba ni un estudio ni un análisis, ni demográfico, ni urbanístico ni económico.

Por otro lado, las normas urbanísticas que acompañaban al Plan establecían altísimos coeficientes de edificabilidad; en edificación abierta se llegaba a 1'5 m<sup>2</sup> de techo por metro cuadrado de suelo, que equivale a entre 125 y 200 viviendas por hectárea. Esta altísima densidad fue confirmada por los 15 planes parciales que se aprobaron; y se agravó aún más al interpretar que esa edificabilidad se aplicaba a la totalidad del plan parcial y, luego, a cada parcela, con lo que en la práctica se duplicaba la volumetría.

Se eliminan las zonas de ciudad jardín del plan de 1946 de todos los núcleos excepto en el secano más alto del NW (Paterna y Godella-Rocafort) y del SW (el Vedat de Torrent) e incluso las de la ciudad de Valencia (paseo de Valencia al Mar y ensanche del suroeste) que se recalifican a zona de edificación abierta de alta densidad.

El plan de 1966 no tenía planos de alineaciones, que se dejaron a la redacción de los planes parciales. Sólo contenía un plano de zonificación a escala 1/10.000 sin ningún grado de detalle; era una simple superposición de manchas de las diversas «zonas», limitadas por la descomunal red viaria, el auténtico soporte del plan. En este plano, se grafiaban para uso industrial 2.460 hectáreas, todas ubicadas en terrenos de la huerta.

El sistema de espacios libres y de parques públicos se limitaba al mínimo de la Ley del Suelo de 1956; además, la distribución de zonas verdes era irracional, relegadas a espacios marginales e incluso llegando a contabilizar como tales chaflanes e islotes de tráfico; sólo estaban para cumplir el requisito legal y no se llegó a ejecutar ninguna. No es extraño, dado que en la Memoria del plan se dice que las zonas verdes son demasiado costosas y para que sean rentables se permite edificar en ellas bares, restaurantes, teatros, mercados..., quedando las áreas libres como marginales. Es un plan con una completa carencia de previsión de equipamientos.

#### 6.4.7. Afección del Plan General de 1966 a la reforma interior de Valencia

Otra labor de ordenación que afrontó la Oficina Técnica en este período fue la reforma interior puntual, que venía a entroncar con las famosas y polémicas propuestas del que fuera Arquitecto Mayor del Ayuntamiento de Valencia, Javier Goerlich Lleó.

Entre ellas destaca la reurbanización de los terrenos liberados por el Viejo Hospital de Valencia, en pleno centro de la ciudad, en la que la Diputación estuvo directamente relacionada. Ahora, sin embargo, interesa hablar sobre una operación de reforma interior del Barrio del Carmen, cuyo plano —sin firma ni fecha— se conserva en la sección *Gran Valencia* del Archivo Histórico de la Generalitat.

En efecto, parece que la Oficina Técnica estuvo relacionada con una propuesta destructiva, en la que la trama original del barrio quedaba reorganizada por la nueva edificación abierta. El sector afectado estaba comprendido entre las calles de Cuarte, Salvador Giner, Na Jordana y Guillem de Castro. Pueden apreciarse bloques en H similares a los utilizados en la maqueta de la Solución Sur en el sector de la Ciudadela (aunque eran ya bastante populares a raíz de su utilización por Vicente

---

<sup>213</sup> SORRIBES MONRABAL J. «Valencia 1940-2014. Construcción y destrucción de la ciudad». Universidad de Valencia. 2014. Pág. 208.

Vives en el Grupo Las Torres de Castellón, en 1955), y otras tipologías utilizadas en las propuestas de recuperación de terrenos.

En concreto, se trata del sector del Plan Parcial nº 1-3-4, desarrollado a escala 1:1.000, y en el que la edificación abierta dejó paso a la regularización mediante manzanas: solamente adquirió protagonismo en la rectificación de alineaciones de la calle Alta, una gran cicatriz en el tejido urbano. A partir de este plano, la Oficina Técnica elaboró una propuesta de ordenación para el centro de la ciudad, perteneciente a la colección de planos —por tipografía y formato— realizados a raíz de la necesaria recuperación de terrenos de la Solución Sur.

Según expone de forma certera BURRIEL DE ORUETA<sup>214</sup>, la carencia de suelo urbanizado llevó a permitir, por distintos mecanismos, un gran aumento de la volumetría en la ciudad preexistente, desnaturalizando el casco histórico y los ensanches. En este sentido, se producía una sustitución indiscriminada con aumentos significativos de la edificabilidad neta.

De esta forma y siguiendo al citado autor, se producían ciertos casos llamativos como «el solar de la Feria del Muestrario Internacional y el palacio de Ripalda, la manzana de la Ciudadela Militar o el Plan Especial de Ordenación de la manzana Vara de Quart-Gran Vía Fernando el Católico, conocida luego como el solar de los Jesuitas.

Asimismo, el Plan de 1966 ratificaba y confirmaba la prolongación de la Avenida del Oeste, cuyas expectativas especulativas acentuaban el proceso de decadencia de Ciutat Vella.

## **6.5. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y actuaciones acometidas en Valencia**

En cuanto a la ordenación del suelo urbano, el artículo 12 del TRLS de 1976 y el artículo del Reglamento de Planeamiento de 1978, confirieron al Plan General la facultad de rectificar directamente a través de sus propias determinaciones la situación urbanística anteriormente existente.

También le permitiera, sin embargo, habilitar la formulación del oportuno Plan Especial de Reforma Interior que desarrollase las previsiones básicas que a tal objeto en él se establezcan.

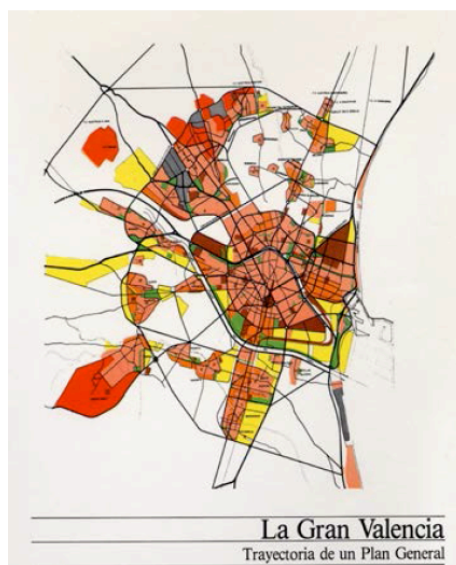
Se reguló exhaustivamente la figura de los Planes Especiales de Reforma Interior, a los que se les dio el cometido de llevar a cabo actuaciones urbanísticas que se encaminaron hacia descongestionar el suelo urbano, crear dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética y mejorar el medio ambiente o los servicios públicos.

En 1979 se celebraron elecciones municipales y como consecuencia de este cambio político se aborda la formulación de una nueva política urbanística que tiene en Ciutat Vella uno de sus puntos centrales de actuación. De esta forma, entre 1975 y 1983 se aprueban en el Área de la Gran Valencia hasta treinta y un Planes Especiales de Reforma Interior, Saneamiento o Protección<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> BURRIEL DE ORUETA. «Planificación urbanística y ciudad» En la Obra «La ciudad de Valencia. Geografía y Arte» pág. 144. Universidad de Valencia. 2010. Pág. 152.

<sup>215</sup> GARCÍA PASTOR M. «La gestión urbanística de las Operaciones de Reforma Interior» Op. cit. Pág. 89



**Figura 143. Imagen de la portada del manual «La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General. COPUT. 1986.**

A mediados de 1980, por parte del Ayuntamiento de Valencia se aprueba el «Programa de Intervención de la Periferia Urbana» (PIPU) que expresaba, ya por entonces, la decisión de mejorar la vida en los Barrios periféricos a través de la nueva figura de los Planes de Reforma Interior, redactándose los Planes de San Marcelino, Orriols, Torrefiel y l'Amistat entre otros.

Mediante estos PRIs, el Ayuntamiento procede a delimitar, por primera vez en suelo urbano las llamadas Unidades de Actuación y a prescribir su gestión mediante sistemas de gestión privada de compensación o cooperación. Estas unidades se emplazan en Massarrojos, Avenida de Alfahuir, Avenida Pío XII, Valle de la Ballestera o Campanar.

También, en julio de 1980 se aprueba por el Ayuntamiento, el PAM (Programa de Actuación Municipal) para la protección del Patrimonio Histórico y Artístico, que sienta las bases de la intervención en Ciutat Vella. El casco histórico, como veremos más adelante, se dividió en 5 barrios o sectores cada uno de los cuales es ordenado mediante un Plan Especial de Protección (PEP).

La estrategia definida en el PAM de 1980 se decanta por la ruptura con lo hecho hasta entonces, se opta y apuesta sin ambages por la conservación, por el mantenimiento de la estructura urbana histórica; por la limitación del tráfico y de la terciarización; por la dotación de equipamientos; por la recuperación de espacios anexos a la edificación (la muralla árabe); por la recualificación de los espacios públicos, mediante proyectos de urbanización en los que la valoración de la calidad es central, e incluso por la descongestión de las manzanas con alta compactación mediante la creación de espacios de uso público —lo que luego se conocerá por esponjamientos— Un ambicioso y amplio programa de actuación en el que los ecos de la estrategia boloñesa son omnipresentes.

En cuanto a esta cuestión y al amparo del marco normativo de los Planes Especiales de Reforma Interior, el Ayuntamiento de Valencia inició la elaboración de todos los Instrumentos de protección y gestión de los cinco Planes que configuran el conjunto histórico de la ciudad.

- a) El Carmen.
- b) Velluters.
- c) Mercat.
- d) Seo-Xerea.



e) Universitat-San Francesc.

De esta forma, puede entenderse que se inicia la etapa que puede considerarse como paradigma de lo que debe entenderse por «recuperación de la ciudad histórica»<sup>216</sup>, conservando tanto los edificios como la población residente, constituyendo un punto de inflexión respecto a la destrucción masiva del barrio producida entre los años 1957 y 1980.

## **6.6. Los planes de protección de Ciutat Vella de Valencia**

Cuatro años después de la formulación del PAM, durante 1983 y 1984, se aprueban conjuntamente los Planes Especiales de Protección (PEP) de El Carme (dirigido por la arquitecta Victoria Solaz Roldán), Seu-Xerea (a cargo del equipo Vetges-tu i Mediterrània), Universitat-Sant Francesc (con Emilio Giménez Julián a la cabeza), Velluters (cuyo director fue José María Dapena Alonso) y El Mercat (conducido por Pilar Núñez Lizondo).

Son años de una actividad febril, de ilusión, de proyectos de transformación —no solamente urbanísticos—, en los que se da un giro copernicano a lo propuesto y/o realizado hasta entonces.

De esta forma y con objeto de preservar el Patrimonio Histórico, los PRIs reivindicaban la aplicación de la Ley de Patrimonio de 1933, enfatizando la necesidad de recuperar la ciudad histórica y de concienciar a los propietarios de las construcciones del valor del deber de cumplir con las obligaciones urbanísticas que en ella se contemplan.

El énfasis en la dimensión conservacionista y el «hiperproteccionismo» difuminará otras consideraciones como el análisis de la viabilidad, la reflexión sobre el rol que debe jugar en el conjunto de la Ciutat o la coherencia de su actual configuración física.

Partiendo del principio casi dogmático de la conservación a ultranza, se da por supuesto que la simple puesta al día de la ciudad antigua la convertiría automáticamente en una pieza útil, lo que la ciudad estaba necesitando. No obstante lo expuesto, el rol que se atribuye al Centro Histórico es demasiado simplista; el soporte edificado en algunas áreas no es apto para la función residencial y finalmente, no existe instrumentación eficaz más allá de medidas indirectas y la quimera de una financiación voluntarista.

En el año 1984, como obedeciendo a un movimiento pendular, hay una gran preocupación patrimonial. El Plan Especial de Protección decide congelar la ciudad en el punto en que la han dejado los planes anteriores. Cualquiera que sea el estado en que nos ha sido legada la ciudad, ese estado es el modelo.

Consecuentemente el Plan limita su acción a la modificación puntual de alineaciones, la dotación de equipamientos y el decoro en la urbanización. La conservación masiva —como objetivo opuesto a la transformación masiva— consolida una precipitada historia con episodios de sinrazón urbana, de hacinamiento especulativo y que perpetuó una trama que perdió su significado cívico y funcional.

En este contexto, puede indicarse que de todos los documentos integrantes de los Planes Especiales de Protección, los Catálogos fueron la diana favorita de sus detractores, poniéndose en tela de juicio la extensión de la protección, su gradación, o la viabilidad de la recuperación de algunos elementos protegidos.

---

<sup>216</sup> ANDRÉS SARASA, J.L. «La Universidad ante la rehabilitación urbana de las ciudades históricas.» Murcia 2002.

### 6.6.1. PERI Barrio del Carmen

Como así se indica en el Capítulo V de la Memoria del PERI del Barrio del Carmen, aprobado con fecha de 26 de abril de 1984 (BOP 29-5-84), este Instrumento de Planeamiento reconoce, como punto de partida, la dificultad de encontrar nuevas dotaciones como característica consustancial al suelo urbano consolidado, proponiendo la aprobación de una orden de prioridades y la adscripción al uso dotacional público del suelo falto de consolidación o de los edificios susceptibles de sustitución o renovación.

Se lamenta expresamente la desaparición de los grandes huertos y espacios libres significativos del oeste del Barrio como eran los Huertos del Triador y Sogueros que permanecieron sin grandes alteraciones hasta hace poco años y que hubieron podido facilitar la recuperación del Barrio.

En este estado de cosas, a partir de 1979, el Ayuntamiento había abandonado la elección del sistema de «cesión de viales con contribuciones especiales» implantándose en las nuevas Unidades de actuación los sistemas de compensación y cooperación.

Por otra parte y en cuanto a los «Criterios de ejecución», el Plan del barrio del Carmen expone que la gestión del Plan se llevaría a cabo directamente cuando los propietarios ejecutasen el derecho que el planeamiento les atribuyera de manera directa, mediante la concesión de la correspondiente licencia o bien mediante el desarrollo de áreas homogéneas de actuación en las denominadas Actuaciones Aisladas como condicionante a la petición de licencia.

### 6.6.2. PERI del Mercat

Este Plan, aprobado el 26 de abril de 1984, delimita una única Unidad de Ejecución en el entorno de la Plaza Redonda, en razón, según la Memoria del plan, al hecho de que el suelo se encuentra totalmente consolidado.

De esta forma, la dimensión del área de Planeamiento y la «finalidad protectora de la Ordenación» no permiten garantizar ni la viabilidad de las cesiones del suelo ni las necesidades colectivas que deben ser satisfechas pero que exceden del ámbito del Área de Planeamiento, por lo que los suelos de uso público previstos en el Plan se obtendrían vía expropiación a cargo del Presupuesto Municipal y, en su caso, de las contribuciones especiales.

### 6.6.3. PERI Seu Xerea

Este Plan, aprobado definitivamente por el Ayuntamiento el día 26 de abril de 1984, delimitó hasta cuatro Unidades de Actuación que se ejecutarían mediante el sistema de Cooperación, describiéndose con una inusitada precisión y exhaustividad las parcelas afectadas (edificadas, solares o inmuebles en ruina), número de viviendas (ocupadas o deshabitadas), cuáles compatibles o en situación de fuera de ordenación.

En el ámbito de la manzana definida por la Plaza Tetuán, la calle Jovellanos, la Plaza Sant Bult y la Calle Músico Iturbi, el Plan propone la creación de una plaza en el ensanchamiento de la Calle Espada, en un área calificada como «muy degradada en cuanto a habitabilidad, ocupación y estado de la edificación».

De esta forma, la razonabilidad de la carga económica que para la ejecución del nuevo espacio público supone la delimitación de la Unidad de Actuación, se justifica precisamente en que la edificabilidad media del PERI es de 2m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s mientras que la edificabilidad de la Unidad de Actuación es de 2,5 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s inferior a la edificabilidad media de las otras tres unidades que se fijaba en 2,8 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s.

En cuanto a las modalidades de ejecución, se optó por el sistema de compensación «con indemnización sustitutoria», pretendiendo aplicar el sistema de reparcelación económica, sustituyéndose la imposibilidad de realizar las adjudicaciones mediante el sistema de indemnizaciones sustitutorias, reconociéndose, asimismo un sistema alternativo a través de la expropiación y las Actuaciones Aisladas.

Por lo que se refiere a la UA 2, se pretendía, en este caso, la creación de una plaza en el centro de las Calles Poeta Liern, En Blanch, Gobernador Viejo y Nuestra Señora de las Nieves, que afectaba a 20 parcelas de las que 7 se suprimían o se reducían considerablemente por destinarse a usos públicos.

Asimismo, comprendía 77 viviendas, 55 de ellas habitadas por 103 personas, por lo que, no obstante optarse por el sistema de actuación por compensación con indemnizaciones sustitutorias, y una edificabilidad de 2,9 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s, el propio Plan reconoce la necesidad de una fuerte intervención de la Administración mediante la gestión de Convenios Urbanísticos con los propietarios o promotores para la realización de las operaciones concertadas, recomendando la utilización, en este caso, del sistema de expropiación con ejecución de viviendas de protección pública y alojamiento transitorio de personas afectadas.

No obstante lo expuesto y pese al interés en la viabilidad de este tipo de actuaciones, lo bien cierto es que ninguna de estas dos llegó a ejecutarse.

Finalmente y en referencia a las Unidades de actuación 3 y 4, yuxtapuestas entre sí y que comprendían 12 parcelas ubicadas en la plaza de Crespins y la Calle de la Unión, la propia Memoria justificativa ya adelantaba en palabras de GARCÍA PASTOR<sup>217</sup> sus «buenas posibilidades de ejecución» por afectar a 8 solares, 2 casas en ruina y 2 casas deshabitadas, ejecutándose ambas unidades entre 1988 y 1989.

## **6.7. Los proyectos de normativa y diseño urbano (PNDU), 1985-1987**

Redactados desde el Servicio de Patrimonio de la Conselleria de Cultura, estos incurrieron en el defecto que luego la misma Conselleria tanto denunciaría: la visión parcial, la ausencia de una estructura global que les diera sentido, y una aproximación «patrimonialista» en el sentido negativo del término.

Se redactaron un total de 25 PNDU, todos ellos afectaron a los entornos de los Bienes de Interés Cultural (BIC) de Ciutat Vella. De desigual factura e intención, incluían en todos los casos prolijos estudios históricos y morfotipológicos que acabaron por ser su mejor aportación. La experiencia valorada en conjunto resultó ser un intento fallido: ni uno solo de los proyectos llegó a aprobarse.

Según GAJA i DÍEZ, metodológicamente estaban viciados de origen. A mitad de camino entre el Plan y el Proyecto no eran ni una cosa ni la otra. Algunos, no todos, fueron magníficos ejercicios gráficos, de análisis e interpretación de la realidad; ejercicios que rayaban el virtuosismo —Ordenanzas dibujadas, perspectivas detalladas de los espacios públicos resultantes—, unas habilidades dignas de mejor causa y, sobre todo, de mejores resultados.

Estos Planes carecían por completo de unas previsiones de ejecución, sin mecanismos de gestión y sin el apoyo de quien tenía que llevarlas a la práctica: la Corporación Municipal.

---

<sup>217</sup> GARCÍA PASTOR M. «La Gestión Urbanística de las operaciones de Reforma Interior. Los Programas de Actuación Integrada de Renovación Urbana» Op. cit. 69

## 6.8. La ejecución del suelo urbano en el Plan General de 1988 de Valencia

### 6.8.1. Introducción

En octubre de 1982, el Consejo General de Gran Valencia decidió paralizar la redacción de un plan comarcal y devolver a los municipios sus competencias urbanísticas. De inmediato, el Ayuntamiento de Valencia acordó elaborar un nuevo plan general en sustitución del de 1966, con el que ya estaba claro que no era posible conseguir el cambio urbano pretendido.

Los trabajos no se iniciaron hasta 1984, cuando el Ayuntamiento de Valencia pudo contar con los medios materiales y de personal técnico de Gran Valencia. En 1985 se aprobó un Avance, que fue objeto de exposición pública y aprobación provisional; tras una segunda aprobación provisional en octubre de 1988, el nuevo Plan General de Valencia fue aprobado definitivamente por la Generalitat el 28 de diciembre de 1988.



Figura 144. Portada Revista Avance del Plan General de Valencia 1985. Fuente Ayuntamiento de Valencia

En palabras de BURRIEL DE ORUETA<sup>218</sup>, el Plan nace con una filosofía muy relacionada con la cultura urbanística europea contemporánea, «un urbanismo de austeridad» en oposición al urbanismo expansionista anterior que tan graves problemas había acarreado. Tiene los mismos planteamientos que los planes generales del momento para las otras grandes ciudades españolas: contención del crecimiento, cosido y consolidación de la ciudad existente antes que seguir con la expansión exterior, recualificación de los barrios populares periféricos, conservación del patrimonio urbano y apuesta por unos espacios públicos más al servicio de los ciudadanos y no sólo del automóvil.

En esa línea iban los cuatro objetivos concretos de carácter estructural del plan de Valencia: descalificación del exceso de suelo del plan de 1966 e introducción de unas zonificaciones flexibles; protección de la huerta; primacía del transporte público; conexión de las áreas centrales con los Poblados Marítimos.

En la versión final ya se recogen la mayoría de los grandes proyectos posteriores, que no dependían de decisiones municipales o superaban sus posibilidades financieras, como el Parque Central, el Parque de Cabecera, la red de metro y el tranvía, el parque lúdico (luego la Ciudad de las Ciencias) y los bulevares norte y sur.

<sup>218</sup> BURRIEL DE ORUETA, E. «Planificación Urbanística y Ciudad», Op. cit. 89

El plan de 1988 recogió todas las iniciativas de la etapa previa, que respondían además a sentidas aspiraciones sociales y que venían de la lucha ciudadana en la dictadura y la transición: la delimitación restrictiva del suelo urbano y la reducción de densidades, la dotación de equipamientos e infraestructuras urbanas a los barrios de la periferia, el jardín del Turia, la protección del Saler y la conservación del centro histórico.

La delimitación de suelo urbano y urbanizable supone una reducción notable respecto al Plan de 1966: las 6.200 hectáreas de suelo urbano y 830 de suelo urbanizable de 1966 se rebajaron en 1988 a 3.632 hectáreas de suelo urbano, 815 de suelo urbanizable más otras 600 de reserva para campus universitario. Esto implicaba preservar unas 2.000 hectáreas de huerta condenadas en el Plan de 1966. También se redujeron significativamente las altas edificabilidades anteriores. Es expresivo el lema del Avance de 1985: «Valencia no debe crecer. Una opción estratégica del plan»

## 6.8.2. Categorías de suelo urbano en el Plan General de Valencia de 1988

El 28 de diciembre de 1988 se aprueba el todavía hoy vigente Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Valencia, donde toda Ciutat Vella quedaba englobada en la zonificación de Conjunto Histórico Protegido (CHP), y donde, asimismo, se preveía la redacción de nuevos Planes Especiales, denominados PEPRI, en sustitución de los entonces vigentes, y «recién» aprobados PEP.

En este sentido, categorizaba el suelo urbano en las siguientes tipologías:

### a) CHP. Conjuntos Históricos Protegidos

Abarcaban tanto aquellas áreas que habían servido de origen a la formación de núcleos urbanos tradicionales (Ciutat Vella, Poblats Marítims,...) como aquellas otras de origen agrícola, absorbidas por el continuo urbano, afectadas por sustituciones tipológicas y generadoras, en algunos casos, de crecimientos de tramas urbanas.

Se distinguían tres subzonas:

**A1) CHP-1 Ciutat Vella A2) CHP-2 Grao-Cabanyal A3) CHP-3 Poblats y Pobles del nord, del sud y de l'oest.**

### b) ENS Ensanche

Se distinguían a su vez las subzonas de B1 ENS-Ensanche y B2 ENS-2 Ensanche protegido

Por una parte, la subzona ENS-2, (Ensanche protegido), estaba constituida por el conjunto de los tradicionales y sucesivos ensanches producidos como extensión del núcleo central (a excepción de El Grao) a partir del último tercio del s. XIX y como consecuencia de las determinaciones generales del proyecto de Ensanche redactado por los arquitectos Monleón, Sancho y Calvo, recogidos y desarrollados en el Plan de Ensanche de 1887. Otras áreas se desarrollaron a partir del Plan de Mora a principios del presente siglo.

En los Ensanches centrales las manzanas alcanzan mayores dimensiones que en los periféricos, y presentaban patio central de manzana resolviéndose los edificios a base de tipologías ya ensayadas en las reformas interiores practicadas en la Ciudad histórica durante la segunda mitad del s. XIX.

Por otra parte, la subzona ENS-2 Ensanche, estaba constituida por las áreas de Ensanches no tradicionales de la ciudad, el tamaño de las manzanas era menor y, por ende, el patio de manzana que conformaban, más reducido.

### C) EDA -Edificación abierta.

Se trataba de la Zona de calificación urbanística que abarcaba a toda una serie de aéreas de la ciudad construidas al amparo de la normativa de Edificación Abierta del Plan del 66 y de las figuras de planeamiento que lo desarrollaron. Se trataba, como cita PEREZ IGUALADA<sup>219</sup>, de aéreas de uso dominante residencial en las que las viviendas se agrupan en bloques exentos que según casos se encuentran dotadas de espacios libres ajardinados.

El régimen de alturas se estableció de forma que se conservaba dentro de ordenación la mayor parte de la edificación ya existente en esta zona de calificación. Para la edificación nueva, el régimen de alturas se constituyó atendiendo a dos criterios básicos:

a) Garantizar un adecuado soleamiento del espacio público, para lo cual se ha regido la regla general de separar los bloques, cuando ello es posible, a una distancia igual o superior a su altura de cornisa.

b) Limitar la densidad de viviendas resultante de la ordenación de modo que, como objetivo idóneo, no se superen las 75/85 viviendas por Ha, y en todo caso, las 110 viv/Ha, en zonas ya consolidadas.



Figuras 145 y 146

### 6.8.3. La delimitación de suelo urbano de 1983 y la definitiva propuesta del Plan General

Al amparo del Decreto-Ley 16/81 de octubre de 1981 sobre adaptación de Planes Generales a la Ley del Suelo de 1975, el Ayuntamiento de Valencia llevó a cabo un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, aprobado definitivamente en 20 de abril de 1983 que constituyó, sin duda, un factor de enorme importancia para racionalizar el desarrollo urbano e impedir actuaciones disonantes con los criterios del futuro Plan General.

Al amparo de esta normativa, se delimitaron en Valencia las siguientes Unidades de Ejecución:

NÚMERO	CLASE DE PLAN	DENOMINACIÓN	FECHA DE APROBACIÓN
6	PERI 3	San Marcelino	18.11.1982
538	PERI 3	Camí Reial	11.7.1985
25	PERI 4	General Urrutia	22.1.1983
27	PERI 4	Colegio Carolina Álvarez	9.2.1984

<sup>219</sup> PÉREZ IGUALADA, J. (2006). La ciudad de la edificación abierta: Valencia, 1946-1988 [Tesis doctoral no publicada]. Universitat Politècnica de València.

3344	PERI 4 BIS	Valencia Residencial	14.2.1985
59	PERI 6	Mercado de Abastos	17.5.1984
71	PERI U	Benito Silans (Estación de Autobuses)	13.10.1983
7.7	PERI 8-bis	Ferrobús	18.1.1981
665	PERI 8 bis	Sector 1	11.7.1985
777	PERI 9	Juan Comenius	31.10.1985
788	PERI 10	San Pío V	5.2.1986
104	PERI 12	Siura	4.6.1982
1081/82	PERI 12	Irene Noguera	7.7.1987
539	PERI 14	Oeste	31.5.1984
794	PERI 16	Sector Mercavalencia	29.7.1987
138	PERI 22	Manuel Laguarda	15.3.1984
980	PERI 22 (Sector 4)	Valencia Urbana	17.5.1984
140	PERI 22	Espai Vert	19.7.1984
540	PERI 22 Sector 2	Unifamiliares	14.2.1985
541	PERI 23	Orriols i Torrefiel	3.3.1983
143	PERI 25	Noumoles-Soternes	20.3.1982
152	PERI 26	Patraix-Olivereta	14.2.1985
542	PERI 26	Nacarella	20.6.1985
544	PERI 26 bis	La Llum-Fuentsanta	17.7.1985
545	PERI 26 bis	San Isidro	17.7.1985
162	PERI 29	Carpesa	14.2.1985
31	PERI 31	Promotora Unida	10.12.1987
31	PERI 31	Gonzalez Lliberós	14.8.1988
31	PERI 31	Civisa	22.9.1988

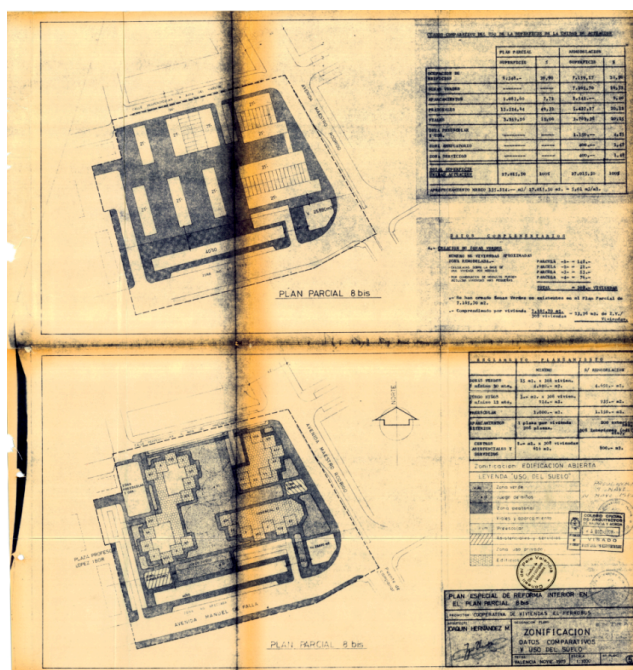


Figura 147. Ferrobús Plan Especial de Reforma Interior 8-bis

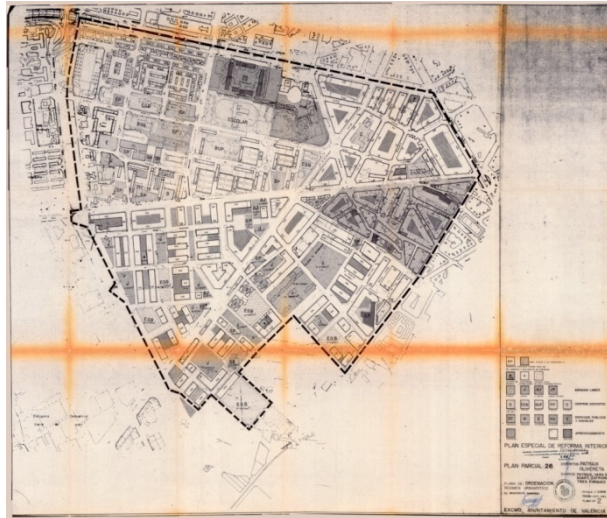


Figura 148. Plan Especial de Reforma Interior de Patraix Olivereta 26

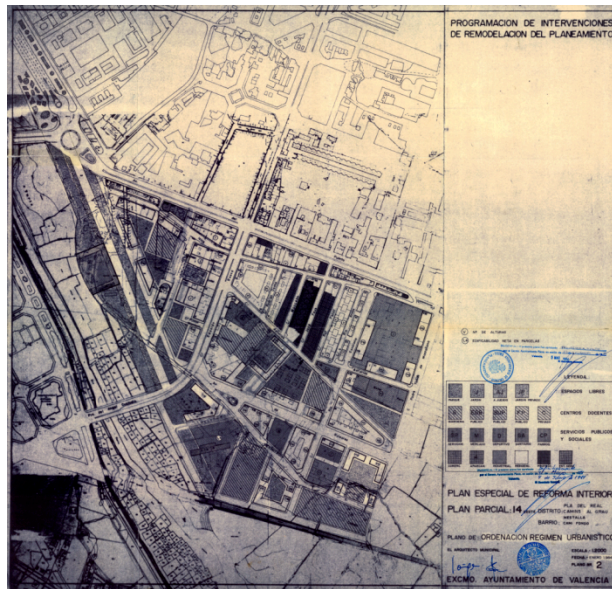


Figura 149. PERI Mestalla y Camins al Grao. 14. Oeste Fuente [www.valencia.es](http://www.valencia.es)



Figura 150. Plan Especial de Reforma Interior. 25 Nou Moles





Figura 151. Plan Especial de Reforma Interior Nº 12. Aiora.

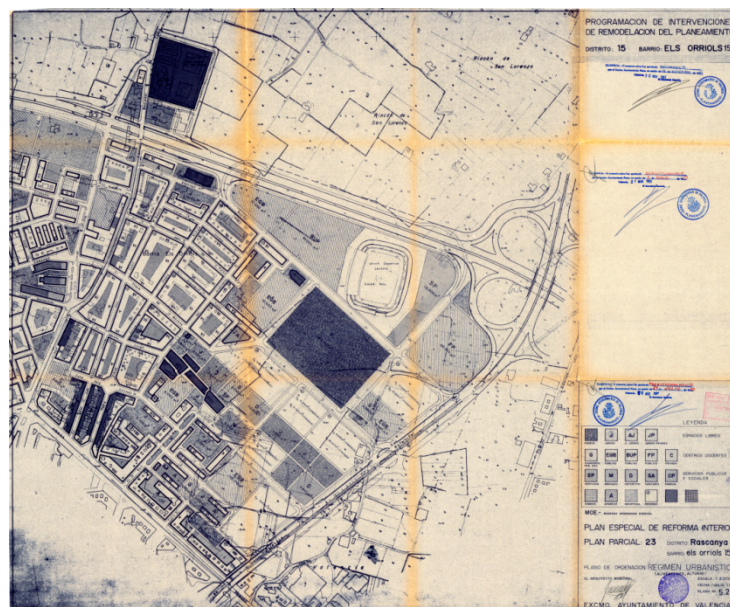


Figura 152. PERI Orriols. Fuente [www.valencia.es](http://www.valencia.es)

Al clasificar como suelo urbanizable más de 2.000 Ha, dejando con la clasificación de urbano 4.016 Ha, permitió congelar, de hecho, posibles nuevas ocupaciones de huerta que difícilmente podrían justificarse. Además, normalizó un mercado de suelo acostumbrado a denominar «urbano» a todo aquel suelo con Plan Parcial aprobado, tuviese o no los servicios mínimos legales, reduciendo las reales expectativas a sus justos términos y acabando con una especulación de suelo que amenazaba, por las altas plusvalías, la continuidad de la huerta.

En este contexto, en el PGOU 1988, y para la delimitación de suelo urbano, el criterio aplicado tuvo en cuenta, exclusivamente, el estricto cumplimiento del artículo 78 de la Ley del Suelo y 21 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, habiéndose definido, con toda precisión a través de la ordenación detallada de suelo urbano que el Plan contiene, el criterio establecido en el art. 21 b) del Reglamento de Planeamiento, ya que el suelo que se encontraba consolidado de edificación en: «...al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el Plan General para ellos proponga» es posible deducirlo, sin género de duda, de la propia ordenación del Plan.

Resultado de todo lo anterior y haciendo balance, finalmente, el Plan clasificó un total de 3.632 Ha, clasificadas como Suelo Urbano, lo que supuso una reducción final de 313 Ha, con relación a la propuesta del Avance de Plan General y de 384 Ha, con relación a la Delimitación de Suelo Urbano de 20 de abril de 1983, Estos datos, por sí solos, ilustraban elocuentemente el esfuerzo realizado por garantizar una aplicación rigurosa de la legalidad urbanística en cuanto a la adjudicación de la consideración legal de «urbano» a un suelo.

**CUADRO COMPARATIVO DE SUPERFICIES DE SUELO CLASIFICADO COMO URBANO, URBANIZABLE Y NO URBANIZABLE.**

	PLAN GENERAL 1.966	DELIMITACIÓN SUELO URBANO 1.983	PLAN GENERAL 1.988	% VARIACION RESPECTO P.G. DE 1.966
SUELO URBANO	6.048 Ha. (1)	4.016 Ha.	3.632 Ha.	- 27,0% (3)
SUELO URBANIZABLE	----	2.032 Ha.	785 Ha. (2)	----
SUELO NO URBANIZABLE	7.417 Ha.	7.417 Ha.	9.048 Ha.	+ 22,0%

**Figura 153. Cuadro comparativo de las superficies del suelo clasificado como urbano, urbanizable y no urbanizable.**

En cuanto a las áreas no revisadas mediante P.E.R.I.s y P.E.P.s, el Plan introdujo sustanciales modificaciones, que se reflejan en disminuciones considerables de aprovechamientos y en recortes importantes de suelo urbano, ya iniciados en el documento del Avance.

La construcción durante el período comprendido entre los años 1961 y 1978 presentaba una media que se aproxima a la creación de 10.000 nuevas viviendas anuales. A partir del año 1978 la actividad decrece gradualmente hasta llegar a las 3.255 nuevas viviendas en 1986 y las 3.788 de 1987.



**Figura 154. Plano de Ordenación Plan General de Valencia. Fuente: [www.valencia.es](http://www.valencia.es)**

Lo expuesto hasta aquí ha aconsejado una estricta definición del suelo urbano en general y del residencial en particular, ajustándolo lo más posible al continuo urbano, para posibilitar como áreas de preferente actuación, ámbitos que por sus características (áreas degradadas, zonas inconexas, vacías), permiten una recualificación selectiva de la ciudad, sin que por ello se bloquee la actividad edificatoria.

En este sentido y como así exponía la Memoria justificativa: «De las 2.129 Has de suelo urbano residencial definido por el Plan, existe todavía capacidad para un techo potencialmente edificable de 5.032.080 m<sup>2</sup>, que traducido a viviendas da una cantidad por encima de las 41.934 unidades, a añadir a las actualmente existentes, que según los computos del año ascienden a 332.957».

#### 6.8.4. La recuperación urbana

La necesidad de intervención preferente en suelo consolidado conllevó la oportunidad de plantearse, de forma urgente, la recuperación de áreas residenciales de la ciudad en vías de degradación y abandono.

Las intervenciones de nueva planta, a diferencia de la rehabilitación, se seleccionaron con el objetivo de constituir compactos capaces de iniciar de forma decisiva la transformación de áreas muy degradadas, que presentaban un alto nivel de desocupación, o con gran parte de su superficie con solares.

Por lo que se refiere a los niveles de intervención según los distritos y barrios, se diferencian por una parte los barrios populares de principios de siglo como los de Convento Jerusalén o el Cabanyal, donde la edificación presentaba un nivel aceptable de conservación y las previsiones del Plan se centraban en el tratamiento de espacios públicos (ordenación de plazas y circuitos peatonales, regulación del tráfico y aparcamientos) y en medidas de protección pasiva de aquellos inmuebles que se consideren de interés, facilitando las operaciones de rehabilitación, más o menos puntuales, a los vecinos.

Por otra parte, en otros sectores con un nivel fuerte de degradación tanto social como urbana (Sectores de Benimámet, Nazaret, Malvarrosa, etc.) se planteaban intervenciones decididas de promoción pública de viviendas, con remodelaciones profundas de la trama urbana acompañadas de acciones dotacionales, de tal forma que se pueda ofrecer una ciudad digna a sectores de la población que hasta el momento no han visto reconocido su derecho a la ciudad.

El Plan de 1988, y como bien expone su Memoria justificativa:

«(...) asume como principio y prioridad, la recuperación de la Ciutat Vella, como base para iniciar una transformación profunda del actual modelo de ciudad. De esta forma se propone intervenciones modélicas en los ámbitos más degradados de la ciudad antigua como: Zonas en torno a las calles de La Espada, Virgen de las Nieves y de la Unión en los barrios de la Seu y de la Xerea, Zonas en torno a la calle Tundidores, Zapatería, Linterna y Hiedra en el barrio del Mercat. Prácticamente la totalidad de los barrios del Carmen y Velluters, haciendo especial hincapié en las arcas alledañas a la calle Guillem Sorolla en Velluters, calles Sogueros y Baja, en Carmen.»

Estas zonas recibieron en el Plan la denominación de Zonas de Intervención Prioritaria (ZIP) y en ellas contempló el Programa del Plan de forma prioritaria el desarrollo de Areas de Rehabilitación Integrada (ARI) Areas de Diseño Urbano (ADU), unidades de actuación y actuaciones aisladas, implantación de dotaciones, rehabilitación pública de viviendas y obras de urbanización.

#### 6.8.5. Las unidades de actuación en el PGOU de 1988

La heterogeneidad de las características físicas de la ciudad ofrece una paradójica homogeneidad en el tipo de problemas que suscita su gestión urbanística. Es aquí donde debemos retomar el análisis de las dificultades que muestra la ejecución poligonal de un suelo como el descrito. La técnica poligonal ve sensiblemente mermada su operatividad al involucrar en un mismo proceso de gestión realidades muy dispares entre si.

La Ley no exigía para la Unidad de Actuación requisitos de delimitación tan estrictos como para el polígono, sino que para su válida delimitación bastaba con hacer posible la justa distribución de beneficios y cargas e incluir la parte que correspondía de terrenos inmediatos de cesión gratuita y obligatoria (arts. 117.3. y 4 L.S. 76).

La expresa referencia legal a la Unidad de Actuación se constituía como un medio de hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones de la propiedad de Suelo Urbano (advirtiéndose como el art

83.4 LS 76 remitía expresamente al 117.3 LS) evidenciaba que este instrumento fue ideado para salvaguardar la eficacia del mandato que impone tales obligaciones y su consecuente distribución ante problemáticas como la ya explicada.

Como continuaba indicando la Memoria justificativa, el texto de la Ley no especificaba si estos instrumentos más flexibles de actuación habían de afectar siempre a terrenos colindantes entre si o si, por el contrario, podrían también afectar a terrenos separados espacialmente por solución de continuidad. Pero el Reglamento de Gestión aclaraba que también resultaba posible esta segunda solución, ya que la unidad reparcelable (y con ella la de actuación) podría ser discontinua e incluso referirse a parcelas aisladas en Suelo Urbano.

Se adjuntan, a continuación, las unidades de actuación previstas en el PGOU de 1988.

UNIDADES DE ACTUACIÓN - ANEXO IV NORMAS URBANÍSTICAS PG88				
Código	IDENTIFICACIÓN	Promotor	Fecha de Aprobación Definitiva	Ejecución
4-5-6/1	Calle de Senent Ibañez. Massarotjos	A.I.U. "Massarrochos"	30-07-99	ejecutado
23/1	Avda. Alfahuir (Planamiento asumido PG-88)	Salvador Coret	09-07-87	ejecutado
27/1	C/Maestro Rodrigo, Avda. Pío XII y General Avilés	ALTIPLA, S.L. (ED, post.PG)	26-07-90	ejecutado
	C/Maestro Rodrigo (Plaza de Badajoz)			
27/2	C/Valle de la Ballestera			
27/3	C/ Grabador Enguñados. (convenio urbanístico)		22-12-86	ejecutado
27/4	Avda. General Avilés ( UA-1, PP-24A, asum. PG-88)		29-07-82	ejecutado
29/2	C/Vicente Zaragoza (redelim. UA-5 PERI 22 )			ejecutado
29/1	Avda. Cataluña.			ejecutado
35/1	Prolongación Avda.Islas Canarias .			ejecutado
35/2	C/Islas Canarias-Avda.Puerto.			ejecutado
36/1	C/ Justo y Pastor ( UA "F" del PERI 12) asumido PG-88		12-11-87	ejecutado
36/2	C/Manuel Candela ( UA "Q" del PER-12)		28-07-87	ejecutado
36/3	Avda. Blasco Ibañez. UA. "X" del PERI del 12		12-12-96	pendiente
36/4	C/Alcalde Cano Coloma. MPG	GEFESA VALENCIA, S.A.	08-09-06	pendiente
39/1	Plaza Enrique Granados		02-07-86	ejecutado
41/1	Alameda-Avda de Francia	East Building, S.A.	27-12-96	ejecutado
55/1	C/Alquería de Benimasot	MARDEVAL, S.L.	21-05-99	ejecutado

Figura 155. Unidades de ejecución de suelo urbano correspondiente al PGOU Valencia 1988. Fuente. [www.valencia.es](http://www.valencia.es)

### 6.8.6. Las actuaciones aisladas

El PGOU 1988 sí ha previsto, y con cierto grado de amplitud, la expropiación forzosa mediante actuaciones aisladas.

Esta previsión es consecuencia, principalmente, de dos razones. La primera es que el art. 83.3. LS, 76 no autoriza a la Administración a obligar a los propietarios de suelo urbano a la cesión gratuita de todos los terrenos con destino público; la Ley sólo permite una exigencia tan intensa en suelo urbanizable pero no en suelo urbano.

La segunda razón requiere una explicación más detenida. Aunque la existencia de edificaciones ya consolidadas sobre un terreno no es obstáculo insalvable para su inclusión en unidad reparcelable, tampoco puede decirse que la inclusión sistemática y generalizada de terrenos edificados, dentro de ordenación, en Polígonos o Unidades de Actuación, sea operativa ni deseable. Es obvio que tal inclusión, en muchos casos, complica sensiblemente el procedimiento reparcelatorio.

Suele retrasar su tramitación y con ello la ejecución del planeamiento, demorando para la propiedad de terrenos edificables la posibilidad de materializar los nuevos aprovechamientos urbanísticos, pues tales terrenos quedan supeditados a un complejo proceso reparcelatorio cuya resolución escapa, por completo, de la voluntad de sus dueños. Por tanto, aunque las operaciones reparcelatorias podrán incluir terrenos edificados y, de hecho habrán de incluirlos en algunos casos singulares, y aunque es necesario que todo reconocimiento del derecho-deber a la reparcelación afecte por igual a los propietarios de parcelas consolidadas o no, lo más frecuente es y será que las reparcelaciones o compensaciones afecten, de modo principal, a los terrenos que, en cada momento y lugar, se encuentren pendientes de consolidar la ordenación.

Las dos razones apuntadas explican que se haya hecho una considerable previsión de actuaciones aisladas por expropiación forzosa. Pero, hecha esta salvedad, hay que añadir que tales razones no justificarían una sistemática aplicación de actuaciones aisladas expropiatorias, ni una renuncia a la aplicación de otros instrumentos de gestión urbanística.

Las actuaciones aisladas del art. 134.2 LS 76, como su propio nombre indica, debían tener un carácter subsidiario y excepcional aplicable para practicar correcciones singulares dentro de una trama consolidada; pero, como bien exponía la Memoria Justificativa del PGO 88, no podrían convertirse en una especie de Sistema de Actuación que caracterice, por su presencia, la ejecución del planeamiento en toda esta clase de suelo.

Finalmente, se contemplaba el sistema de gestión de la expropiación como excepcional entre los modos de ejecución del planeamiento y únicamente se optaba por este procedimiento cuando era imposible acudir al justo reparto (art 87 LS).

Tampoco era procedimiento de abusar de las «actuaciones aisladas» hasta el punto de convertirlas en un medio subrepticio para perpetuar la vigencia del sistema de cesión de viales y que, en casos como este, se estarían defraudando finalidades perseguidas por la reforma de la Ley del Suelo, en las que cabía destacar la defender «la obligación de ceder suelo gratuitamente a la administración competente con carácter general».

En resumen, hacer un uso prudente pero amplio de la reparcelación y la compensación se imponía ya en el PGOU de 1988. Ello resulta obligado si se quieren evitar situaciones claramente injustas. Pensemos, por ejemplo, en parcelas que hasta hoy eran todas ellas edificables y que, a partir del Plan, solo seguirán siéndolo en algunos casos, dejando de serlo en otros; no cabe perder de vista que las primeras quedarán en una posición ofertante de suelo edificable más privilegiada a! haberse suprimido la competencia que antaño suponían las segundas en el mercado de suelo por causa de su nueva calificación dotacional; las primeras se revalorizan por este mero hecho, además de beneficiarse de la presencia circundante de un mayor nivel dotacional.

Por último, la reparcelación o compensación era también obligada para hacer efectivo el mandato constitucional, por el cual, «la comunidad participará en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos» (art. 47 CE), mandato que tiene su plasmación legal, en suelo urbano, en las obligaciones instituidas en la LS 76. En tal sentido, la contribución que, por esta vía, los particulares realizaban para la ejecución del Plan tenía su importancia en orden a permitir que este pudiera ser realizado dentro de unos plazos razonables y sin detraer recursos de otros sectores de inversión pública igualmente necesarios para atender otras demandas sociales lícitas.

### **6.9. La reparcelación económica y la declaración de nulidad del art. 3.18 PGOU**

En una clara voluntad de gestionar el suelo urbano consolidado, el PGOU de Valencia incorporaba en el articulado de sus Normas Urbanísticas el art. 3.18 PGOU que exigía que en el ámbito de cual-

quier Unidad de Actuación en suelo urbano, se incorporase, a parte de los viales, terrenos de cesión obligatoria y gratuita conforme a lo previsto en el art. 83.3 TRLS 1976, en la cuantía mínima equivalente a la media dotacional resultante del Plan General.

Estos Polígonos, cuya delimitación podría ser «voluntariamente» discontinua, habrían de incluir, en todo caso, los terrenos integrantes del ámbito vial de servicio «hasta el límite necesario para que estos reunieran la condición de solar» pudiendo incluir parcela ajena a su perímetro poligonal para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 3.18, es decir, para alcanzar la cesión obligatoria y gratuita en la cuantía equivalente a la media dotacional resultante del PGOU.

De esta forma, mediante Nota de Régimen Interior del Alcalde-delegado en materia de Urbanismo de fecha de 9 de febrero de 1989, ratificada con posterioridad mediante acuerdo plenario de 8 de marzo de 1990, se estableció una medida de 8,3 m<sup>2</sup> de cesión de suelo dotacional por cada 100 m<sup>2</sup> construido que, con posterioridad, con fecha de julio de 1993, fue elevada a 8,5 m<sup>2</sup> de cesión.

No obstante lo expuesto, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en la sentencia de fecha de 7 de julio de 1993, (nº 658/1993) inicia la primera de las declaraciones de invalidez del art. 3.18 PGOU por las siguientes razones:

a) El Plan no puede imponer a los propietarios mayores cesiones que las previstas en el art. 83.3.1 TRLS 1976.

b) Las cesiones de dotaciones públicas han de estar al servicio de un Polígono de una unidad de Actuación, sin que pueda admitirse una reparcelación que se refiera a todo el término municipal.

c) La imposición de una reparcelación económica que abarque a todo el término municipal es arbitraria y contraria al principio de igualdad ante las cargas públicas. «En tanto que los propietarios de los solares vacíos o ruinosos que ahora se edifican contribuyen ya pagando, los edificios que pueden beneficiarse de las dotaciones costeadas por los primeros no contribuyen ni pagan hasta fecha indeterminada e incierta su demolición y posterior reconstrucción, lo que por añadidura quebranta el principio de la simultaneidad en el reparto de beneficios y cargas que es consustancial a la ejecución sistemática de los Polígonos o Unidades de Ejecución».

Estos planteamientos son posteriormente ratificados por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en las sentencias de 30 de septiembre y de 7 de octubre de 1999, siendo los artificios del derrumbe de la auténtica clave de bóveda en la gestión urbanística valenciana.

## **6.10. Aplicación del TRLS 1992 en Valencia**

El PGOU de 1988 apoyaba su política de gestión del Planeamiento en la obligación de todos los propietarios de contribuir a la obtención del suelo para ejecutar dotaciones públicas a través de la carga del 8,5 %.

No obstante, el PGOU 1988 no se llegó a adaptar al TRLS 1992, por lo que nunca se delimitaron en suelo urbano las Áreas de Reparto ni se fijaron aprovechamientos tipo.

De esta forma, a los propietarios incluidos en Polígono o Unidades de actuación se les imponía la obligación de ceder el 8,5 % del aprovechamiento tipo, mediante la delimitación de Unidades de Ejecución discontinuas adscribiéndose suelos dotacionales públicos. Aparte de esta carga, debían asumir la cesión del 15 % del aprovechamiento tipo.

Finalmente, la aprobación de la LRAU el 14 de noviembre de 1994 supuso la necesidad de adaptar la totalidad de las Unidades de Ejecución al nuevo marco normativo, por lo que estas dobles cesiones (del 8,5 % derivado de la carga dotacional, y del 15 % correspondiente a la participación del Ayuntamiento de Valencia en las cargas urbanísticas), nunca se llegaron a aplicar.

## **6.11. El planeamiento morfológico: los planes especiales de protección y reforma interior (PEPRI), 1988-92**

### **6.11.1. La renovación del casco histórico de Valencia: barrios del Carmen, Mercat y Velluters. La autorización de demoliciones y la apertura de calles y plazas**

Algunos destacados Planes de Reforma Interior sirven de ejemplo de cuanto se viene exponiendo, tratándose de Planes que han pasado el filtro de la fiscalización judicial.

Las sentencias recaídas expresan de forma pormenorizada la justificación de estos planes, especialmente la relativa a los barrios del Carmen y del Cabanyal, lo cual ilustra sobre cómo el planeamiento de reforma interior ha hecho un esfuerzo notable por integrar en una ordenación de más calidad urbana y humana la diversidad de situaciones que plantea el barrio: mantenimiento de elementos histórico-arqueológicos, trama urbana, recuperación de población, alineaciones, estética, espacios libres, demoliciones puntuales, etc.

De conformidad con la sentencia del **TSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de marzo de 2008 (Ponente Inmaculada Revuelta) relativa a modificación del Plan Especial de Protección y Reforma interior del Barrio del Carmen**, empiezan a aparecer los primeros espaldarazos al conjunto de actuaciones de transformación urbana —«Regeneración de zonas degradadas».

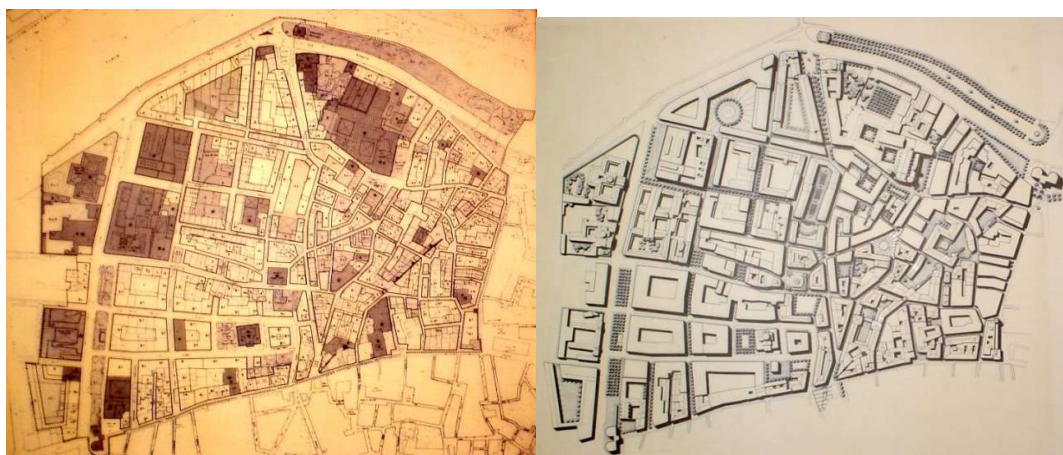
Recoge primeramente la sentencia, las afirmaciones de la Memoria del plan que implícitamente hace suyas y que sirve en mi opinión, para mostrar lo que es una esmerada motivación de planeamiento:

«SÉPTIMO. (...) Al margen de ello, la planificación impugnada se justifica en la Memoria en los siguientes términos (...) el proyecto sobre la manzana deberá, con una adecuada inserción en la trama, poner en valor los elementos patrimoniales de interés, configurar —en ausencia de un Plan Especial de la Ronda— un frente hacia el río, integrar usos, mantener las propuestas de espacios libres que prevé el Plan vigente y, básicamente, rescatar una población que será la encargada del mantenimiento del área. Se han considerado como invariantes para acometer la propuesta: los restos de la muralla del XIV cuyo trazado difiere de la alineación actual; el trazado ortogonal original con sus anchos viarios, algunas naves industriales que simbolizan el uso productivo que tuvo la manzana; las actividades que se desarrollan en el ámbito como las museístico culturales, las escolares o las artesanales y talleres de las plantas bajas y naves; la gran zona ajardinada y deportiva —borde de Ciutat Vella— a que recae la manzana, así como la vía de intenso tráfico que la limita; los edificios de elevado interés tipológico del entorno —por su originalidad, singularidad y modernidad— como son las viviendas obreras seriadas en la dirección... Junto a estos condicionantes la ordenación debe asumir los parámetros establecidos en el Plan Especial vigente que refieren a la superficie mínima dotacional y el aprovechamiento máximo lucrativo. La manzana está condicionada de forma diferente en sus distintos límites. El proyecto urbano prevé la reconstrucción de los frentes de la manzana, de forma que se mantengan las alineaciones de las calles Lliria y Gutenberg; Guillem de Castro dispondrá también de la fachada edificada que históricamente ha tenido (...) completando el límite construido que presenta hacia el río Ciutat Vella. Se retoma para este frente su alineación original, la de la muralla, lo que además permitirá la conservación y puesta en valor de sus restos. Esa alineación se ha mantenido en gran parte de Guillem de Castro rescatándola recientemente el edificio del Instituto Valenciano de Arte Moderno (...).».

A continuación, la positiva apreciación de los objetivos del plan merecieron los elogios de la Conselleria de Cultura desde la perspectiva de la protección del patrimonio.

«Hay que tener en cuenta que esta planificación fue valorada positivamente por la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte. En el informe de 29-6-04 se estableció que «(...) se agrupa el conjunto de la actuación en una única unidad de ejecución, en beneficio del desarrollo de las dotaciones y por tanto del

rescate de los inmuebles protegidos a ellas destinadas, se da una mayor flexibilidad a los usos al permitir la coexistencia o mantenimiento del residencial en zona dotacional, y se vuelve a asignar un total de tres alturas en toda la extensión de la calle Llíria, incluyendo también el extremo que desemboca en Guillem de Castro, es decir, sin singularizar la esquina con dicha calle por cuanto el frente de ésta sobre el río se debe componer armónicamente pero puede hacerse en tramos discontinuos, sin necesidad de penalizar con desproporcionada altura los ámbitos urbanos interiores, deudores de la estrechez de su viario característico —las calles Gutenberg, Horts y la propia Llíria—; y se concluye que «(...) el planteamiento reordenador de este ámbito es del todo positivo por lo que no arrastra objeciones patrimoniales insalvables, al contrario, **los objetivos patrimoniales marcados, como el respeto a la configuración urbana envolvente, el rescate de los inmuebles del patrimonio industrial, la atención a la arqueología» en particular, de las huellas soterradas de la muralla medieval ubicadas en el frente de Guillem de Castro, el diseño de espacios interiores,... han sido bien tratados.** Por otra parte propugna garantías para el control técnico posterior de los proyectos unitarios, ya que tienen una alta responsabilidad en la configuración del paisaje urbano del Conjunto Histórico trascendiendo el ámbito propio de la actuación. En cuanto a las variaciones introducidas en la gestión, estas tienden a asegurar la integridad de la actuación y la atención de los derechos sociales y económicos de los afectados, desde la iniciativa privada o pública, cuestión que supone un avance pero que no quedará cerrada hasta la concreción del PAI correspondiente y que, en todo caso, escapa a la responsabilidad competencial de esta DG».



**Figuras 156 y 157. Plan de Ordenación de Ciutat Vella. Fuente Ayuntamiento de Valencia.**

Finalmente, los propios razonamientos de la sentencia justifican que no son incompatibles la demolición de algunas edificaciones aisladas y la apertura de nuevas calles y plazas, como así lo ha afirmado el **TSJCV en la sentencia de 20 de diciembre de 2008 (Ponente Edilberto Narbón Laínez)** que a propósito del PERI del Barrio del Carmen, cita:

«Frente a todo ello, la actora, como ya se ha dicho, no acredita a través del correspondiente informe pericial que las soluciones adoptadas sean incorrectas desde la perspectiva de los criterios legales aplicables en este ámbito de los conjuntos históricos, como, por ejemplo, el de la mejor conservación del conjunto. Así, no se cuestiona que el Plan, por ejemplo, retome la alineación original correspondiente a la muralla del siglo XVI en determinados puntos; o la demolición prevista de algunas edificaciones aisladas por interrumpir la homogeneidad constructiva del entorno, sino que cuestiona la posibilidad de que pueda alterarse en los conjuntos históricos, creando, entre otras cosas, nuevas plazas y manzanas. Pero esta cuestión ya ha sido resuelta por el Tribunal Supremo y por esta Sala. Ha establecido el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 8 de mayo de 1989, que «(...) la apertura de nuevas calles y plazas no supone en sí misma una incompatibilidad con la trama histórico-artística». Y en esta misma línea se ha pronunciado esta Sala. Así, en la Sentencia de 29 de octubre de 2004, se dice que (...) parece adecuado tratar de comprender cabalmente el sentido último que la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano ha querido dar a la posibilidad de modificación de alineaciones en los Conjuntos Históricos.



Obsérvese que la Ley podría haber autorizado dichas remodelaciones exclusivamente para obtener un retorno a la trama originaria, una eliminación de trazados urbanos impropios o incoherentes u otras razones relacionadas directamente con la conservación integral, pero no es eso lo que la Ley prevé. Con indudable acierto, la misma exige, para autorizar esas remodelaciones o intervenciones en la trama actual, su necesaria contribución:

«... a la mejor conservación general del conjunto, es decir, para garantizar un futuro despejado de incertidumbres en cuanto a la conservación. La expresión 'general asociada a la conservación no es, tampoco, baladí. La Ley, coherente con la autorización de remodelaciones, entiende la conservación no de su integridad puramente física (lo que sería incoherente con esa autorización) sino en el contexto de una preservación general, es decir, de amplio alcance y contenidos y que comprenda la conservación física pero también la social y económica, único modo de lograr una auténtica preservación».

Esta interpretación del art. 39.2 de la Ley 4/1991, aun cuando no referida a dicho precepto, tiene respaldo jurisprudencial en la **sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1989, recaída precisamente en un Plan Especial que afectaba a una trama histórico-Artística del suelo urbano de Valencia, en concreto al Barrio de Velluters**, y dice en su fundamento jurídico tercero que:

«Establecido lo anterior y puesto en relación con la legalidad urbanística vigente en Valencia y su comarca es patente que la apertura de nuevas calles y de plazas que se prevén en el Plan Especial de Reforma denominado dels Velluters o del Pilar no modifica la estructura fundamental del Plan General, ni rompe la coherencia de éste. Porque, tal y como requiere el Plan General, respeta la trama histórico-artística del suelo a que se refiere e incluso la recobra y la realiza mediante la demolición de inmuebles que ha alcanzado un grado de deterioro irreversible».

Esto es, la apertura de nuevas calles y plazas no supone en sí misma una incompatibilidad con la trama histórico-artística.

### **6.11.2. La técnica del esponjamiento de la trama urbana y la demolición de edificios en aras de la creación de plazas públicas**

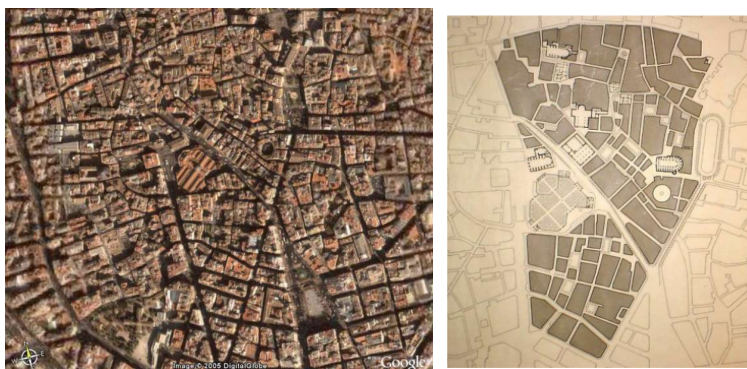
Por lo que se refiere a esta cuestión, la técnica del esponjamiento de la trama urbana empezó a ser avalada como una aplicación del «ius variandi» en la **sentencia del TSJCAV de 7 de febrero de 2000 (ponente Díaz Delgado) relativa a la aprobación del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Barrio del Mercat del Centro Histórico de Valencia:**

«Quinto. En cuanto al fondo del asunto (...) el PREPRI propone la demolición de determinadas manzanas. Sin embargo, como la propia actora alega en su demanda es el Plan General el que al referirse a la Ciutat Vella determina los objetivos del planeamiento diferido estableciendo que se creen nuevas plazas públicas que se conviertan en nudos urbanos de revitalización y reequipamiento; esto es, opta por la técnica del esponjamiento de la trama urbana, con la finalidad de hacer más habitable este centro histórico, lo que entra de lleno en el ius variandi que la Administración tiene en materia urbanística, respetando por supuesto el ordenamiento urbanístico.

El hecho de que la Dirección General de Patrimonio Artístico manifieste alguna crítica en su informe no empieza al hecho de que el competente, como se ha dicho es el Ayuntamiento de Valencia, y de otro lado, que como pone de manifiesto la recurrente la Conselleria acepta el plan a efectos puramente urbanísticos, reservándose todas sus competencias respecto a los efectos patrimoniales, circunstancia que por sí misma es garantía suficiente de la salvaguarda de los intereses patrimoniales históricos y arquitectónicos, pues en el ejercicio de esa competencia podría oponerse a la demolición de edificios que merecieran protección por este concepto.

Se dice por la actora que la nueva ordenación haya disminuido el número de habitantes que habrán de asentarse en el sector, reduciendo proporcionalmente el número de viviendas construibles, disminuyendo también, en consecuencia las dotaciones educacionales y aumentando, por contra, las

dotaciones de espacios libres y equipamientos sociales. Esta crítica es de alguna forma contradictoria, pues si se disminuye el número de habitantes previsibles, es lógico que se reduzca la edificabilidad y se aumenten las dotaciones y espacios públicos, lo que es plausible, siempre que no se vulnere con ello la normativa urbanística. Por otra parte **estas soluciones son congruentes con la previa decisión de esponjar la trama urbana, haciendo las viviendas más habitables, evitando así la desertización que notoriamente sufre el centro histórico de la ciudad de Valencia, todo ello como hemos dicho en ejercicio del ius variandi».**



**Figuras 158 y 159. Plan Especial de Reforma Interior del Barrio de «El Mercat». Fuente Archivo Histórico Ayuntamiento de Valencia.**

Tras la aprobación del nuevo PGOU, en 1988, y por lo que se refiere a la UA en suelo urbano fuera del Casco Histórico, de las 17 que había en el PGOU, se había previsto su desarrollo en 9 de ellas por el sistema de compensación y 6 por Cooperación, las dos restantes podrían gestionarse mediante uno u otro indistintamente.

De hecho y según GARCÍA PASTOR<sup>220</sup>, en 1994, fecha de entrada en vigor de la LRAU, 5 UA a gestionar mediante compensación se habían ejecutado según lo previsto y una de ellas mediante el sistema de Cooperación. De las 6 unidades a urbanizar mediante Cooperación, 5 ya se habían gestionado antes de la entrada en vigor de la nueva Ley autonómica.

En realidad y en los procesos de revisión y actualización de los planes especiales de Ciutat Vella, no se producen cambios en la política de gestión del suelo urbano, por cuanto que al no delimitarse Áreas de reparto ajustadas al TRLS 92 se renunciaba a aplicar las transferencias de aprovechamiento entre Unidades de Ejecución excedentarias o deficitarias o entre parcelas adscritas a dotaciones públicas y parcelas destinadas a usos lucrativos.

En este sentido, los objetivos que el PGOU de 1988 determinaba para su redacción no diferían en gran manera de los fijados por el PAM de 1980 para los anteriores PEP. Señalaremos solo aquellos que suponían algún cambio significativo, destacando:

a) la opción por la creación de espacios libres (esponjamiento) y su recualificación, que ya existía, aunque de una forma muy limitada en los PEP y vinculada a ella, la disminución de la ocupación del suelo y de los volúmenes edificados.

b) la redefinición del catálogo, flexibilizándolo y reduciendo sus supuestas rigideces.

c) la reducción del tráfico rodado.

d) la delimitación de áreas de intervención diferenciadas, que se plasmará en la propuesta de 52 Unidades de Actuación (UE en la actualidad).

<sup>220</sup> GARCÍA PASTOR M. «Operaciones de gestión y reforma interior (...) op. cit. 79.

e) el incremento de la intervención pública.

f) la creación y potenciación de ejes estructurales, que no deben entenderse como nuevas aperturas viarias, p.e. el eje Carrer d'Alt – Sant Jaume – Bolsería.

A nivel de gestión, los PEPRI hicieron un esfuerzo en buscar nuevas fórmulas que desbloquearan la situación y alentaran la inversión, tanto pública como privada.

Mayor interés tuvo la novedosa herramienta llamada «la expropiación por concesión» que, paradójicamente, sería luego recogida en la LRAU, facultando a la iniciativa privada para constituirse en concesionario de la expropiación, asumiendo esta la financiación y pago de los bienes y derechos objeto de expropiación.

### 6.11.3. La estrategia de los «esponjamientos» o de descongestión

Como se ha expuesto en el capítulo anterior, uno de los puntos más interesantes, y también más polémicos, de los PEPRI son las llamadas actuaciones de «esponjamientos».

Los «esponjamientos» se consideraban como operaciones de cirugía menor que atienden a dos objetivos básicos: de una parte reducir la densidad edilicia —cosa que nunca se ha derivado de las aperturas viarias—, para así obtener espacios públicos libres con los que mejorar ambientalmente estos tejidos, dentro de una idea global, de conjunto, en la que estos espacios se inscriben en una red; y de otra, conformar una red, una estructura dentro de la estructura de Ciutat Vella, evitando las actuaciones aisladas o aleatorias, como repetidamente evidenciaban los planos.

En este contexto, el escenario que planteaba la mayor parte de edificios de Ciutat Vella era que entraban en ruina y eran demolidos, o simplemente se caían —a veces con consecuencias dramáticas. De esta forma, se asumió, casi por completo, que el destino de gran parte de la edilicia de Ciutat Vella era su sustitución. Pensar en la rehabilitación generalizada quedaba, entonces, muy lejos.

La idea fue, al menos, la de proteger el parcelario, más allá de los trazados urbanos, permitiendo la sustitución de parte del parque edificado, el de menor valor tipológico y de peores condiciones de habitabilidad. Para gran parte de los residentes en Ciutat Vella, el proceso de sustitución suponía su expulsión, todo ello en razón a la incapacidad de afrontar los costes de las obras propuestas.

Expuesto lo anterior y si bien era cierto que el proceso que podemos llamar de regeneración con mantenimiento del parcelario había sido históricamente una constante, la escala y la velocidad a las que este operaba eran reducidas, lentas, condiciones que hoy no se podrían garantizar.

Adicionalmente, no sería descartable que surgieran propuestas y presiones para lograr la agrupación parcelaria —una vez conseguida la demolición— subvirtiendo todo el razonamiento expuesto.

La propuesta, como indica GAJA i Díez<sup>221</sup>, recibió duras críticas desde dos frentes bien distintos. De una parte, los vecinos que desconfiaban de las garantías estipuladas a la hora de los realojos que inevitablemente tendrían lugar. Y de otra, de quienes les parecían insuficientes y optan por más contundentes operaciones de reestructuración.

Se trata de una medida de aplicación no solamente a los cascos históricos, sino en tejidos degradados de todo tipo, dentro del llamado «urbanismo remedial» de principios de los ochenta. Desde la apertura de viario y plazas de Aymamí —y los ecos de Goerlich y Valentín Gamazo—, se pasó a ninguna apertura en el 84, y de aquí a la única apertura de plazas de Escribano.

---

<sup>221</sup> GAJA i Díez op. cit. 79

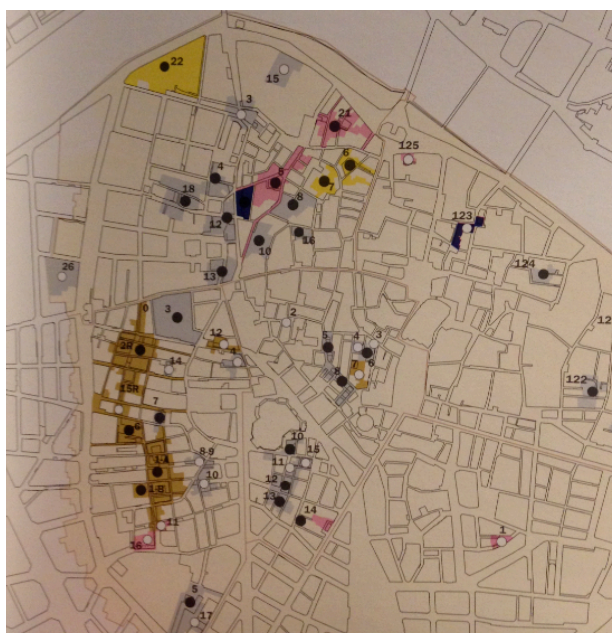
De esta forma, lo que hicieron los PEPRIs fue rebajar la protección que los PEP habían establecido, provenientes de un excesivo proteccionismo. El número de edificios catalogados se redujo en un 6 % en el total de Ciutat Vella; la máxima reducción tuvo lugar en El Carme, mientras que fue más moderada en Seu-Xerea, Universitat, e incluso aumentó en Velluters i Mercat, en este último de forma notable.

#### 6.11.4. Las unidades de ejecución en Ciutat Vella

Como así exponen ALCALDE BLANQUER<sup>222</sup> y otros, los PEPRIs establecieron distintas Unidades de Ejecución de forma indicativa, a excepción de la Seu-Xerea donde la delimitación fue vinculante. Estas Unidades de Ejecución incorporaron los denominados «esponjamientos», nuevas aperturas urbanísticas en áreas de la regeneración de los ámbitos más degradados física y socialmente, allí la trama urbana se densificaba y el tamaño de la propiedad era mucho menor. Las Unidades de ejecución se concentraban, pues, en los Barrios del Carmen y Velluters, desde las Torres de Serranos hasta el antiguo Hospital, mientras que la concentración resultaba ser mucho menor en el Mercat y acababa dispersándose en Seu-Xerea y la Universitat de Sant Francesc, estando delimitada en este ámbito una sola Unidad.

La gestión pública o privada de las Unidades de Ejecución quedaba establecida en el Planeamiento que la especificaba, indicándose, respecto de los ámbitos de la gestión pública por expropiación, cuales eran desarrollados por el Ayuntamiento de Valencia y cuales por la Generalitat Valenciana.

Esta delimitación definitiva de cada uno de los ámbitos se realizó partiendo de la realidad social y el momento en el que iba a acometerse la intervención: población residente, solares, estado de la edificación o la exclusión de aquellos en los que se hubiera realizado recientes rehabilitaciones.



**Figura 160. Actuaciones Integradas en Ciutat Vella. En amarillo ámbitos pendientes de ejecución, en marrón proyectos arquitectónicos de iniciativa privada, en rojo actuación de iniciativa pública, en verde modificaciones puntuales de los Planes y en azul ámbitos pendientes de resolución por parte de la iniciativa pública. Fuente 5 años de Intervenciones en Ciutat Vella. Editorial. ICARO. CTAV.**

<sup>222</sup> ALCALDE BLANQUER C, ROS PASTOR A, MATAMOROS DE LA VILA C, ESPARZA MARTORELL R, «El Recuento de las Actuaciones» En la Obra 5 años de Intervenciones en Ciutat Vella. 1992-1997. Colegio de Arquitectos de Valencia. Colección ICARO. 1999.

### 6.11.5. Plan especial de protección del Barrio de Velluters

Si se analiza la Memoria Justificativa de este Plan, aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Valencia en la sesión de 23 de julio de 1992, se comprobaba perfectamente cuales eran sus objetivos:

- La apertura de la Calle Guillem Soroya, como vía de estructuración del barrio, en un esquema horizontal Este-Oeste en los puntos donde la intervención sea menos traumática.
- Intervención en el Área comprendida en las calles Tejedores, Lope de Rueda, Arolas, Carniceros y Villena, mediante el ensanchamiento moderado de las calles Pintor Domingo y Murillo.
- La operación de un Reequipamiento Dotacional en el Área de La Encarnación.
- Intervención decidida en el Eje de articulación entre el Antiguo Hospital y las Escuelas Pías.

Se contemplaban cuatro Áreas de Protección previstas en el ámbito Norte del Barrio entre las calles Murillo y Pintor Domingo: concretamente en La Puridad, la manzana recayente en las Calles Guillem de Castro, Pintor Domingo, en Plon y López de Rueda y los edificios en torno a las calles Valeriola y Exarchs.

Se planteaba, asimismo una propuesta de establecimiento de equipamientos comunitarios en los contenedores históricos de la ciudad y una propuesta de intensificación de los usos residenciales, limitándose los usos no residenciales como los terciarios generadores de tráfico.

El número de edificios catalogados se redujo en un 6 % en el total de Ciutat Vella; la máxima reducción tuvo lugar en El Carme, mientras que fue más moderada en Seu-Xerea, Universitat, e incluso aumentó en Velluters i Mercat, en este último de forma notable.

	PEP 84	PEPRI 92
Total	1.746	1.643
Mercat	264	365
Velluters	176	220
Seu-Xerea	399	388
Universitat – SF	376	333
Carme	531	337

**Figura 161. Evolución de edificios catalogados en Ciutat Vella PEP 1984 y PEPRI 1992. Fuente. GAJA i DÍAZ**

En desarrollo de los PEPRI, y redactado aún antes de la aprobación final de alguno de ellos, la sociedad urbanística AUMSA encargó en 1990 un Programa de Renovación Urbana (PRU) en el ámbito del eje Bolsería – Plaça Sant Jaume – Alta – Portal Nou.

El documento devino, finalmente, un ejercicio de precisión y detalle de las determinaciones del PEPRI del Carme en un eje que el Plan identificaba como central en la estrategia de recuperación urbana.

Se redactó a la par que el Proyecto de Urbanización del mencionado eje, y con la ejecución de la Unidad de Actuación nº 1 del Carmen, que incluía 72 viviendas y 220 plazas de aparcamientos en sótanos.

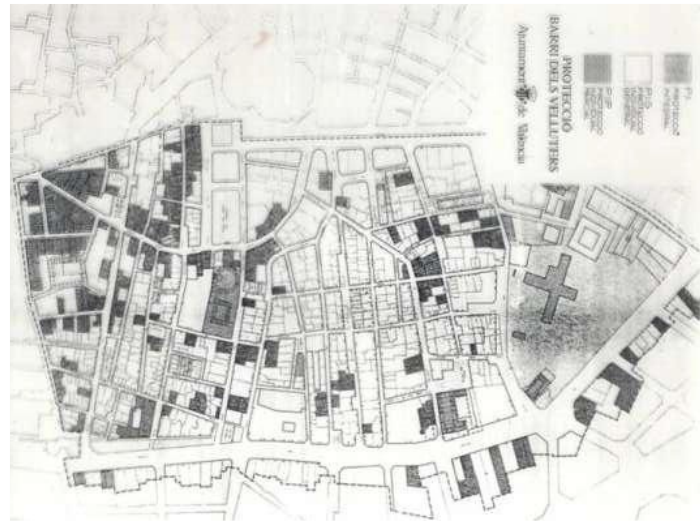


Figura 162. Plano de Ordenación. Plan Especial de Reforma Interior de Velluters. Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia.



Figura 163. Unidades de Ejecución PEPRI Velluters. Archivo Ayuntamiento de Valencia



Figura 164. Portada. PEPRI Velluters. Archivo Ayuntamiento de Valencia



Figura 165. Plano de Unidades de Ejecución PEPRI Velluters. Archivo Ayuntamiento de Valencia.

### 6.11.6. Plan especial de protección del Barrio del Carmen

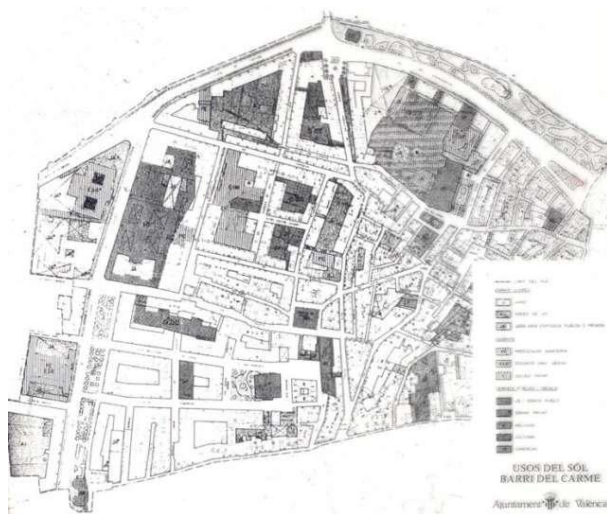
Por lo que se refiere a esta cuestión, el PERI del Barrio del Carmen elaborado por el equipo encabezado por Antonio Ferrer planteaba como objetivos generales, la redefinición de los catálogos, los grados de protección y el alcance de los mismos flexibilizando las protecciones.

También se realizaron cambios en la redefinición de los usos, aprovechamientos, condiciones de parcela, volumen y forma de edificaciones desde la perspectiva de la conservación de las tipologías originales y entornos con las modificaciones de la trama compatibles, pero que permitían alcanzar un adecuado nivel de habitabilidad y accesibilidad.

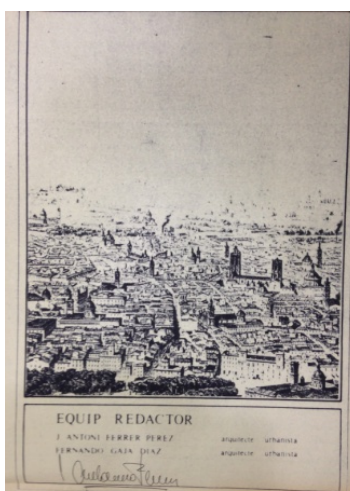
También se propuso la revisión de la estructura dotacional, aumentando la dotación de los espacios libres y reduciendo las sobredotaciones detectadas.

De esta forma, el Plan, que tenía prevista una relación de espacios libres de 11,2 m<sup>2</sup>/vivienda en 1984, se incrementaba hasta 14,04 m<sup>2</sup>/vivienda en el del 1990, aumentando el porcentaje de 16,9 % a 17,77 %, y siempre según la siguiente relación de nuevos espacios libres:

- La creación de un espacio libre sobre la terraza de los aparcamientos de 4.485 m<sup>2</sup> en el interior de la manzana Liria-Guillem de Castro-Na Jordana.
- La creación de Jardines Arqueológicos en la Muralla Árabe junto con la Plaza de la Calle Palomino de 720 m<sup>2</sup>, Plaza del Ángel y la Plaza Santa Cruz de 1.213 m<sup>2</sup>, calles Borrás y Tenerías de 1.232 m<sup>2</sup> y calles Salinas y Baja de 722 m<sup>2</sup>.
- La creación de un jardín nuevo en la Plaza Central del Carmen, entre la Unidad de Actuación N1 1 en las calles Alta y Sogueros.
- La Plaza Tavernes de Valldigna entre la Plaza Mosén Sorell y Bajada de San Miguel de 1.99 m<sup>2</sup>.
- La Plaza Músico López Chavarri entre la Calle Quart y el Pintor Zariñena de 1.620 m<sup>2</sup>.
- La Plaza de la UA nº 2 entre la Calle Fos y Mirto.
- La nueva plaza del Árbol.
- La Plaza entre los callejones de Morella y Raga.
- La Plaza en la Calle Cabrito de 325 m<sup>2</sup>.
- Plaza en la calle Lusitans y Calle Mare Vella de 273 m<sup>2</sup>.
- Plaza Santo Tomás, Calle Alta y Calle ripalda.
- Plaza entre la Calle na Jordana y Gutenberg.
- Calle Beneficencia y Calle Corona.
- Jardín entre las Calles blanquerías y Torres de Serrano.
- Plaza del «Atzucat» en la Calle Corredores.
- Plaza entre el Padre Huérfanos y Calle Moret.
- Plaza interior en la Manzana de Guillem de Castro y Padre Manjón sobre la terraza de los aparcamientos subterráneos.
- Previsión de aparcamientos para residentes en el suelo público o en el privado.



**Figura 166. Plano de Ordenación, Plan Especial de Reforma Interior «EL Carmen». Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia.**



**Figura 167. Portada Equipo Redactor PEPRI El Carmen. Fuente Ayuntamiento de Valencia.**



**Figura 168. Portada PEPRI El Carmen. Fuente Ayuntamiento de Valencia**

Por lo que se refiere a este apartado del tráfico y movilidad urbana y considerando estos antecedentes, según ESTAL HERRERO<sup>223</sup>, sigue hoy en día existiendo esta reciprocidad complaciente entre las ciudades históricas y el automóvil que siempre trata de resolver los problemas de los coches aparcados en una oportunidad de repensar el centro (sustituyéndose la dialéctica entre congestión-degradación por la de conservación-transformación.)

<sup>223</sup> ESTAL HERRO. D. «Aparcamientos en la Ciutat Vella. ¿Un problema o una oportunidad? En la Obra «Terra Crítica. Valencia 2001-2007. País, Ciutat, Ciutadania i Planeta. Terra Crítica. Editorial Universidad Politécnica de Valencia. Edición 2007. Págs. 138-139: propone en la actualidad: «Cinco actuaciones híbridas de aparcamiento integradas situadas estratégicamente en los puntos cardinales del Centro Histórico. Dos aparcamientos intermodales tangentes al centro situados en dirección Sur (estación de Renfe) y al Norte (antigua estación del Puente de Fusta). Un aparcamiento al Este en Viveros que permita recuperar para el peatón el paseo de la Albereda. Una en el Oeste (IVAM) directamente accesible desde el viejo cauce del Turia y finalmente una en el Mercado Central al final de Barón de Carcer.»



En otro orden de cosas y por lo que se refiere al sistema de gestión urbanística, el Plan Especial optó por el sistema de expropiación forzosa, considerándose como inaplicables los sistemas de compensación y cooperación.

No obstante, se habilitaba la figura del concesionario de la expropiación al amparo de lo previsto en el art. 1.2. del Reglamento de Gestión Urbanística, habilitándose expresamente a la sociedad municipal AUMSA SA, alternativa que no se llegó a aplicar.

6.11.6.1. Análisis de la unidad de ejecución nº 22 del PEPRI del Carmen

Una de la Unidades de Ejecución que se encuentra actualmente en proceso de gestión por parte del Ayuntamiento de Valencia es la Nº 22. En este sentido, por parte del Ayuntamiento de Valencia, se ha optado por un sistema de planeamiento urbanístico que mantiene la estructura urbana y arquitectónica del conjunto, las características generales del ambiente y la silueta paisajística. Por otra parte, se pretende conseguir un tratamiento más fiel de la trama histórica al crear espacios libres mejor integrados en la manzana, reduciendo el ámbito de las UE para facilita su gestión urbanística, y permitiendo una mejor rehabilitación del área residencial.

Por otra parte, se persigue mediante la modificación puntual del PERI que se incorpora en la Alternativa Técnica, conseguir un mayor respeto a la trama histórica, la creación de espacios libres con irregularidad geométrica que en superficie total se aproxima a la del PEPRI, al aumento de los equipamientos públicos garantizando el realojo a los afectados, la eliminación del inmueble de la calle Na Jordana 32 y, finalmente, la inclusión en el catálogo de cuatro edificios protegidos.



Figura 169. Proyecto de Imagen Urbana. UA 22. [www.valencia.es](http://www.valencia.es) Fuente Arquitectos UNIRQUI

Se permite, como forma de gestión, tanto la directa como la Indirecta, rechazándose, de plano, la gestión por procedimiento expropiatorio y optándose por la de Reparcelación Urbanística.

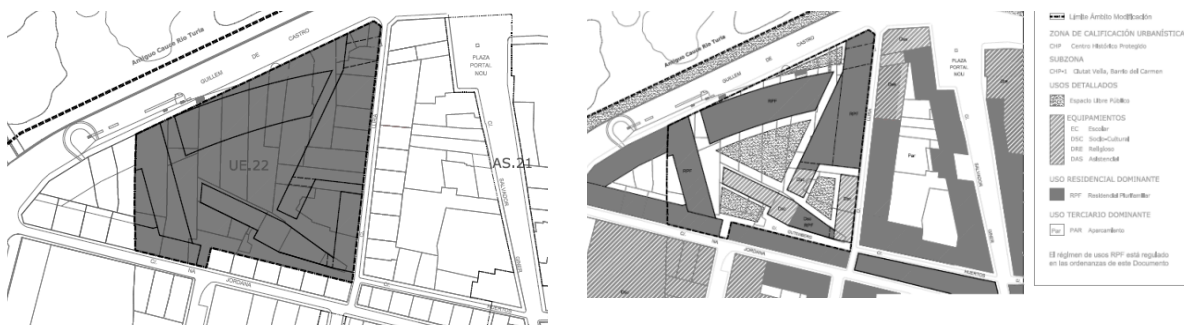


Figura 170. Delimitación de la UE y Régimen Urbanístico Zonificación y Usos. [www.valencia.es](http://www.valencia.es) Arquitectos UNIRQUI

### 6.11.7. Plan especial de protección del Barrio Seu-Xerea

El Plan especial de Protección y reforma interior del 1992 corresponde al conjunto de los dos barrios de La Seu y Xerea, y se redacta, como los otros cuatro restantes, por iniciativa del Ayuntamiento de la ciudad de Valencia.

El citado documento elaborado por la empresa VETGES TU I MEDITERRÀNEA SL se aprobó por parte del Ayuntamiento de Valencia con fecha de 18 de diciembre de 1992.

El perímetro del área que abarca el Plan está definido por las calles y plazas de c/ Conde de Tré-nor, c/ Pintor López, p/ del Poeta Lorente, p/ del Temple, p/ de Tetuán, Paseo de la Ciudadela, c/ de Justicia, p/ Porta del Mar, c/ Palacio de Justicia, p/ Alfonso el Magnánimo, c/ de la Paz, p/ de la Reina, c/ del Miguelete, p/ de la Virgen, c/ Caballeros, p/ Manises, c/ Serranos y p/ de los Fueros.



**Figura 171. Plan Especial de Protección y Reforma Interior Barrio «Seu-Xerea» Fuente. Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia.**

En este PERI se delimitan hasta 6 Unidades de Ejecución, entre las cuales tres se gestionaban por expropiación. La Unidad de Ejecución conocida como la C/ de la Espada sustituye la UA nº 1 del PERI Seu Xerea de 1984<sup>224</sup> que inicialmente se había previsto ejecutar por el sistema de cooperación, cambia el sistema de gestión en 1992 por el de la expropiación. Lo mismo sucede con la Unidad de Ejecución nº 2 de la C/ En Gordo, que también pasa a gestionarse a través del sistema de la expropiación.

Finalmente, se incorporaba una cláusula claramente intervencionista y que contemplaba que una vez transcurridos los plazos establecidos para su ejecución (de 4 a 5 años) se produjera el cambio del sistema a favor de la iniciativa pública.

<sup>224</sup> Con fecha de 31 de mayo de 2002 y 26 de junio (BOP 5-2-03) se modifica la citada fecha.



**Figura 172. Plano de Unidades de Ejecución del PEPRI SEU XEREA**

Este fue el ejemplo de la UA N° 1 que afectaba a la Calle Espadá en el que una vez transcurrido con creces los plazos citados sin que el Ayuntamiento gestionase el Programa por expropiación, durante el propio año 2002, el Ayuntamiento de Valencia tramitó el Programa de Actuación Integrada por gestión indirecta.

Se trata de un ámbito en el que la edificación existente se encontraba muy degradada y carecía de interés arquitectónico alguno, salvo por la presencia de un refugio antiaéreo construido durante la guerra civil. Por otra parte, pueden apreciarse con claridad multitud de jardines y patios que existían entre las edificaciones así como un patio arbolado tras las casas que recaen a la calle José Iturbi.



**Figura 173. Reportaje fotográfico del ámbito de actuación**

Se aportaba, en la Alternativa Técnica del Programa, una modificación del PEPRI, que incorporaba la necesidad de calificar como dotación servicio público un antiguo «Refugio-Antiaéreo» junto con suelo dotacional para la construcción de un aparcamiento subterráneo.

Se opta de nuevo como sistema de ejecución, el de reparcelación urbanística, abandonando los proyectos previstos en 1992 a ejecutarse por el sistema de expropiación.

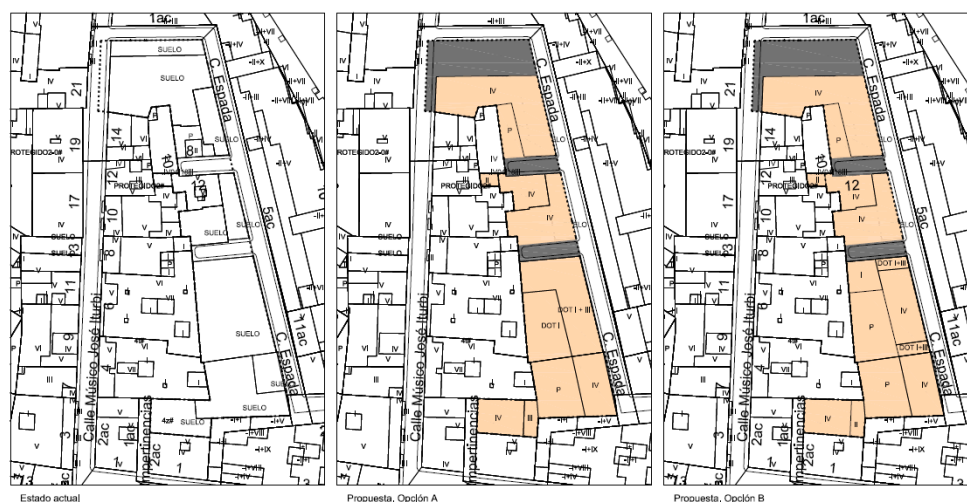


Figura 174. Plano de Información y Ordenación de la situación existente según PEPR y ordenación propuesta.



Figura 175. Plano del Padre Tosca en el que se constata la gran cantidad de espacios libres, arbolados o no, mezclados entre la trama edificada.

Las traseras de los edificios que lindan con la unidad contribuyen de manera especial en crear una deteriorada imagen del ámbito, no solo por su pésimo aspecto, sino también por su descompensada escala volumétrica en relación con el reducido tamaño de la unidad.

### 6.11.8. Plan especial de protección del Mercat

En el presente Plan, aprobado con fecha de 19 de febrero de 1993, apreciamos importantes cambios en las modalidades de gestión a través de una clara vocación a delimitar Unidades de Ejecución en parcelas que el Plan anterior de 1984 había descartado de plano.

De esta forma, si el Plan justificaba la existencia de una única Unidad de ejecución en torno a la Plaza Redonda, el nuevo PERI delimitaba hasta 15 unidades.



**Figura 176. Plano de delimitación de unidades de Actuación en el ámbito del PERI del Mercat en 1993**

Por tanto, se plantean nuevas propuesta de ordenación que comportan la creación de espacios urbanos integrados en el conjunto de la trama de las calles del Barrio. De esta forma y en las denominadas como AR (Áreas de Renovación), pretendía la sustitución de determinadas piezas e islotes: alrededor de la plaza del Collado y entre la Calle San Vicente y la Avenida del Oeste, el PERI delimitó las UA 5,8,11,12 y 13.

Por otra parte y en el entorno de la Calle Tapineria, la Plaza del Mercado y la Catedral se sitúan las llamadas por el PERI Áreas de Regeneración en las que se delimitan las Unidades de Actuación nº 3,4,6 y 7.



**Figura 177. Plano Unidades de Ejecución PEPRI. El Mercat. Fuente Ayuntamiento de Valencia.**

### **6.11.9. Plan especial de protección del Barrio de la Universitat-Sant Francesc**

El Plan Especial de Protección y Reforma de Interior de Universitat-Sant Francesc comprende el área que abarca el perímetro definido por las siguientes calles y plazas: Plaza de la Reina, c/ de la Paz,

p/ Alfonso el Magnánimo, c/ Palacio de Justicia, límites traseros de las parcelas 3, 4 y 5 de la plaza Porta de la Mar, límites traseros de las parcelas correspondientes a los números comprendidos entre el 2 y el 20 de la calle Xátiva, límites traseros de la parcela nº 2 de la calle Bailen, límites traseros de las parcelas correspondientes a los impares, desde el nº 1 al 21, ambos inclusive de la calle Guillem de Castro, Quevedo, avenida del Oeste, Garrigues y c/ San Vicente hasta plaza de la Reina.



**Figura 178. Plano de la Unidades de Ejecución del PEPRI. Universitat.**  
Fuente Archivo del Ayuntamiento de Valencia.



**Figura 179**

### 6.11.10. Iniciativa Urban I: programa de actuación en Velluters (PAV)

**El Programa de Actuación en Velluters (PAV)** fue aprobado dentro del marco de la Iniciativa Comunitaria Urban-I para el período del 4 de noviembre de 1994 al 31 de diciembre de 1999. Con una inversión de unos 2.279 millones de pesetas (13.697.066 euros), y financiado en un 70 % con cargo a fondos FEDER, incluía 4 áreas de intervención encaminadas a la mejora de:

- a) El medio ambiente urbano, básicamente reurbanización de calles.
- b) El tejido económico, el apoyo al pequeño comercio, la industria artesana y las actividades productivas tradicionales, así como el establecimiento de subvenciones al comercio tradicional.

El I Programa Urban tenía por finalidad la lucha contra la exclusión social por medio de la rehabilitación del entorno construido y de la mejora de las condiciones sociales existenciales.

Al aprobar el URBAN II<sup>225</sup>, la UE fue muy crítica con los resultados de su precedente. Entre otras cuestiones, en el mencionado *Framework for action* se denunciaba la ausencia de criterio a la hora de seleccionar las áreas de intervención, la vaguedad de los objetivos señalados y las dificultades para medir los efectos de las actuaciones.

La habitual indecisión e indefinición de la UE es patente a la hora de optar por acometer programas de naturaleza social o proseguir con actuaciones de base física pero con intención social:

En el caso del PAV-Urban las dificultades derivadas de la lentitud de los procesos expropiatorios (UA-2 y UA-6 gestionadas por el RIVA y UA-1 a cargo del Ayuntamiento de la ciudad) y la decisión

<sup>225</sup> VALENZUELA RUBIO, M. «La regeneración de los cascos históricos en España. El programa Urban, dinero comunitario para una estrategia global», en Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos: III Jornadas de Geografía Urbana en Burgos. Burgos: Servicio de publicaciones de la Universidad de Burgos. 1998.

de redactar un nuevo planeamiento han causado retrasos en la ejecución de las obras previstas. A lo que cabe añadir una valoración sobre la estrategia implementada por el PAV-Urban. Esta intervención parte del supuesto de que las áreas más deterioradas de Ciutat Vella no tienen solución.

La situación de las UE requiere algún comentario detallado. Los vigentes PEPRI delimitaron un total de 53 Unidades de Actuación (UA). Esta determinación se formuló para intentar superar la inacción a que los PEP se habían visto enfrentados.

Las zonas en peor estado, las bolsas donde el deterioro era más evidente fueron incluidas en UA porque se pensó que en ellas la acción aislada, la actuación parcela a parcela no podía tener sentido ni viabilidad. Esta estrategia, sin embargo, se tuvo que enfrentar a dos problemas nuevos, y que, obviamente, no se pudieron prever en el momento en que se redactaron los PEPRI. Uno fue de orden legal, y el otro, empresarial o financiero.

En cuanto al primero, no podemos pasar por alto la polémica que envuelve la intervención por medio de PAI en UE en tejidos urbanos urbanizados y consolidados. Varios han sido los especialistas y profesionales que han coincidido en señalar la ilegalidad de la actuación por medio de PAI en UE donde no sea necesario efectuar obras de urbanización integral —no otra cosa significan las siglas AI— La jurisprudencia ha coincidido en destacarlo, lo ha manifestado una y otra vez. De acuerdo con esta posición, las UE, en un medio consolidado y que no requiere obras de urbanización integrales, no podrían desarrollarse por medio de PAI; es decir, todas las UE delimitadas por el planeamiento vigente para su desarrollo por la iniciativa privada deberían ser anuladas, definitivamente eliminadas.

La otra dificultad es la financiera o empresarial. No hay, no han surgido empresas candidatas a urbanizador en la cantidad que sería necesario en un medio semiconsolidado, con vecinos a los que hay que indemnizar, es decir, con cargas adicionales que pueden dificultar y dilatar todo el proceso.

Téngase en cuenta que esta opción debe competir con el desarrollo del PAI en la periferia, donde estos problemas no se dan. El resultado es evidente, pocos urbanizadores están dispuestos a embarcarse en una empresa de alto riesgo, y aunque se han presentado propuestas para desarrollar algún PAI, siempre ha sido en ámbitos donde el Urbanizador ya posee una notable cuota de propiedad. Parece, por tanto, que el número de UE delimitado en los PEPRI era excesivo.

Finalmente, hay un tercer problema: al aprobarse los PEPRI se introdujo una disposición transitoria que permitía dejar fuera de las UA a aquellos edificios objeto de rehabilitación. La idea era fomentar y alentar las actuaciones sobre el parque edificado, sin esperar al completo desarrollo de la UA. Esta estipulación ha sido objeto de dos críticas contradictorias. De una parte, la de quienes afirman que de esta forma se dificultaba o invalidaba —depende del nivel de la objeción— la posterior gestión al convertir la UA en un espacio discontinuo, lleno de «agujeros». Y de otra, la de quienes afirmaban que la medida era corta y que debía, y debe, ampliarse a los solares; es decir, permitir que la realización de obras de nueva planta suponga la salida automática de la parcela de la UA. Se supone que de esta forma se alentarían las operaciones de reconstrucción al incentivar a los propietarios, quienes suelen considerar la inclusión en una UA como una fuente de cargas adicionales, una limitación de sus derechos. Pero, por el contrario, vaciaría a las UE de todo su sentido, y dificultaría, o realmente imposibilitaría, la posterior gestión.

Tras la aprobación del documento que a continuación vamos a analizar, son pocas las UE que se han mantenido en su estado original, de modo que esta polémica ha perdido gran parte de su utilidad e interés. Quede constancia, en cualquier caso, porque algunas zonas todavía están pendientes de la toma de decisiones en el sentido señalado.

En 2004, por encargo de AUMSA, el estudio de arquitectura «Vetges Tu», con el arquitecto Ángel Martínez Baldó como director, redactó una modificación de los PEPRI vigentes; una modificación que afectaba solo a las Unidades de Ejecución previstas para desarrollo por iniciativa privada, documento que fue aprobado definitivamente el 20 de septiembre de 2004.

Se trataba, pues, de replantear la existencia de las UA de gestión indirecta (actuación privada) tal y como estaban delimitadas en los PEPRI, redelimitándolas, transformándolas en Actuaciones Aisladas (AA) e incluso suprimiéndolas directamente.

Asimismo, se buscaba su validación a efectos patrimoniales, superando las persistentes discrepancias entre la Conselleria de Cultura y la Administración Municipal a propósito de las determinaciones del planeamiento.

## 6.12. Conclusiones

Como conclusión, puede entenderse que los Planes del 84 consiguieron hacer de dique que contuvo la sustitución indiscriminada del patrimonio arquitectónico de los 5 barrios, pero no lograron la regeneración del tejido físico, ni del tejido social. Su desarrollo posterior fue, sencillamente, escaso.

Para garantizar la ejecución de los PEPRI recién aprobados, superando lo que se había denunciado como el principal error de los PEP, la ausencia de mecanismos de implementación, se firma, con una celeridad digna de alabanza, un Convenio entre la Generalitat Valenciana y el Ajuntament de Valencia para el impulso del denominado Plan RIVA y la puesta en marcha de una oficina gestora.

La Oficina RIVA fue creada por Decreto 158 del 14 de septiembre de 1992. Sus objetivos eran los de centralizar la tramitación de las ayudas a la rehabilitación, así como el de coordinar las iniciativas de intervenciones sectoriales. Este organismo nacía con la voluntad de ser el gestor del llamado Plan RIVA.

Las Actuaciones Directas se instrumentaron por medio de un convenio entre la COPUT y el IVVSA. Con este tipo de actuaciones se pretenden dos finalidades: de una parte, crear las condiciones adecuadas para que la iniciativa privada pueda desarrollar su labor, y de otra, mejorar de forma inmediata y directa las condiciones de vida de los vecinos. Sus intervenciones se centran en la recualificación de los espacios públicos, en la construcción y creación de un parque de viviendas para realojar a los vecinos desplazados como consecuencia de operaciones urbanísticas, y en las intervenciones sobre el Patrimonio Monumental. Estas últimas se desarrollarán en el marco del convenio firmado en 1994 entre la Conselleria de Cultura, la COPUT y el IVVSA.

Siguiendo a BURRIEL DE ORUETA<sup>226</sup>, cuatro componentes fundamentales caracterizaban el Plan Riva:

### 6.12.1. Una intervención pública potente

De esta forma, se partía del convencimiento de que la situación de degradación y falta de valoración ciudadana del centro histórico requería una actuación pública potente y de choque que podría empezar a invertir la situación y crear un ambiente propicio para la entrada de la iniciativa privada de forma generalizada. Este planteamiento se concretaba fundamentalmente a través de unas ayudas económicas a las actuaciones privadas tratando de incentivar la actuación rehabilitadora.

Asimismo, la COPUT aprobó una normativa de ayudas especialmente generosa, con elevadas subvenciones a fondo perdido, que eran compatibles con las del Ministerio de la Vivienda.

---

<sup>226</sup> BURRIEL DE ORUETA E. «Claves de la rehabilitación urbana. El caso del Centro Histórico de Valencia.» Cuadernos de Geografía Universidad de Valencia. Números 67/68 Valencia 2000.



Igualmente, para las rehabilitaciones «parciales» se contemplaban subvenciones «objetivas» sin discriminar a los solicitantes por sus ingresos, que podrían alcanzar hasta el 60 % del presupuesto protegible<sup>227</sup>.

Por otra parte, para las «Rehabilitaciones Integrales», entendiéndose por tales las obras de adecuación funcional o estructural del edificio, y para las de adecuación de las condiciones de habitabilidad de la vivienda, se establecían subvenciones graduadas en función de la situación económica del solicitante; siempre por encima del 30 % del presupuesto protegible y que podrían llegar incluso hasta el 100 %. Finalmente, se incorporaron como beneficiarias las ayudas a entidades, con o sin ánimo de lucro, que rehabilitaran o edificaran edificios con destino a equipamientos social, cultural o educativo.

### **6.12.2. Unos compromisos muy ambiciosos de intervención pública directa**

Se asumieron a través del RIVA, todas las Unidades de actuación fijadas en los PEPRI; unas, las más complejas y difíciles de gestionar, por la Generalitat Valenciana que se encomendaron a la Generalitat y, otras, reservadas al Ayuntamiento.

Entre estas Unidades de Actuación, destacaríamos la UA 5 (Plaça de l'Arbre, El Carme), la UA 21 (también al Carme), las UA 2 y 6 de Velluters (ambas incluidas en el Programa de Actuación para Velluters, PAV), financiada por el Programa Urban de la Unión Europea. Adicionalmente, el RIVA ha gestionado, asimismo, actuaciones en inmuebles propiedad del IVVSA<sup>228</sup>.

### **6.12.3. Un fuerte componente social**

Este principio se manifestaba sobre todo en la expresa voluntad de mantenimiento a toda costa de la población residente, en la que predominan personas de avanzada edad, con escasez de recursos económicos e incluso pobreza en muchos casos.

Además de una evidente justicia social para con los que habrían soportado el proceso de degradación urbana, se consideró el centro histórico como un barrio heterogéneo en lo social y en lo económico, intentando evitar la gentrificación que aceleraría la expulsión de los menos dotados.

En este caso, las subvenciones podrían llegar al 100 % del presupuesto de la rehabilitación en los solicitantes con ingresos inferiores al Salario Mínimo Interprofesional, así como las memorias, proyectos técnicos, direcciones de obra y actuaciones arqueológicas que podrían ser gratuitas para los residentes de renta inferior a 2,5 SMI.

---

<sup>227</sup> El Decreto 158/1992 de la Generalitat Valenciana de 14 de septiembre de 1992 fue completado con posterioridad por el Decreto 78/1993 de 28 de junio de 1993, que amplió las ayudas, y el Decreto 23/1994 de 8 de febrero de 1994. Con posterioridad y con el cambio de Gobierno de la Generalitat en julio de 1995, las ayudas se regularon en los Decretos 113/1996 de 5 de junio de 1996 y 173/1998 de 20 de octubre de 1998 que se mantuvieron sustancialmente similares en tipos e importancia.

<sup>228</sup> Incluso llegó a crearse una empresa mixta entre el Ayuntamiento de Valencia en un 52 % y cinco empresas privadas, la mayoría constructoras y que se planteó como una oficina de promoción inmobiliaria, poco interesada en la gestión del Plan RIVA (de hecho no disponía de personal ni de competencias para la gestión). Apenas compró y rehabilitó unos pocos edificios y terminó de disolverse en 1997.

En este contexto y como avances, se consiguió constituir hasta 993 comunidades de propietarios, incluso buscándose a los posibles beneficiarios de las ayudas con el seguimiento de las órdenes municipales de ruina.

#### 6.12.4. Un importante esfuerzo en la gestión

En este contexto, se pretendía una importante intervención ágil y eficaz y también participativa que diera opción a los agentes urbanos, sobre todos a los residentes en el centro.

En esta misma línea, el Ayuntamiento se comprometía en el Convenio a una serie de medidas que debían facilitar la tramitación de los expedientes de rehabilitación y edificación, tanto para las actuaciones privadas como para las públicas; plazos máximos de dos meses para la aprobación de las licencias de obras, de un mes para los informes arqueológicos, trámites de urgencia para los informes arqueológicos mientras que la Conselleria de Cultura asumía la obligación, por su parte, de formar un equipo de arqueólogos que pudieran utilizar en las actuaciones y que se coordinaran con el Servicio de Investigación Arqueológica Municipal.

#### 6.13. La especial renovación del tejido edificado

Como así reconoce BURRIEL DE ORUETA<sup>229</sup>, la iniciativa privada tuvo una respuesta enormemente positiva en el PLAN RIVA, y el número de ayudas solicitadas para la rehabilitación de edificios y viviendas fue especialmente satisfactorio. De hecho, entre 1992 y diciembre de 2000, se inició en Ciutat Vella la potente renovación de 903 edificios — 300 rehabilitaciones integrales y 603 rehabilitaciones parciales— a lo que habría que añadir las numerosas viviendas que adecuaron sus condiciones de habitabilidad (solamente 135 entre 1998—2000)

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	19 99	2000
Nº	31	181	288	306	153	158	190	138	99

**Tabla 1. Evolución anual de las solicitudes de ayudas del Plan RIVA para la rehabilitación de viviendas privadas (1992—2000). Fuente: Oficina Riva. Burriel**

		Velluters	Universitat	Seu-Xerea	Mercat	Carmen
Rehabilitaciones	Nº	96	138	106	130	127
«parciales»	%	16.0	23.1	17.7	21.8	21.4
Rehabilitaciones	Nº	39	31	63	72	95
«integrales»	%	13.0	10.3	21.0	24.0	31.7

**Tabla 2. Distribución por barrios de las ayudas del Plan RIVA a las rehabilitaciones privadas (1992-2000). Fuente: Oficina Riva. Burriel**

Las rehabilitaciones «integrales» muestran una clara concentración en el barrio del Carmen, (casi la tercera parte), y en el del Mercat (24%), mientras que son muy escasas en Universitat y en Velluters; un tercio de las nuevas edificaciones también se localizan en el Carmen. En cambio, las ayudas para

<sup>229</sup> BURRIEL DE ORUETA E. «Claves de la rehabilitación urbana. El caso del Centro Histórico de Valencia.» Op. cit. 1992.

la rehabilitación «parcial», al no discriminar por ingresos ni por estado del inmueble, se distribuyen de manera similar por todos los barrios; incluso Universitat-Sant Francesc, el de edificaciones en mejor estado y población con más recursos, es el que recoge más ayudas, incluso por encima del Carmen y el Mercat, mientras que Velluters, el barrio más pobre, es el que menos recibe.

Según PECOURT GARCIA<sup>230</sup>, a este segundo tipo de ayudas de intervención se le acusó de superficial y exceso de «fachadismo» y de consumir demasiados recursos públicos.

### **6.13.1. El escaso compromiso de las actuaciones públicas**

A pesar de la importancia que se les concedía en el Plan RIVA como elementos clave de la recuperación urbana, fue muy difícil la gestión y ejecución de las Unidades de Ejecución.

La construcción pública de vivienda se ha limitado, así, a los edificios o solares aislados que la Generalitat fue comprando y rehabilitando; en total, se terminaron 18 edificios con 125 viviendas, 23 locales y 22 plazas de aparcamiento. Son muy pocas para incidir sobre la transformación de la zona; sin embargo, tienen la importancia de que han permitido cumplir el compromiso de realojar en su propio barrio a la gran mayoría de las 143 familias afectadas por la ejecución de la UA5 y UA21 del Carmen y por las UA del Urban de Velluters.

Están en obras otros 15 edificios con 52 viviendas, una parte de los cuales irán destinados a las 18 familias que tuvieron que ser realojadas provisionalmente fuera de Ciutat Vella.

## **6.14. Las labores de urbanización**

Tanto la Generalitat como el Ayuntamiento procedieron a la reurbanización de casi todos los espacios comprometidos que abarcaban una gran parte del centro degradado: casi 100.000 m<sup>2</sup> ejecutados o en ejecución. Pero se trata casi siempre de una actuación superficial y muy heterogénea. Por un lado, a pesar de los intentos de la Consellería de Obras Públicas, no se acordó con el Ayuntamiento y con las empresas suministradoras una solución de futuro para las infraestructuras.

Tampoco habría que minusvalorar el impacto que puede tener a medio plazo el notable número de equipamientos privados que, gracias a las ayudas del RIVA, se están instalando en estos barrios.

Por un lado, se cedieron a organizaciones sin ánimo de lucro varias plantas bajas de edificios rehabilitados por la Generalitat; esto ha permitido la ocupación de los bajos en zonas muy degradadas, todavía sin demanda comercial, y una presencia de focos de actividad.

Por otro lado, bastantes instituciones privadas han apostado por rehabilitar, con las importantes ayudas del RIVA, edificios enteros cuyo uso para viviendas no era factible por la tipología del edificio o por su grado de protección. En total, son 61 las instituciones que han obtenido calificación provisional para instalarse, con inversiones económicas importantes estimadas en 43,3 Millones de euros de los que 14,8 millones son subvención del Plan RIVA; una buena parte de ellas se han situado en los bordes menos degradados —una tercera parte en Seu-Xerea— pero otras lo han hecho en el corazón mismo del centro histórico (ver figura 2). Destacamos algunas tan interesantes como el Colegio Mayor Universitario Rector Peset, la Fundación Universidad Empresa-ADEIT, el Centro Excursionista de Valencia, Cáritas Diocesana, Uteco, Fundacode, la Coordinadora de Disminuidos Físicos, la Sociedad

---

<sup>230</sup> PECOURT GARCÍA, J. (1998): Plan Riva: intenciones y resultados. En Ros PASTOR, A. (dir.): 5 años de intervenciones en Ciutat Vella—. 1992-1997, Icaro, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, C.O.A.C.V., Conselleria d'Obres Públiques, Riva, Valencia, pág. 183-200

General de Autores, dos residencias privadas de tercera edad... Los únicos equipamientos públicos hasta ahora, una piscina y una residencia de la tercera edad, también se han ubicado en el barrio del Carmen.

Es especialmente llamativo el caso del compromiso de expropiación por incumplimiento urbanístico de los propietarios: hasta 1999 ni siquiera se abrió el Registro de Solares, pese a que la Consellería de Obras Públicas se comprometió incluso a facilitarle los recursos financieros para afrontar las expropiaciones.

Tampoco las otras Consellerías de la Generalitat Valenciana hicieron del RIVA un tema prioritario. Las inversiones de Cultura han sido escasas y tardías y su posición urbanística con frecuencia, demasiado rígida o de respuestas muy lentas. La Consellería de Industria y Comercio estableció unas pequeñas ayudas para la revitalización del comercio de Ciutat Vella; pero no le dedicó una gestión especial ni buscó proyectos innovadores de renovación comercial. La Consellería de Trabajo, competente en Servicios Sociales, tampoco intervino activamente.

## 7. OTROS PLANES DE REFORMA INTERIOR DE VALENCIA

### 7.1. *Plan Especial de Reforma Interior de Mercavalencia aprobado por el Ayuntamiento con fecha de 29 de noviembre de 1988 (BOP 29-7-1988)*

Se trata de un Sector de carácter industrial con objeto de albergar un Polígono Agroalimentario, ejecutado mediante la delimitación de distintos Polígonos de Expropiación.



Figura 180. Plano Información Mercavalencia. Fuente <http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf>

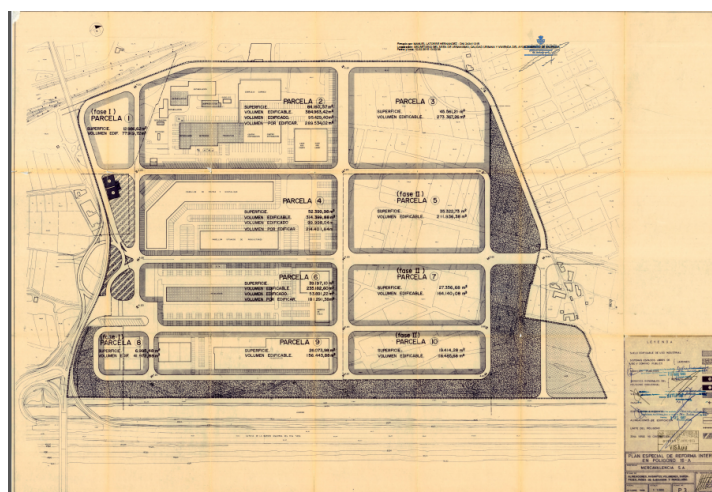


Figura 181. Plano Ordenación Mercavalencia. Fuente <http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf>

También se han redactado, por el Departamento de Urbanismo de Valencia, los Planes Especiales de Reforma Interior del «Perelló-Perellonet de 25 de noviembre de 1988» (BOP 22 de septiembre de 1988), «Viejo Cauce del Río Turia» de 11 de Octubre de 1984. (BOP 7-XI-1984), «Carpesa» de 14 de febrero de 1985 (BOP 7-3-1985); Perellonet de 8 de marzo de 1990 (BOP 27-4-1990), «Velódromo en el Barrio de Benimàmet» aprobado por resolución de la Conselleria de fecha de 21 de junio de 1990 y publicado en el DOCV de fecha de 21-7-1990.

## **8. LOS PLANES DE REFORMA INTERIOR REDACTADOS EN EL MARCO DE LA LRAU Y LA LUV EN VALENCIA**

### **8.1. *Plan de Reforma Interior de Nazaret aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Valencia con fecha de 26 de junio de 1998***

Se refiere al Área de Planeamiento diferido prevista en el PGOU de Valencia de 1988, del Área de Remodelación Integral Nazaret (M-6) y se plantea como una operación tendente a contemplar la expropiación, así como la promoción de otras viviendas destinadas al realojo de la población afectada.

Afecta a la M6-a Casitas de papel y la M6-b Cines de Verano. Mediante esta modificación se realizan distintos cambios en las tipologías constructivas de edificación unifamiliar aislada (UFA) a Ensanche (ENS) y viceversa, así como la ampliación de distintas parcelas que pasan a Edificación Abierta (EDA).

Finalmente, la memoria justificativa contempla un aumento de la edificabilidad en el sector que permita alcanzar un determinado número de viviendas con objeto de contribuir a la regeneración de la zona.

### **8.2. *Plan de Reforma Interior de Benimamet de 1999. (BOP 26 de marzo de 1999)***

El espíritu del plan es esponjar la trama urbana en este Barrio, en unos casos por apertura de las zonas interiores de las manzanas, y en otros, por conversión de una manzana completa en espacio libre.

Mediante esta actuación, se propone modificar una manzana completamente edificada y con una edificabilidad residencial preexistente baja, por ser en su mayoría viviendas de una sola planta en buena parte dedicadas a almacenes.

El plan pretende adecuar en su ámbito la densidad edilicia, limitándose a contemplar la realidad física actual y a ordenar la volumetría proponiendo disminuir las grandes superficies de medianeras vistas existentes mediante la graduación dentro de un límite de las alturas propuestas. Se proponen 3 alturas en algunas manzanas pero se mantiene la tónica general de 2.

### **8.3. *Plan de Reforma Interior de Casas de Bárcena (BOP 18-8-1999)***

Se trata de la ordenación del ámbito del Conjunto histórico protegido de Casas de Bárcena y se difiere su ordenación urbana a un plan especial de protección y desarrollo. Su delimitación y ordenación definitiva se materializa con la aprobación del Plan de Reforma Interior de Casas de Bárcena, aprobado definitivamente el 29/4/99 (BOP 18/8/1999) y anulado por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana según Sentencia 1975/03 de 9/2/03. Hasta la aprobación de un nuevo Plan de Reforma Interior, se aplica transitoriamente el Plan General de Valencia.

En este sentido, **la sentencia del nueve de diciembre de dos mil tres del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, (Sentencia 1975/2003) Ponente DOMINGO ZABALLOS**, contempla que un Plan de reforma Interior no puede desclasificar como urbano un terreno así determinado por el Plan General de Ordenación Urbana y reclasificarlo a suelo no urbanizable.

«Por lo que se refiere a la norma urbanística del PGOU invocada por la representación del Ayuntamiento, el hecho de que por ella se habilite a los Planes Especiales de Protección, (que no es el caso que nos ocupa, Plan de Reforma Interior) el desarrollo para que su ámbito perimetral difiera del inicialmente

establecido, permite que el desarrollo acometa otro plan concreto. Pero no puede significar —desde la óptica de un PGOU aprobado vigente el TRLS de 9 de abril de 1976— y no cabe interpretarse en el sentido de que la exclusión de «manzanas, calles o parámetros de borde» del ámbito de un concreto plan urbanístico de desarrollo pueda suponer la exclusión de la clasificación de urbanos de los terrenos comprendidos en esas manzanas, calles o parámetros de borde. Precisamente porque tal clasificación le venía conferida por el propio PGOU de acuerdo con la ley (TRLs de 1976). La previsión del PGOU que nos ocupa tiene su lógica como la interpretamos, ya que si es el Plan General el instrumento que determina forzosamente la clasificación del suelo, en suelo urbano la delimitación del ámbito de las operaciones de reforma interior es optativa (art. 12.2.1 del TR de 1976), por lo que nada obsta que ese propio Instrumento de desarrollo esté habilitado por el propio Plan General a realizar esos ajustes, siempre y cuando no generen el efecto de privar de esa clasificación de urbano a un terreno así incluido en el Plan Urbanístico superior».

Se trata de un PERI que, según su autor, MERLO FUENTES, responde a un ámbito de suelo urbano con un elevadísimo porcentaje de ocupación del suelo que imposibilitaba la obtención de los estándares y las dotaciones mínimas previstas en la LRAU.

Su estructura urbana tiene un carácter orgánico debido a que se genera y crece sobre preexistencias territoriales de carácter agrícola. El rasgo más peculiar es su carácter lineal. La edificación se apoya en el trazado de la carretera de Barcelona, antigua vía romana; los caminos transversales de acceso a los huertos y todo tipo de servidumbres agrícolas han condicionado su implantación.

El núcleo de población ha ido desarrollándose muy lentamente en el tiempo y no ha sufrido la evolución que han experimentado otras pedanías, manteniendo en la actualidad, aunque alteradas, sus principales características originales. No han aparecido calles paralelas al camino principal, ni transversales apoyadas en otros caminos y articuladas entorno a una plaza, ni mucho menos se han generado nuevas calles configuradas en base a alineaciones planificadas. A pesar de esto, o precisamente por esto, en la actualidad, el área presenta problemas de articulación morfológica, de adaptación tipológica, funcional y de estructura social, presentando una carencia de espacios urbanos representativos bien configurados.

Se contemplan las siguientes zonificaciones, respetándose la trama de los pequeños asentamientos huertanos y contemplándose las correspondientes al NHT-CB núcleo histórico tradicional Casas de Bárcena, TER-C13 terciario Casas de Bárcena, junto con las dotaciones públicas correspondientes a los Espacios Libres, Equipamiento escolar y Servicios Públicos.

El Nivel 2 o nivel de protección estructural en el que se incluyen las construcciones que, por su valor histórico o artístico, deben ser conservadas al menos parcialmente o aquellas donde se da la presencia de peculiaridades constructivas físicas de difícil o muy costosa reproducción. En estos edificios se preservarán los elementos definitorios de su estructura arquitectónica y/o aquellos elementos constructivos singulares de intrínseco valor que existan en el inmueble.

Por otra parte, el Nivel 3 o nivel de protección arquitectónica en el que se incorporan los edificios cuya fachada o elementos visibles desde la vía pública, por su singularidad o su carácter tradicional, o por su notable articulación morfológica con el entorno, contribuyen sensiblemente a conformar el ambiente urbano, siendo de interés público su presencia en dicho escenario urbano, a fin de preservar estas características ambientales.



Figura 182. PERI Casas de Bárcena. Núcleo Histórico Tradicional. Fuente. [www.valencia.es](http://www.valencia.es)

#### 8.4. Plan de reforma Interior de 29 de abril de 1999 de Beniferri

El presente núcleo histórico tradicional de Beniferri es el resultado de la agregación de casas y explotaciones agrícolas en el entorno previo de una alquería existente, conformando un cierto núcleo cívico de plaza con iglesia de destacado valor etnológico, representativo del modo de vida en la huerta valenciana, en pequeños núcleos urbanos. Formalización tipológica de asentamiento a base de estructura urbana en cruce de caminos de explotaciones agrícolas en huerta de Valencia, junto con la red de acequias que estructuran los predios en suelo rural altamente productivo.

#### 8.5. Plan de Reforma Interior de Benimaclet de 25 de abril de 2003. (BOP 10-7-2003)

Como núcleo de población de carácter agrícola, el Sector de Benimaclet se va desarrollando en un cruce de caminos: el que se dirige hacia el mar (hoy calle Murta) y el que lo comunicaba con otros poblados y la ciudad de Valencia (hoy calle Barón de San Petrillo). Tomando como referencia la cartografía histórica, podemos apreciar su evolución, observando que a principios del siglo XIX el núcleo de Benimaclet se reduce a un pequeño grupo de casas que mantiene desde el siglo XV prácticamente el mismo número de manzanas.

En 1882 y como consecuencia de la expansión de la ciudad de Valencia, Benimaclet pierde su independencia, se mantiene prácticamente el mismo núcleo, creciendo ligeramente hacia el norte y hacia el sureste. Igualmente ocurre a principios del siglo XX, llegando a conformar en 1925 un núcleo de aproximadamente 16 manzanas.

El núcleo histórico tradicional de Benimaclet queda delimitado por una línea poligonal cerrada según el siguiente trazado:

Origen: Esquina de la calle Barón de San Petrillo con Rector Zaragoza. Sigue hacia el sur por el eje de la calle Barón de San Petrillo tomando la parte sur de la manzana que forma esta calle con Manuel Castellanos. Igualmente, se incluye la manzana que conforma esta última calle con Reverendo José Martí y Reverendo José Martí con Virgen de los Desamparados, excluyendo en ambas manzanas la fachada recayente a la calle Emilio Baró. Se incluye parte de la manzana al sur de la calle Virgen de los Desamparados y Nuestra Señora de la Asunción, excluyendo el nuevo mercado. A partir de la plaza de Benimaclet, se continúa por la calle Murta tomando la alineación norte de la misma y girando por





### **8.7. Plan de Reforma Interior de la UE Sector Montcabrer (C/Zapadores, Organista Plasencia, Cienfuegos y otras) de 4 de julio de 2001**

Se incluyen en el ámbito de este PRI aquellas parcelas que no son actualmente edificables por no disponer de su ámbito vial de servicio, respetándose el régimen actual de luces y vistas, de modo que las parcelas resultantes sean edificables, incorporando asimismo, aquellas parcelas que actualmente se encuentran en situación de fuera de ordenación sustantivo.

Asimismo, se incorporan las superficies de dominio y uso público que sirven directamente a la edificación del ámbito y necesarias para la conexión de infraestructuras y servicios urbanos. Finalmente se determina una tipología de ENS-1 en forma de bloque longitudinal recayente a la Av. Peris y Valero hasta alcanzar la Calle Zapadores, y se establecen retranqueos en su fachada posterior a fin de suavizar la transición a la zona UFA con la que enfrenta.

Asimismo se incluyen en esta calificación las parcelas recayentes a la zona verde situada en la prolongación de la Calle Cádiz, limitando sus alturas a 4 con una profundidad de 10 m.

La Zona UFA-1 se mantiene para el resto de parcelas situadas al sur de la Calle Montcabrer, manteniendo la tipología del resto de la manzana, dando coherencia a las alineaciones propuestas y existentes.

Se procede al ensanchamiento de la prolongación de la Calle Montcabrer a fin de dejar exento el edificio destinado a SP considerándose con carácter peatonal, con acceso restringido de vehículos.

Fuente de San Luis, Vicente Lleó y prolongación de la c/ Cádiz y se remodelan el resto de las zonas verdes, configurándose un espacio libre a lo largo de la c/ Montcabrer, ensanchándose en su confluencia con la c/ Zapadores, englobando al edificio dotacional protegido.

Se incluye la posibilidad de edificar áticos sin retranqueos únicamente en los testeros de la manzana recayente a Peris y Valero (excepción a lo previsto en el art. 6.19.5.a de las Normas Urbanísticas del PGOU).

### **8.8. Plan de Reforma Interior Vara de Quart-Xirivella aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo con fecha de 15 de mayo de 2003**

El PRI tiene por objeto del proyecto la homologación y la ordenación pormenorizada de una parte del Polígono Industrial Vara de Quart, clasificado como suelo urbano industrial. Los terrenos se ubican parte en el término municipal de Valencia y parte en el término municipal de Xirivella. El conjunto del ámbito dispone de 70.886,14 m<sup>2</sup>, de los cuales 45.480,64 m<sup>2</sup> pertenecen al término municipal de Valencia y 25.405,50 m<sup>2</sup> al de Xirivella.

Sus límites son: al norte, la avenida de Tres Forques; al sur, la línea ferroviaria Valencia-Utiel; al este, el Polígono Industrial Vara de Quart, y, al oeste, la carretera V-30. En la homologación se introducen una serie de modificaciones respecto a lo establecido por el planeamiento general vigente que consisten en lo siguiente:

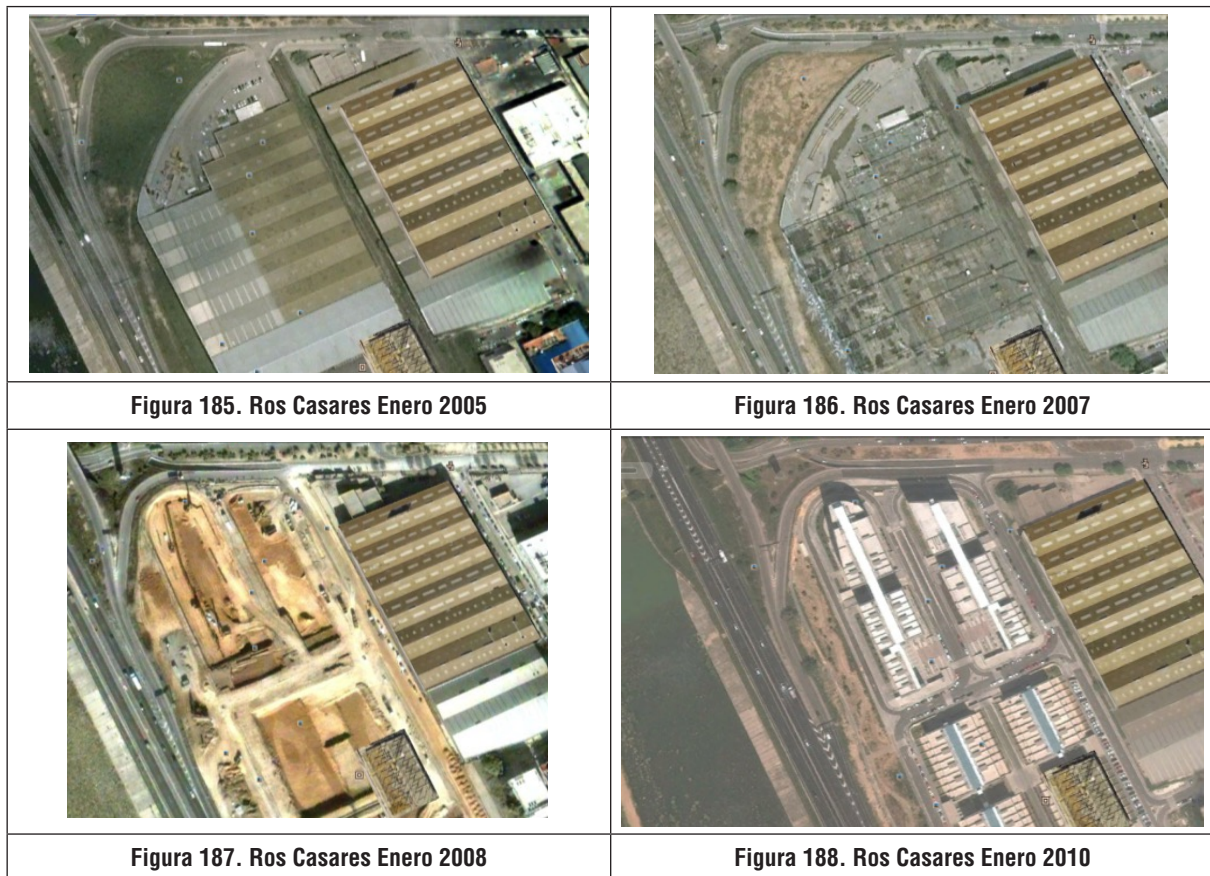
– Respecto del PGOU de Valencia:

1) Delimitación del sector para la realización de una actuación integrada mediante un plan de reforma interior. 2) Cambio de calificación de uso industrial a uso terciario, debido a su emplazamiento estratégico, su proximidad a importantes vías de comunicación, su situación en el frente urbano hacia el cauce del río Turia y su posición cercana al acceso oeste a la ciudad. 3) Desvío y canalización subterránea de una línea aérea de suministro de energía eléctrica de 66 kv que atraviesa el ámbito de actuación en dirección sudoeste-nordeste.

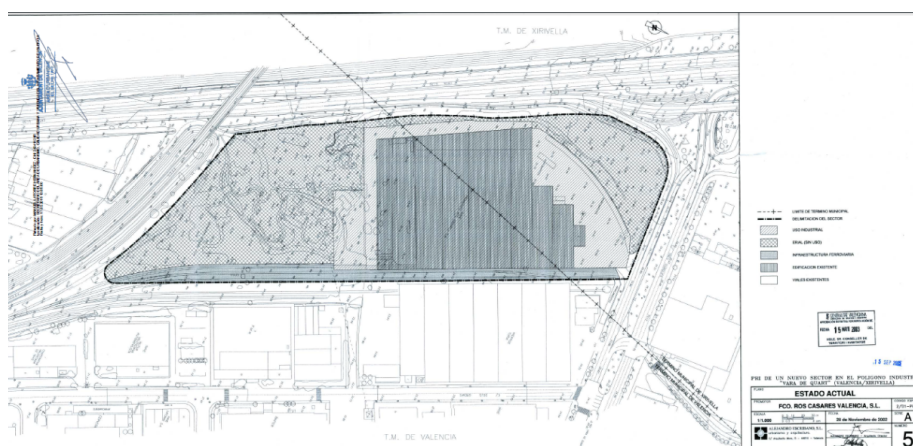
– Respecto del PGOU de Xirivella:

1) Se modifica la clasificación del suelo de unos terrenos que aparecen clasificados como urbanizables y que corresponden con la conexión viaria entre la N-335 y la Av. Tres Forques, conexión que se encuentra totalmente ejecutada y en servicio. La falta de coherencia de esta clasificación obliga a clasificar dichos terrenos como urbanos con la calificación de Red Primaria Viaria. 2) Delimitación del sector para la realización de una actuación integrada mediante un plan de reforma interior. 3) Cambio de calificación de uso industrial a uso terciario, debido a su emplazamiento estratégico, su proximidad a importantes vías de comunicación, su situación en el frente urbano hacia el cauce del río Turia y su posición cercana al acceso oeste a la ciudad.

Ciudad Ros Casares está compuesta por 14 edificios de diferente tipología. Esta ciudad empresarial ha sido diseñada por Reid Fenwick Asociados (Mark Fenwick y Javier Iribarren).



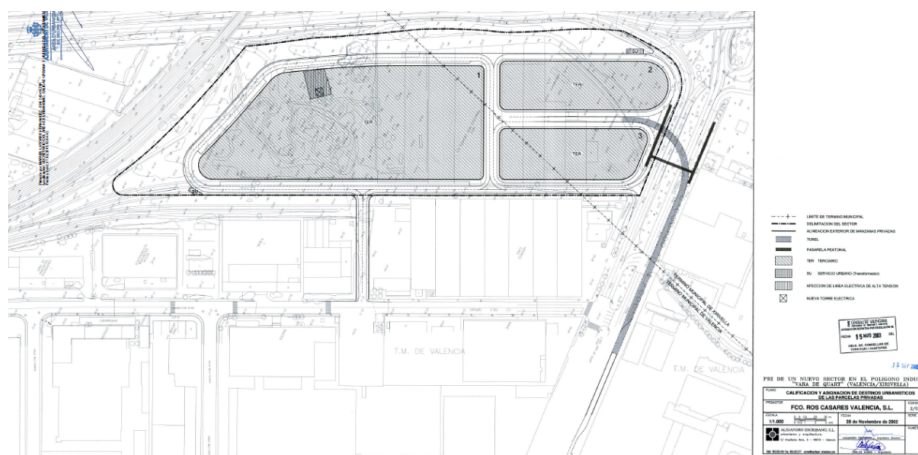
El conjunto del ámbito dispone de 70.886,14 m<sup>2</sup>, de los cuales 45.480,64 m<sup>2</sup> pertenecen al término municipal de Valencia y 25.405,50 m<sup>2</sup> al de Xirivella.



**Figura 189. Plano de Información Plan de Reforma Interior Xirivella-Valencia. Ros-Casares.** <http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf>

La actuación propuesta, además de garantizar la completa urbanización del ámbito, asume el coste de una serie de infraestructuras exteriores como son la infraestructura para acceso al sector consistente en un túnel en la Av. Tres Forques, que gira conectando con el vial central del ámbito, una pasarela peatonal que conecta la actuación con el Centro Comercial Gran Turia, el enterramiento de la línea eléctrica de alta tensión y el ajardinamiento de la franja de terrenos situada entre el sector y la N-335, considerándose todas ellas como medidas compensatorias.

Con la nueva ordenación pormenorizada se consigue que las manzanas edificables privadas se ubiquen fuera de la zona de protección del ferrocarril y fuera de la zona de servidumbre de la carretera N-335.

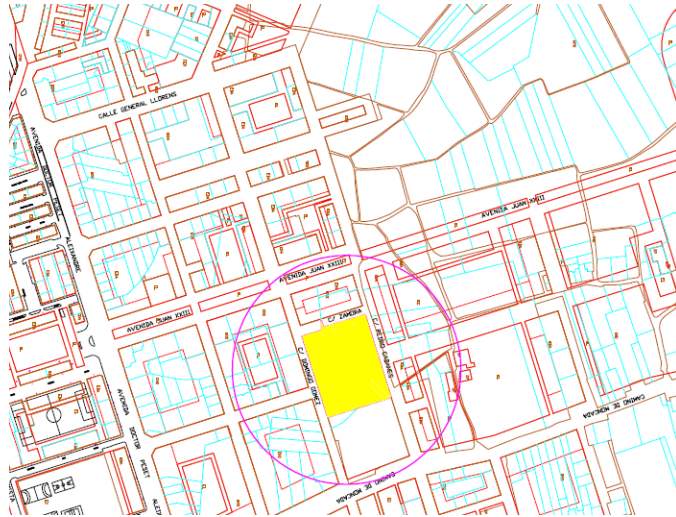


**Figura 190. Plano de Ordenación Plan de Reforma Interior, Ros Casares.** Fuente <http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf>

## 8.9. Plan de Reforma Interior Pedro Cabanes de 2015

Se trata de una modificación puntual que afecta a la ordenación urbanística del ámbito delimitado por las calles Pedro Cabanes, Domingo Gómez, Camino de Moncada y Zamora de Valencia.

Con el mismo se propone una modificación del planeamiento general vigente al objeto de un cambio de calificación y usos en el ámbito propuesto, pasando de uso Industrial a uso Residencial-Terciario.



**Figura 191. Plano de situación. Plan de Reforma Interior Pedro Cabanes.** <http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf>

Asimismo, el PRI contempla 10.777,27 m<sup>2</sup>s de uso dotacional, una parte que se ha podido materializar de forma real y efectiva y un resto de 3.089,90 m<sup>2</sup>s, mediante su equivalente en metálico.

La zona objeto de recalificación está incluida en el polígono fiscal 15-A al que corresponde un valor unitario de suelo dotacional de 53,91 €/m<sup>2</sup>s según la relación de los valores unitarios de los tramos verde público-red viaria en los polígonos de valoración en que se encuentra dividido el municipio de Valencia, según la ponencia de 1997, modificada en 1999 y 2000. La fórmula de cálculo que corresponde aplicar es la siguiente: (Cesión de suelo x VU actualizado) x 1,20 = x Euros.



**Figura 192. Plan de Reforma Interior Pedro Cabanes** <http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf>

## 9. EL PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR DEL CABANYAL-CANYAMERAL

### 9.1. Antecedentes históricos del Cabanyal

#### 9.1.1. Los primeros asentamientos de población

Por lo que se refiere a la historia de Cabanyal y sin perjuicio de los vestigios concretos hallados que permiten afirmar la existencia de un tráfico comercial con algún poblamiento ibérico, este barrio tiene un origen coetáneo a la fundación de la Vila Nova Maris (El Grao actual) en el siglo XIII. Se puede considerar que la fundación del Cabanyal data del 27 de mayo de 1249, a través del privilegio real que se ha venido considerando como el acta fundacional del Grao y por el que Jaime I se dirigió a los que ya tenían en Barracas patios o propiedades para edificar dentro del mundo de la Vila. De esta forma, al norte de las Murallas de Valencia se extendía una franja arenosa de separación entre la Huerta y el Mar, terrenos que formaban parte del Real Patrimonio y que fueron siendo ocupados mediante asentamientos informales<sup>231</sup>. La primera vista del pueblo nos la da el pintor Wijngaerde en 1563, reflejando la presencia de un núcleo de poblamiento extramuros del Grao.



**Figura 193. PANORÁMICA DEL LITORAL. Winjgaerde 1563. Fuente. Cartografía Histórica de la Ciudad de Valencia. Archivo Municipal de Valencia.**

El plano de Tosca de 1704 muestra el Canyamelar de la época, aunque sin precisión planimétrica, identificando una alineación de barracas que servían para simbolizar el poblamiento rectilíneo de la playa, sin olvidar su configuración marcada por las redes de acequias y el sistema hidráulico heredado de la Valencia Musulmana que tuvo una influencia más que notable en los modelos de crecimientos urbanísticos y los asentamientos de población.

<sup>231</sup> BOIRA MAIQUES Y SERRA DESFILIS 1994. Pág. 33. A principios de Siglo XVII se contabilizan 40 barracas y chozas de pescadores

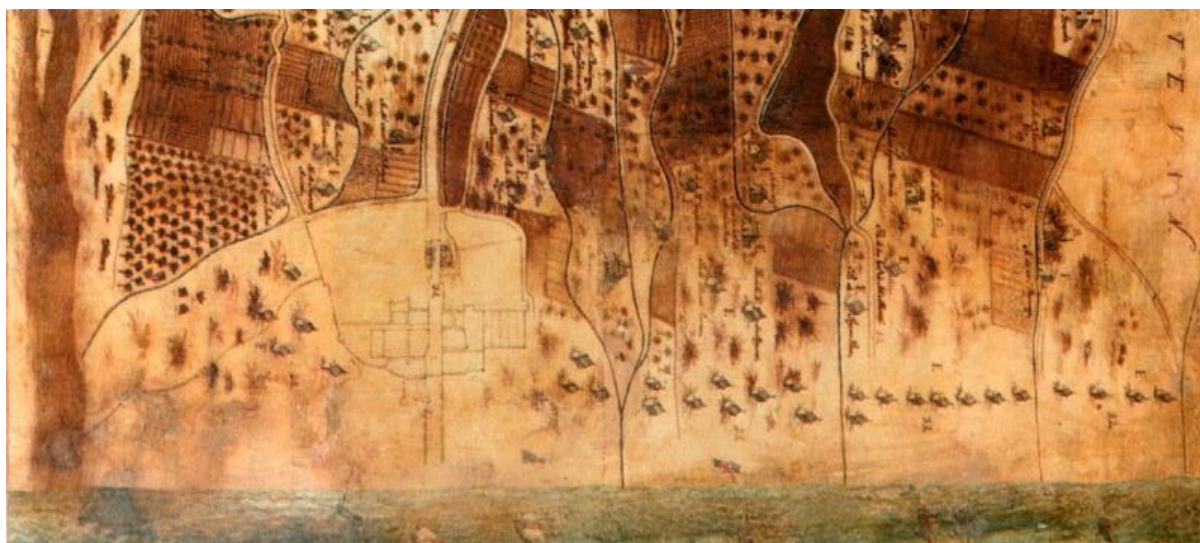


Figura 194. Plano de Tosca en el que se aprecian una hilera de Barracas. Archivo Histórico Ayuntamiento de Valencia.

### 9.1.2. Los incendios del Cabanyal y la propuesta de reconstrucción. La génesis de la retícula y los proyectos del siglo XIX de Manuel Sorní a Casimiro Meseguer

El efecto devastador del fuego siempre estuvo presente en el Cabanyal. De hecho, y sin perjuicio de desastres anteriores<sup>232</sup>, el incendio sucedido durante el día 21 de febrero de 1796 supuso un punto de inflexión en el caótico urbanismo del pueblo, especialmente en la zona afectada del Cap de França. A partir de entonces se estableció la necesidad de fijar unas alineaciones definitivas que consiguieran unas calles más rectas, renunciándose a las típicas barracas y edificando en su lugar viviendas de obra sólida<sup>233</sup>. (SANCHÍS PALLARES 2015).

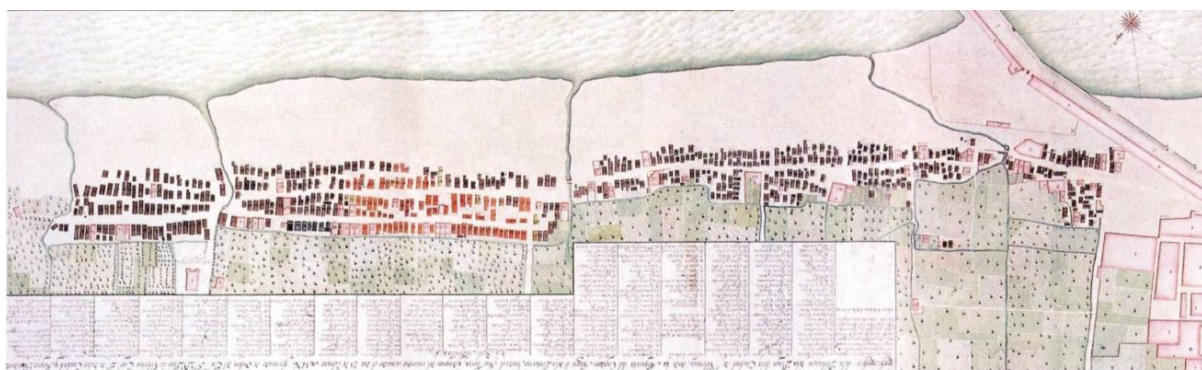
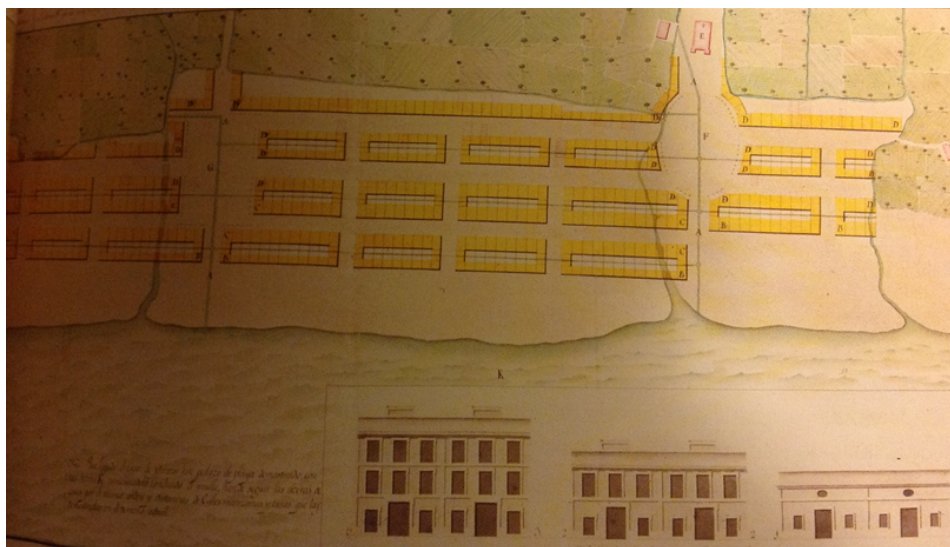


Figura 195. Incendio 21 de febrero de 1796 Fuente Historia del Cabanyal. Poblenu del Mar (1238-1897) Antonio Sanchís. Pág. 64.

<sup>232</sup> Instrumentos 1724 D-36. Archivo Municipal de Valencia.

<sup>233</sup> SANCHÍS PALLARES A. El Cabanyal. Patrimonio en riesgo. Pág. 19. Editorial UPV.

A partir del incendio de 1796, se planteó un importante debate sobre el futuro de la población entre los partidarios de la completa sustitución y los de la persistencia de lo construido. En este estado de cosas, se elaboró un Plan Topográfico que contemplaba un sistema de espacios libres que se apoyaba sobre una retícula jerarquizada de calles paralelas al mar enlazando tres plazas —una tipo crescent, otra de planta rectangular y la última ovalada. (HERRERO GARCÍA 2009)<sup>234</sup> Las alineaciones de las antiguas barracas, disciplinadas mediante sencillas y cuidadas rectificaciones configuraron la primera trama urbana.



**Figura 196. Plan Topográfico de la Población que se proyecta en la Playa de la Ciudad de Valencia. 1796. Fuente Biblioteca Nacional de España (Mr/42/354 Valencia Playa de Levante) Fuente. «El Cabanyal Patrimonio en riesgo» Pág. 63**

Durante este periodo, empiezan a configurarse las primeras propuestas de acceso a las playas, mediante un trazado alternativo al Camino del Grao —actual Avenida del Puerto—, saturado por el tráfico de mercancías. Por el contrario, se empezó a idear un nuevo Paseo que se convirtiera en la espina dorsal de un nuevo ensanche que colmataría el espacio resultante hasta el Camino del Grao.

### **9.1.3. La peculiar trama en retícula. El avance de la tierra al mar y los planes urbanísticos de Salvador Escrig Garriga y de José Serrano**

Las obras de ampliación del Puerto, realizadas a partir de 1792, provocaron el fenómeno natural inducido, consistente en la acumulación de arena al norte del muelle del puerto y, en consecuencia, la retirada de la línea del mar, con lo que se obtuvieron nuevos terrenos necesarios para la peculiar expansión. De esta forma, en los primeros años del Siglo XIX, el aumento de la superficie de la playa fue tan importante que, en 1806, el arquitecto ESCRIG Y GARRIGA pudo dibujar el primer ensanche del Barrio, que comprendía las alineaciones de barracas de las cuatro hileras situadas entre las actuales calles Escalante y Barracas.

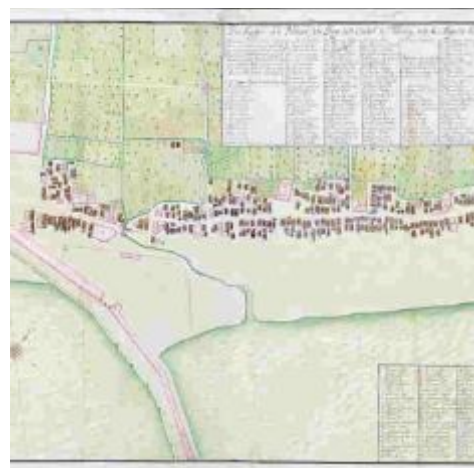
<sup>234</sup> HERREO GARCÍA K,F, y VAREA ORO A «El Cabanyal: Un Proyecto Permanente» Editorial Universidad Politécnica de Valencia. 2009. Página 65





**Figura 197. Variaciones en la primera línea del mar desde 1800 a 1941. Fuente. «El Cabanyal Patrimonio en riesgo» Pág. 64**

Por otra parte, la reanudación, en 1821, de las obras del Puerto produjo una nueva retirada de la línea de la costa que permitió al arquitecto José Serrano dibujar, a partir de 1840, el segundo ensanche que comprendía sendas hileras a poniente y a levante de la calle de la Reina.



**Figura 198 y 199. Izquierda Plano geográfico de la población de la playa de la ciudad de Valencia. 1796. Derecha Plano Topográfico de la Población que se proyecta en la Playa de la Ciudad de Valencia. 1796. Fuente. «El Cabanyal. Patrimonio en riesgo.» Página 63.**

Finalmente, a mediados del Siglo XIX aparece un factor imprevisto en el modelo urbanístico del crecimiento del Cabanyal y en su Plan Topográfico motivado por la entrada de las instalaciones ferroviarias en el barrio.

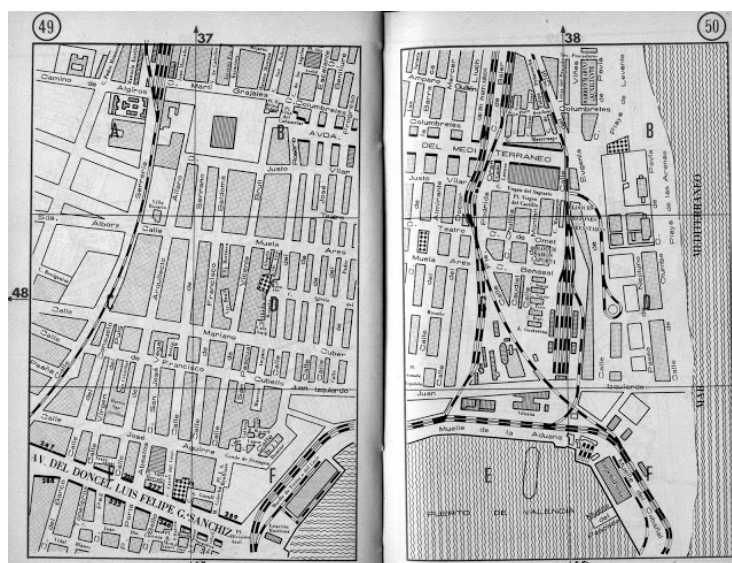


Figura 200. Afección de la supresión de las vías del Tren en el ámbito del Cabanyal. Fuente. [www.cabanyal.es](http://www.cabanyal.es)

De esta forma, cambia el sentido de crecimiento del barrio, que comienza la colonización de los arrabales hacia el oeste hasta alcanzar incluso las vías del ferrocarril de Castellón.

#### 9.1.4. La prolongación del Cabanyal. El proyecto de Manuel Sorní y José Pedrós

En 1865, el arquitecto SORNÍ GRAU tuvo la idea de hacer un intento de ensanche de la ciudad en forma lineal desde el parque de Viveros hasta esa población que no llegaría a concretarse. La vía de comunicación con los Poblados Marítimos —el llamado Camino-Paseo de Valencia al Mar— debía servir para aproximar la burguesía valenciana a las playas, a diferencia del Camino al Grao —actual avenida del Puerto—, utilizado para el tránsito de mercancías. (BOIRA MAIQUES<sup>235</sup>).

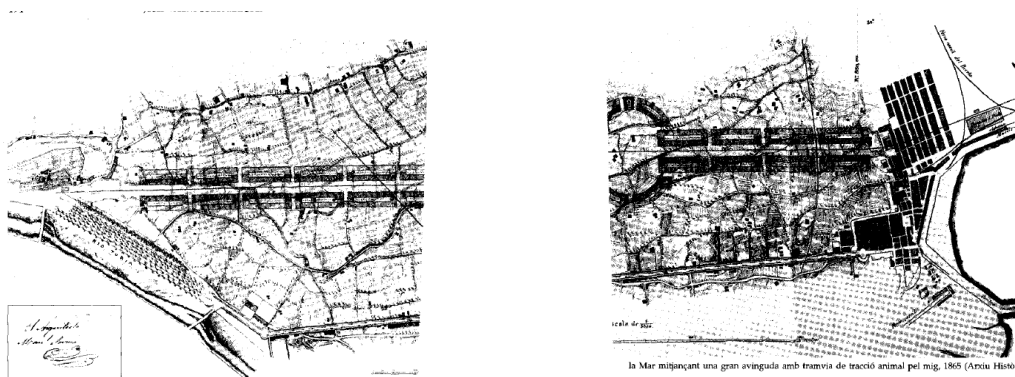


Figura 201. Proyecto de Manuel Sorní Grau para la conexión de Valencia amb Poble Nou del Mar. Archivo histórico del Ayuntamiento de Valencia.

<sup>235</sup> BOIRA MAIQUES J.V. «Els orígens de Valencia al Mar. El Projecte de Manuel Sorní. València 1865.» Cuadernos de Geografía Universidad de Valencia. Nº 67 y 68. Año 2002.

Se trataba de una Gran Avenida Rectilínea con una vía central que incorporaba una doble vía de Tranvía de Tracción animal. No obstante, este proyecto de Avenida también incorporaba una propuesta general de edificación que franqueaba la nueva infraestructura. Por tanto, Manuel Sorní no sólo defendía la necesidad de mejorar la conexión ferroviaria sino que también incluirá la necesidad de una «gran barriada de casas con mercado y plaza de desahogo que enlazara Valencia al mar».

En este sentido y aunque la idea de SORNI nunca llegó a acometerse, en 1883, (BOIRA & SERRA)<sup>236</sup>, el Ingeniero CASIMIRO MESEGUER propuso un trazado que daría lugar a la actual Avenida Blasco Ibáñez y que terminaba a las orillas del actual barrio del Cabanyal, todavía municipio independiente. El proyecto de Meseguer sería el que alabaría el político y escritor Valenciano Vicente Blasco Ibáñez, afincado en la Malvarrosa, en su revista El Pueblo en 1901:

*«Es conveniente llevar a cabo el proyecto del boulevard desde el antiguo jardín del Real a los poblados marítimos. Valencia tendrá un nuevo paseo, una verdadera calle moderna, semejante a la Avenida del Parque de Bolonia en París, o la Castellana de Madrid, y la parte más extrema del Cabañal se unirá a la ciudad por un camino más corto»<sup>237</sup>.*

El trazado, coincidente en anchura y ubicación con la actual avenida de Blasco Ibáñez, quedó reflejado en el plano dibujado por el arquitecto municipal J. M. Cortina en 1899, con el nombre de «Paseo de Valencia al Cabanyal».

En 1931, durante los primeros meses de la República, el Arquitecto JOSÉ PEDROS revisa el proyecto del paseo y sustituye la calzada central por una banda edificable de 50 metros y calzadas laterales. Además, este Proyecto también trataba de resolver el encuentro con el Barrio del Cabañal, por cuanto el paseo no pasaba por encima de él, sino que se corregía levemente en dirección Norte a partir del trazado del ferrocarril de Barcelona. Asimismo, se reorientaba el último tramo y se adapta a la malla viaria partiendo dos brazos que dibujan una planta con forma de herradura.



**Figura 202. Plano de Ordenación de la prolongación del Cabanyal de 1931 de José Pedrós. Fuente [www.cabanyal.com](http://www.cabanyal.com)**

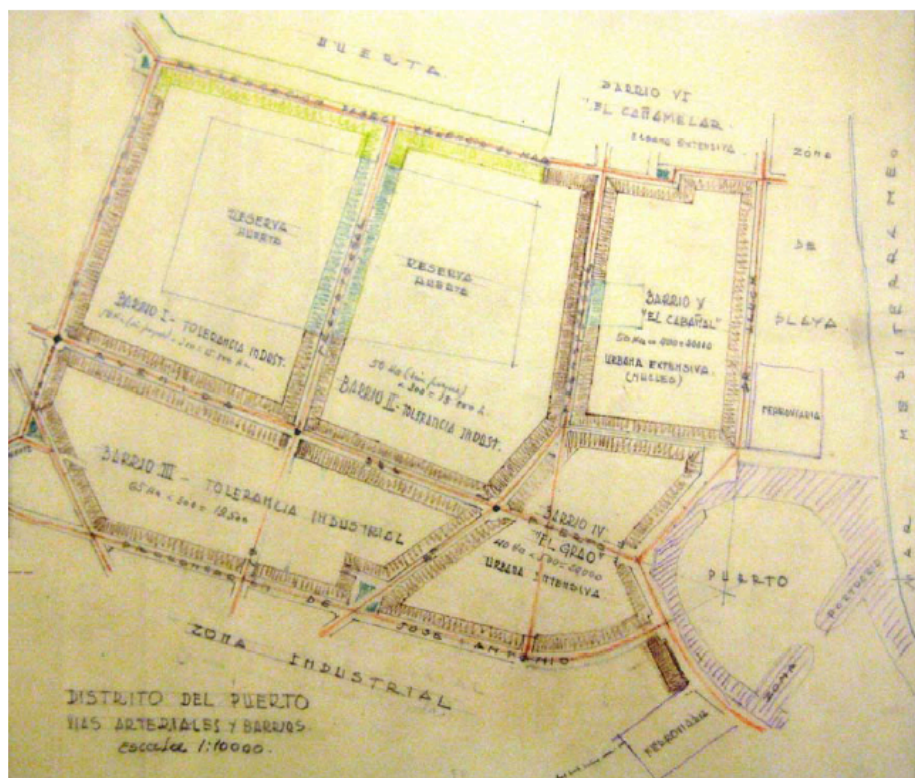
<sup>236</sup> BOIRA J.V. Y SERRA, A. El puerto de Valencia y su entorno urbano. El Grau y el Cabanyal-Canyamelar en la historia.

<sup>237</sup> HERRERO GARCÍA L. F. «Vida en el Barrio: Cabanyal, un conjunto histórico protegido... y amenazado.. <http://www.cabanyal.com/nou/wp-content/uploads/2010/05/VidaEnCabanyal.pdf>

### 9.1.5. Tratamiento de la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez por los planes generales de Valencia de 1946, 1966 y 1988

En 1946 se aprueba el PGOU de Valencia, redactado por el denominado «Equipo de Madrid» y firmado por Valentín Gamazo, que mantuvo la calificación de Ciudad Jardín para la urbanización del Paseo en el tramo que quedaba por ejecutar entre el Camino de Tránsitos y el Cabanyal. El Plan también desviaba la traza del paseo ligeramente hacia el norte para hacer coincidir su eje con el del Camino del Cabanyal, aprovechando la articulación de la Acequia de los Ángeles y evitando el paso por medio del tejido urbano, reduciéndose, asimismo, la sección del Vial a 30 metros de anchura.

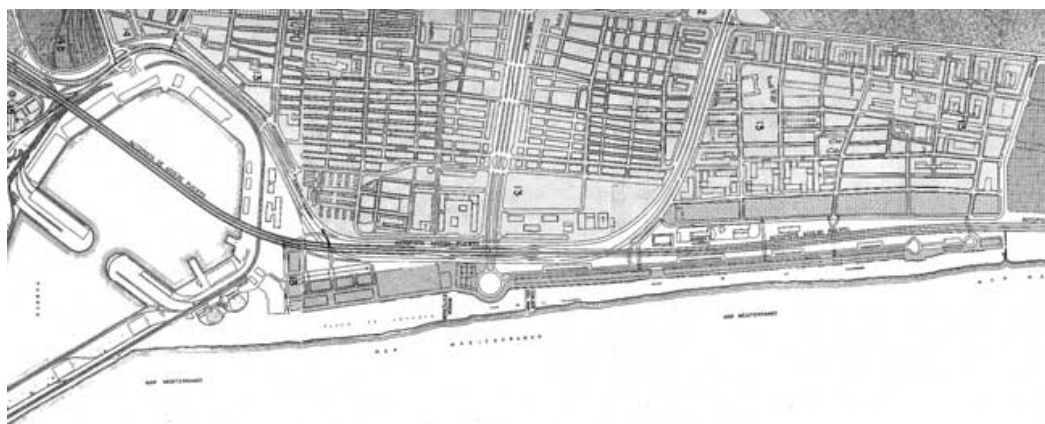
Por lo que respecta al Cabanyal-Canyameral, se optaba por una zonificación mediante una propuesta de sustitución de la trama en retícula, para su posterior sustitución mediante la tipología de Edificación Abierta.



**Figura 203. Plano de Ordenación PGOU de Valencia 1946. Croquis y boceto sin datar. Área noroeste con la gran zona de reserva de la Huerta. Distrito del puerto con vías arteriales, división en Barrios y número de habitantes<sup>238</sup>.**

Por su parte, el Plan General de Valencia de 1966 proyectaba la autopista de Barcelona por el interior de la dársena del Puerto de Valencia y su futura conexión con la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez, todo ello con una ampliación de 100 metros de anchura. La gestión del plan se hizo mediante planes parciales, correspondiendo al Cabanyal el plan parcial 13, que dibujaba una ampliación de 100 metros de anchura que mantenía la ejecución de un doble giro; el primero, para acometer perpendicularmente la retícula del Cabanyal y, con posterioridad, un segundo giro sobre los terrenos antaño ocupados por las playas de vías, permitiendo el encuentro ortogonal con la autopista.

<sup>238</sup> Fuente Archivo Histórico de Valencia. Gran Valencia tubo nº 19 sin asignatura)



**Figura 204. Plan Parcial 1975. La ampliación de un metro de anchura se conecta con la Autopista de Barcelona, que atraviesa la dársena interior mediante un paso elevado.**

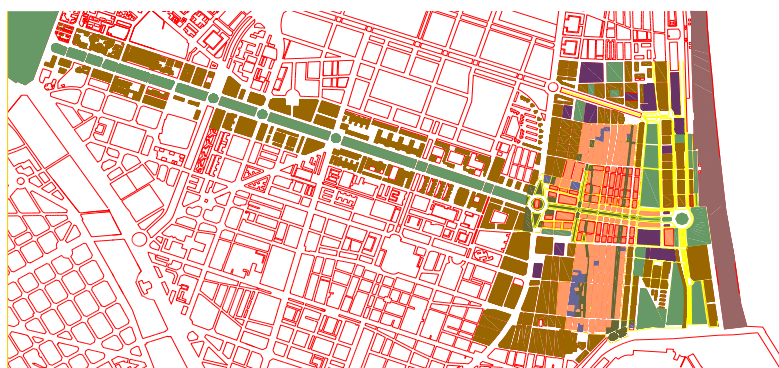
No obstante y entrado ya el periodo constitucional, se produce un importante cambio de rumbo en las políticas públicas de protección del patrimonio histórico, que culminó el 28 de febrero de 1978 con la incoación, por parte del Ministerio de Cultura, del expediente de declaración de Conjunto Histórico Artístico a favor de la zona comprendida por el Grao, el Cabanyal-Canyamelar y la Malvarrosa. En enero de 1982 mejoraron, incluso más, las expectativas de conservación del barrio, tras la sentencia del Tribunal Supremo que suspendió definitivamente el PEPRI.

Finalmente, el PGOU de Valencia aprobado el 28 de diciembre de 1988 reconocía, con la calificación de Conjunto Histórico Protegido, el ámbito formado por los barrios del Canyamelar-Cabanyal-Cap de França. Aunque en la parte gráfica no se preveía la prolongación de la avenida, el PGOU aplazaba la resolución de su articulación con el conjunto protegido, incluyéndolo en un ámbito de planeamiento diferido, objeto de un futuro plan especial que resolviera el dilema que planteaba en su Memoria Justificativa:

«debemos optar entre mantener una traza urbana de casi un siglo de vigencia (...), o la integridad de un barrio (...) con una fuerte personalidad».

«Las dificultades y repercusiones de tal operación aconsejan diferir la solución concreta a un estudio posterior y para viabilizarlo se acota un área de planeamiento diferido.»

Pero un acuerdo de última hora asume expresamente, como así exponía la citada Memoria Justificativa del Plan General, que: «la solución al acceso fluido al mar a través de la Avenida Blasco Ibáñez, se configura como un objetivo irrenunciable del Plan.»



**Figura 205. Trazado de la Prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez Plan General de 1988. Fuente. Archivo Ayuntamiento de Valencia.**

### 9.1.6. La declaración de Bien de Interés Cultural y el Plan Especial de Protección y reforma Interior

El 3 de mayo de 1993, el Gobierno de la Generalitat Valenciana declaró como Bien de Interés Cultural (BIC), el Conjunto Histórico de Valencia, que incluía, también, el conjunto Canyamelar-Cabanyal-Cap de França con una delimitación valorándose, en particular, la «*peculiar trama en retícula derivada de las alineaciones de las antiguas barracas, en las que se desarrolla una arquitectura popular de clara raigambre ecléctica*» propia y característica de las ciudades del litoral valenciano.

En este contexto, con fecha de 2 de abril de 2001, la Generalitat Valenciana aprobó definitivamente el PEPRI del Cabanyal que comportaba como objetivos fundamentales, tanto la prolongación de la Avda. Blasco Ibáñez a través de un cajón de 48 metros de anchura, la habilitación de dos franjas de 28,5 metros de anchura y de planta rectangular para construir edificios de más 20 metros de anchura y planta baja más cinco alturas y, finalmente, el derribo de aproximadamente 500 edificios que integraban 1.651 viviendas.



Figura 206. PEPRI Cabanyal Superpuesto a una imagen del Barrio. Fuente. [www.cabanyal.com](http://www.cabanyal.com)

### 9.1.7. La fase jurisdiccional del PEPRI. La expoliación del patrimonio cultural

Una vez aprobado provisionalmente el PEPRI, se sucedieron los recursos contenciosos contra la citada orden, argumentándose entre otras cuestiones, la falta de protección del entorno de los BIC, la ausencia de estudio de impacto urbanístico y de incidencia sobre la población, así como la modificación de las características generales del ambiente y de la silueta paisajística.

No obstante, la **sentencia N° 1.376/04 de 1 de octubre de 2004** (Ponente José Díaz Delgado) del Tribunal Superior de Justicia de Valencia confirmó la legalidad del PEPRI, en el que acogió a

una de las periciales incorporadas en autos, concluía que el citado instrumento de planeamiento, podría incluso: «contribuir a la mejor conservación general del Conjunto» según el siguiente tenor:

*«(...) el PEPRI mantiene la estructura urbana, entendida ésta en su sentido urbanístico global y amplio y que por tanto, la legitimidad y ajuste a la legislación del PEPRI hay que buscarla en el efecto positivo que puede tener la operación propuesta»*

Por otra parte, en el Fundamento de derecho Séptimo de la sentencia se contempla expresamente, una comparación entre la Avenida del Marqués del Turia de Valencia y la prolongación del Cabanyal según la siguiente explicación:

*«Se atribuye una «simplificadora visión del problema» defendiéndose la prolongación como «centro vertebrador de estos barrios», poniendo la misma en relación con el caso de la Gran Vía Marqués del Turia, a la que nadie podría atribuir, sin faltar a la verdad y el rigor, el papel de barrera en el Ensanche, sino más bien de todo lo contrario, como «elemento de orden principal y foco de actividad que, lejos de separar, une e identifica las piezas colindantes» que constituye el eje vertebrador del barrio del Ensanche.»*

Por otra parte, se criticaban las condiciones medioambientales del trazado urbano actual, considerándose como:

*«(...) una densa y mal aireada trama cuyo valor histórico o singularidad no justifica su preservación integral a costa de su viabilidad futura y de su calidad ambiental. La remodelación limitada de alineaciones que representa la apertura proyectada del Paseo al Mar está, en nuestra opinión, más que justificada por la mejora que en la habitabilidad y calidades del espacio físico urbano representa esta avenida.»*

En este contexto, la totalidad de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana fueron recurridas en casación y confirmadas mediante las **sentencias Nº 657/2008 de 13 de marzo** (Ponente Fernández Valverde) y la **Nº 656/2008 de 16 de diciembre de 2008** (Ponente Yagüe Gil). En especial, en estas sentencias se puso fin al debate acerca de si la alteración de parte de la estructura urbana y arquitectónica del barrio del Cabanyal, que preveía el Plan Especial de Protección y de Reforma Interior, era o no conforme con la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano, apareciendo, por primera vez, la alegación referente al posible expolio.

*«En el caso que nos ocupa el reproche de expoliación se dirige contra un instrumento de planeamiento que ha sido objeto de una tramitación compleja (...), produciendo todo ello como resultado un Plan Especial de Protección cuyas determinaciones, se compartan o no, no puedan ser tachadas de irracionales o arbitrarias.»*

### **9.1.8. Modificación de la Ley de Patrimonio Cultural con objeto de permitir que los planes especiales contemplen modificaciones en la estructura urbana**

A pesar del cariz claramente favorablemente a la prolongación derivada de las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, mediante la Ley 7/2004, de 19 de octubre, de la Generalitat, se modificó la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano, reforzándose, aún más, el papel de los Planes Urbanísticos en los procesos de reforma y regeneración de la ciudad.

Se trataba, como bien exponía su exposición de Motivos de intensificar:

*«(...) la acción regeneradora de las Administraciones Públicas con relación a los conjuntos históricos y las posibilidades de que, mediante el ejercicio de potestades urbanísticas, se pudieran lograr simultáneamente los objetivos de poner en valor el patrimonio cultural valenciano, proteger mejor los conjuntos históricos y evitar que dicha protección fuera un obstáculo a la mejora de los equipamientos y comunicaciones de los conjuntos históricos y la calidad de vida de sus vecinos».*

Esta nueva redacción permitía que los planes especiales de protección de los conjuntos históricos pudieran contemplar modificaciones de la estructura urbana y arquitectónica, en el caso de que se produjese una mejora de su relación con el entorno territorial o urbano o se evitasen los usos degradantes para el propio conjunto.

### **9.1.9. Un cambio de rumbo a través de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha de 27 de septiembre de 2004 y la falta de motivación del informe por parte de la Dirección General de Bellas Artes**

Cuando parecía que la totalidad de pronunciamientos del Tribunal Supremo determinaban con certeza y seguridad la legalidad de PEPRI del Cabanyal<sup>239</sup>, una sentencia del TSJ de la Comunidad de Madrid cambió por completo los criterios que permitieron poner en funcionamiento el PEPRI y declaró su nulidad en razón a la falta de motivación de los Informes que sirvieron de fundamento a la aprobación tanto de la resolución de la Dirección General de Patrimonio como la de la Conselleria de Urbanismo. En este caso, este recurso se refería a la resolución de fecha 29 de enero de 2001, dictada por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales) en virtud de la cual se declara que el Plan especial de Protección y Reforma interior de Cabanyal-Canyamelar (PEPRI) no vulneraba lo prescrito en la Ley del Patrimonio Valenciano.

La sentencia de fecha de 27 de septiembre de 2004 del Tribunal Superior de Madrid, confirmada íntegramente con posterioridad por la sentencia de 29 de mayo de 2009 del Tribunal Supremo (Ponente Calvo Rojas), anuló la citada resolución por carecer de la suficiente motivación el Informe elaborado por la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales.

*«No contiene la resolución, por tanto, ninguna valoración que indique que han sido examinados los diferentes informes técnicos que desde distintas vertientes se refieren a la cuestión controvertida, ni existe en la resolución, en definitiva, un solo dato que denote el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Estado en la defensa del patrimonio histórico frente a la expoliación.»*

### **9.1.10. La Orden del Ministerio de Cultura 3631/2009, de 29 de diciembre, sobre la expoliación del conjunto histórico del Cabanyal y la reacción valenciana mediante el Decreto-Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico**

Con motivo de la sentencia citada, el Ministerio de Cultura aprobó la Orden 3631/2009 de 29 de diciembre, concluyendo que el PEPRI constituía un expolio del conjunto Histórico del Cabanyal,

<sup>239</sup> MUÑOZ COSME, G; PEIRÓ VITORIA, A; PEREPÉREZ ESPÍ, M.; MARTÍN DOMÍNGUEZ, B. «El Cabanyal: recuperación del patrimonio Valencia», Universitat Politècnica de València, 2013.



alterando y desfigurando el conjunto histórico. Se concluía que la opción urbanística de dicho instrumento de planeamiento no solamente era incompatible con el mantenimiento de los valores del conjunto histórico, sino que había sido adoptada apriorísticamente por el Ayuntamiento obviando los principios de proporcionalidad y mínima intervención, sin el debido estudio de las distintas soluciones técnicas posibles, y sin motivar adecuadamente la elección de la solución definitiva de entre las existentes.

En este sentido, el Ministerio de Cultura declaró la obligación, tanto del Ayuntamiento de Valencia como de la Generalitat, de suspender de forma inmediata la ejecución de dicho Plan Especial, en tanto se llevase a cabo una adaptación del mismo que garantizase la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron la calificación de éste como conjunto histórico. Obviamente, la Generalitat Valenciana no se quedó de brazos cruzados y mediante el Decreto Ley 1/2010 trató de dejar sin efecto la Orden del Ministerio de Cultura de 29 de diciembre de 2009 mediante una norma con rango de Ley específicamente dirigida a tutelar la situación del Cabanyal. En este estado de cosas, se planteaba que la peculiar trama en retícula derivada de las alineaciones de las antiguas barracas que presenta el barrio del Cabanyal y la arquitectura de raigambre ecléctico del mismo no representaban valores lo suficientemente trascendentes como para prevalecer, de un modo absoluto e incondicional, sobre actuaciones urbanísticas que producen una mejora de la relación del barrio del Cabanyal con su entorno territorial o urbano.

Con posterioridad, la citada Orden fue recurrida por el Ayuntamiento de Valencia declarándose la validez de la misma por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de julio de 2012, confirmada por la sentencia del 17 de junio de 2014.

#### **9.1.11. Tiempos de concordia. El desestimiento del Recurso de Inconstitucionalidad nº 803/2010, contra el Decreto Ley 1/2010 del Consell y la nueva comisión bilateral de cooperación**

Habiéndose interpuesto recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno del Estado contra el Decreto Ley 1/2010, se inició entre representantes de la Conselleria y el Gobierno del Estado un nuevo marco de cooperación, concordia y colaboración. En este sentido, con fecha de 16 de diciembre de 2013, se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat por el que el Gobierno de la Generalitat Valenciana se compromete derogar la Ley 2/2010, de 31 de marzo, de Medidas de Protección y Revitalización del Conjunto Histórico de la Ciudad de Valencia, comprometiéndose, la totalidad de las partes, a estudiar las fórmulas que permitan promover una adaptación del PEPRI que garantice la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron la protección del Cabanyal, en los términos previstos en la Orden CUL/3631/2009, de 29 de diciembre.

#### **9.1.12. Los aumentos del valor de las expropiaciones y las áreas urbanísticas homogéneas**

Cuando parecía que se habían desactivado por completo los problemas de carácter patrimonial relacionados con el expolio, un nuevo frente abierto reaparece en los procedimientos de expropiación forzosa y, en particular, en el elevado importe de las valoraciones fijadas por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, pero con posterioridad incluso multiplicadas exponencialmente por parte tanto del Tribunal Superior de Justicia de Valencia como por el Tribunal Supremo.



Figura 207. PERI Cabanyal. Marcado en línea discontinua amarilla el ámbito de expropiación.

Con estos antecedentes, con fecha de julio de 2014, el Ayuntamiento de Valencia elaboró la adaptación del PERI del Cabanyal-Canyameral a la Orden del Ministerio de Cultura 3631/2009, contemplándose un área de reparto objeto de expropiación de 291.126 m<sup>2</sup> con un aprovechamiento tipo de 1,21m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s. Este resultado se obtenía de dividir el aprovechamiento objetivo del sector entre la superficie total del área de reparto, excluido, y aquí viene la clave, del denominador el suelo dotacional ya afecto a su destino.

Concretamente, el RDLeg 2/2008 de 20 de junio establecía: «*Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.*»

Expuestos estos antecedentes, en el ejercicio 2008, el Ayuntamiento realizó una modificación del Plan General y habilitó 42 Áreas Urbanísticas Homogéneas (AUH). En cada una de esas áreas se estableció la edificabilidad media de cada una de ellas al efecto de indemnizar las expropiaciones. A través de esta modificación puntual, el Ayuntamiento, para obtener la edificabilidad media existente en suelo urbano, dividía la edificabilidad media de área por la suma de las superficies de **parcelas privadas edificables y el suelo dotacional**. De esta manera, la edificabilidad disminuía y, por consiguiente, el valor de las expropiaciones<sup>240</sup>.

No obstante, la entrada en vigor del RD 1942/2011 por el que se aprobó el Reglamento de Valoraciones clarificó el método para el cálculo de la edificabilidad media ponderada, de tal forma que en su numerador/dividendo debía aplicarse la media de las edificabilidades de las distintas parcelas integradas en el Ámbito Espacial Homogéneo, ponderada tanto por la superficie de cada una de ellas como por el coeficiente que representa el valor de repercusión del suelo de cada parcela respecto del valor de repercusión del suelo; mientras que en el denominador/divisor debía incorporarse la superficie total del ámbito especial excluyéndose **el suelo dotacional sin edificación** (art. 21 Reglamento Valoraciones).

Obviamente, la exclusión en el denominador de la superficie de suelo dotacional público ya afectado a su destino incrementaba la edificabilidad produciéndose un inevitable efecto inflacionista en las valoraciones.

<sup>240</sup> RAMOS SEGARRA J.L. «Otra clase de expolio en el Cabanyal». Artículo publicado en la Sección de Territorio y Medio Ambiente del diario Levante EMV. 13-febrero-2010.

El Ayuntamiento de Valencia planteaba que la sustracción del elemento suelo dotacional ya existente y afectado a su destino (SD) conllevaba un encarecimiento de los justiprecios que debía abonar el Ayuntamiento por la expropiación de los nuevos suelos dotacionales públicos. Se consideraba, por tanto, por el Ayuntamiento, que el cálculo de la edificabilidad debería ser el resultado de dividir las edificabilidades destinadas a cualquier uso lucrativo entre la superficie total del ámbito de actuación considerado, sin detracer de ésta la correspondiente a suelo dotacional ya adquirido o afectado a su destino, ello porque lo contrario determinaría que el expropiado vería incrementada notablemente su edificabilidad sin haber realizado ninguna actuación positiva de ejecución del planeamiento.

No obstante lo expuesto, con posterioridad, este mismo criterio fue confirmado por las **sentencias de 14 de abril de 2015 (Ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy) así como la sentencia de 20 de noviembre de 2015 (Margarita Robles Hernández)**, ambas procedentes del Tribunal Supremo que confirmaron claramente que para calcular el ámbito espacial homogéneo a considerar a los efectos de la valoración se descontará, a efectos del cálculo de su edificabilidad, los terrenos dotacionales existentes en la fecha a la que ha de deferirse la valoración, sin que quepa imputar ningún porcentaje de redes estructurales primarias y sin que quepa descuento por cargas de urbanización.

Este sistema de cálculo ha provocado que a efectos de valoraciones se incrementara notablemente la edificabilidad media del ámbito objeto de expropiación, elevándose exponencialmente las valoraciones urbanísticas y, en consecuencia, afectando notablemente a los estudios económicos y a la viabilidad presupuestaria del Plan Especial.

### **9.1.13. La paralización del PEPRI después de las elecciones autonómicas y locales de 24 de mayo de 2015 y la vuelta al PGOU de 1988**

Con fecha de 30 de julio de 2015, el Ayuntamiento de Valencia acordó desistir del procedimiento incoado para la tramitación del Documento de Adaptación del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar a la Orden Ministerio de Cultura, instándose a la Generalitat Valenciana a que procediera a aprobar la derogación parcial de la Homologación Modificativa y del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar por determinar la expoliación del Conjunto Histórico del Cabanyal.

Por otra parte, se instaba también a la Generalitat Valenciana a que aprobase una propuesta de NORMAS URBANÍSTICAS TRANSITORIAS DE URGENCIA aplicables en el PEPRI del Cabanyal-Canyamelar, ello al objeto de permitir que en dicho periodo transitorio los órganos municipales competentes puedan otorgar todo tipo de licencias y aprobar todo tipo de proyectos que no afecten a la protección de los valores histórico-artísticos que motivaron su calificación como Conjunto Histórico.

### **9.1.14. El futuro del plan Cabanyal-Canyameral. ¿Y ahora qué?**

Valencia, siguiendo la estela de los Fondos URBAN I para el Barrio de Velluters, en Ciutat Vella, tiene una oportunidad única para revitalizar, regenerar y rejuvenecer este Barrio. No obstante, en cualquier circunstancia y situación, la revitalización del Cabanyal pasa por una intervención pública potente, con el firme convencimiento de que la situación de degradación del Cabanyal requiere una actuación pública intensa y de choque.

Descartada la colaboración público-privada en las actuaciones de renovación, la adaptación del PEPRI de 2014 planteaba una necesidad de inversiones públicas cercanas a los 116.396.394 euros,

para las unidades de gestión 6.01; 6.02; 6.03; 6.04; 7.05 y 7.06<sup>241</sup>; el nuevo documento en proceso de elaboración por parte del Ayuntamiento no será muy inferior.

En otro orden de cosas, el nuevo Plan Estatal de Vivienda debe recuperar las anteriores figuras de las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) y las Áreas de Reforma Urbana (ARU) con las importantes subvenciones y ayudas públicas para la rehabilitación de viviendas. En este contexto, más de once mil viviendas esperan esta aportación.

Aunque con la propuesta de nueva ordenación del PEPRI del Cabanyal se abre un nuevo escenario de optimismo y confianza, no podemos dejar de reconocer ciertas dudas e incertidumbres que pese al tiempo transcurrido todavía quedan por resolver:

- a) En primer lugar, y pese a la derogación del PEPRI, el sistema de expropiación deberá mantenerse como único y exclusivo instrumento para la obtención de suelo para equipamientos y dotaciones pendientes de adquirir. Por otro lado, deberá analizarse en qué situación se encuentran las propiedades adquiridas por las expropiaciones urbanísticas realizadas hasta la fecha por el Ayuntamiento de Valencia, sin perder de vista los derechos de reversión o retasación de sus antiguos propietarios.
- b) En este contexto, deberá adoptarse una solución al edificio conocido como «Ruiz Jarabo» calles de Baler, Pescadores, del Maestrazgo y del Bloque Portuarios, inmueble totalmente descontextualizado desde el día después de su construcción y cuya demolición se encontraba reconocida en todas las versiones de los PEPRI.
- c) El Ayuntamiento también deberá replantearse el catálogo de bienes y espacios protegidos de este ámbito y evitar, así, las políticas «hiperproteccionistas» que para nada favorecen la regeneración de este tipo de barrios históricos.
- d) Deberá analizarse si el nuevo Plan asume los «fuera de ordenación» por exceso de alturas del anterior Plan y paraliza el aumento de volumen de los edificios situados en el Conjunto Histórico. Probablemente, la viabilidad económica de ciertas intervenciones edificatorias requieran de sobreelevaciones o de actuaciones de dotación.
- e) El Barrio del Cabanyal cuenta con, aproximadamente, 3.530 parcelas repartidas en 250 manzanas. Actualmente, el 10 % de esas parcelas son solares vacíos (128 de propiedad pública y 238 de propiedad privada). Por otro lado, el 11 % de las parcelas están en estado de abandono. De esta forma, el total de estas dos categorías (solares vacíos + inmuebles en estado de abandono) alcanzan el número de 766 parcelas. Habrá que ver cómo se pretende gestionar en nuevas actuaciones residenciales las 766 parcelas sin necesidad de intervenir en los tejidos ocupados por residentes<sup>242</sup>. Desconocemos si el Ayuntamiento de Valencia reactivará la presentación de Programas de Actuación Aislada tendente a la edificación forzosa o Rehabilitación de edificios o si se hará lo propio respecto del Registro de Solares.
- f) La propuesta de Área de Rehabilitación Integral y de Reforma Urbana de los Planes Estatales de Vivienda y las líneas de subvenciones y ayudas públicas a la rehabilitación y regeneración se constituirán como pieza claves en este proceso de rehabilitación.
- g) En otro orden de cosas y en el nuevo marco de políticas de regeneración, se debe tener en cuenta y fomentar la relación del barrio con los turistas y los estudiantes. En el caso de los turistas, se debe aprovechar la cercanía de nuestro ámbito de actuación al Puerto de Valencia

---

<sup>241</sup> [http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/189CA571E1F378AEC1257D24003C2BC3/\\$FILE/MEMORIA%20ADAP-2014.pdf?OpenElement](http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/189CA571E1F378AEC1257D24003C2BC3/$FILE/MEMORIA%20ADAP-2014.pdf?OpenElement)

<sup>242</sup> [http://vacabanyal.org/wp-content/uploads/2015/11/posters/1.FISICO\\_complet2.pdf](http://vacabanyal.org/wp-content/uploads/2015/11/posters/1.FISICO_complet2.pdf)

mientras que en el caso de los estudiantes, no puede ignorarse el polo de atracción que la cercanía de la Universidad de València y la Universidad Politécnica inyectan al barrio.

- h) Si se descarta la Prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez, en cualquiera de las opciones expuestas, incluyendo las menos agresivas deberá repensarse el acceso al Cabanyal desde la calle Serrerías. El acceso directo de Valencia al Mar fue reconocido desde hace más de 200 años por los proyectos de Sorní Grau, Casimiro Meseguer o José Pedrós. El acceso debe reorientarse, adaptarse o desviar su traza, pero en cualquier circunstancia y situación el encuentro entre Blasco Ibáñez y el Cabanyal merece un análisis riguroso y una solución definitiva.

## 10. OPERACIÓN URBANÍSTICA DEL PARQUE CENTRAL DE VALENCIA

Quizás la operación Urbanística del Parque Central responda a una de las actuaciones urbanísticas de mayor relevancia a nivel internacional realizadas en la última década en cuanto a la Reforma, Regeneración y Revitalización de la ciudad consolidada.

Responde al área definida por el conjunto de terrenos liberados del uso ferroviario propiedad del Ministerio de Fomento-RENFE, así como aquellos otros colindantes, de propiedad privada, que conforman el ámbito A-4/1 «Actuación Urbanística Parque Central».

De esta forma, la operación Parque Central se configura en el Plan General como una actuación estratégica destinada a recalificar una parte importante del tejido urbano, mediante el soterramiento de las instalaciones ferroviarias y la creación de un gran parque público central. Además del mantenimiento del servicio ferroviario, en las condiciones actuales de centralidad el Plan General, destaca la importancia singular del proyecto por su función de servir de conexión entre las grandes vías y la avenida Ausias March, y favorecer la permeabilidad entre los distritos de Jesús, Cuatre Carreres y Ensanche de Russafa.

Esta operación tampoco ha estado exenta de polémica en palabras de SANCHO CARRERES<sup>243</sup> por cuanto su ejecución comportaría la «desaparición, salvo de una chimenea, de toda la herencia industrial situada alrededor de los terrenos ferroviarios. (...)».

Las principales determinaciones previstas en el Plan General se contienen en la ficha 4 «Parque Central con una superficie 836.131 m<sup>2</sup>, con la tipología urbanística de Edificación Abierta Residencial y con un IEB: 1,2 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s garantizando que entre un setenta y un ochenta por ciento de la misma se destine al uso residencial y el resto al uso exclusivo terciario.

Asimismo, dicha actuación incorporaba a parte del Plan de Reforma Interior ámbito A.4-1, Parque Central, los PRI de las Áreas A.4-2, Parque de Ingenieros, A.4-3, Parque y Maestranza de Artillería, A.5-1, San Marcelino, A.5-2, Camí Reial así como el Catálogo de Bienes Protegidos de cada uno de ellos<sup>244</sup>.

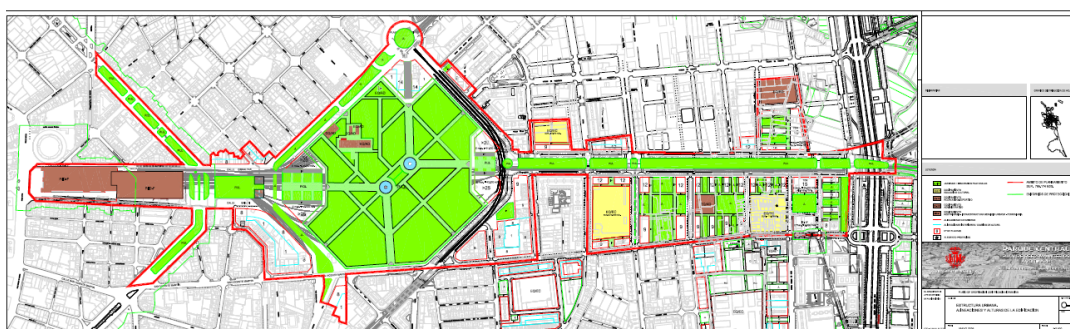


Figura 208. Plano de Ordenación del Parque Central de Valencia. Fuente <http://www.valenciaparquecentral.es/>

<sup>243</sup> SANCHO CARRERES. J.M. «Magnicidi Industrial al Parc Central.» Terra Crítica 2001-2007. País, Ciutat, Ciutadania i Planeta.» Universitat Politècnica de València. Pág. 120-121. Se cita por esta autor, la desaparición de las piezas y elementos claves de la historia industrial de Valencia, entre estas las fábricas de Cervezas El Turia, La Harinera Berenguer, Hierros Mateu, Talleres Devis-Hoguera, MACOSA o la Caserna de Artillería, especialmente esta última constituida como un recinto industrial, que se convirtió en fábrica de armamento republicano y transformado en cuartel general en la época del Franquismo, una pequeña ciudad de 7 hectáreas con calles, arbolado y pabellones, dependencias i naves (...) habitables para multitud de usos.»

<sup>244</sup> Acuerdo de la CTU de 6 de marzo de 2007, relativa a la Homologación y Plan de Reforma Interior Parque Central (PL-21/07) publicado en el BOP de 26 de marzo de 2007. [https://bop.dival.es/bop/drvisapi.dll?Mlval=DI\\_VerEdictoVis&idEdicto=1029261&mildioma=C](https://bop.dival.es/bop/drvisapi.dll?Mlval=DI_VerEdictoVis&idEdicto=1029261&mildioma=C)



**Figura 209. Parque Central de Ingenieros de Valencia.** <http://www.valenciaparquecentral.es/>

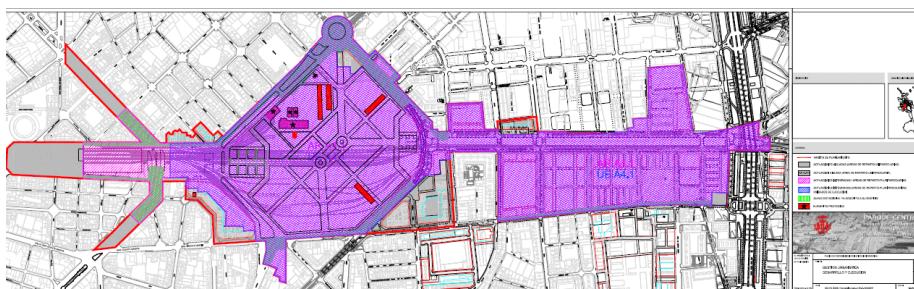
En cuanto al Planeamiento y como consecuencia del aumento potencial de población en el global de la actuación de aproximadamente 6.119 habitantes, se contempló la previsión, como mínimo, de una reserva suplementaria de red primaria a razón de 5 m<sup>2</sup>s/Hab., equivalente a 30.580 m<sup>2</sup>s de zona verde destinada a Parques.

Esta reserva, como Red Primaria adscrita, se efectúa en el denominado Parque Sur, entre los barrios de Sant Marcel·li-Camí Reial, en el que quedan calificados como dotación de la red primaria tres zonas con superficies respectivamente de 42.834; 17.223 y 10.556 m<sup>2</sup>s, lo que da un total de 70.623 m<sup>2</sup>s.

En cuanto a la gestión, se han desarrollado simultáneamente un Programa de Actuación Aislada y una Unidad de Ejecución que abarca la mayor del ámbito así como dos Actuaciones Aisladas para los ámbitos que admiten la concesión de licencia de obras y la acometida de un proyecto simplificado de urbanización.

Estas Actuaciones aisladas se corresponden con los inmuebles en las calles Gibraltar, Filipinas, Denia, Doctor Vila Barberá, Doctor Gil y Morte, San Vicente Mártir, Millares, avenida Giorgeta y Pianista Amparo Iturbi. También los existentes en avenida García Lorca, 85 y 87, y calle Oltá, 2.

Se delimitaba también el Programa de Actuación Aislada diferido al tiempo en que los edificios existentes en dicho ámbito —Coloso y Roda— terminaran su vida útil y quedaran obsoletos o, en su caso, al momento en que medie acuerdo voluntario entre los propietarios afectados. Esta actuación aislada desarrollaba una Unidad de Ejecución que constituía un Área de Reparto, con los correspondientes cálculos de aprovechamiento subjetivo y objetivo, donde se ubican las parcelas no edificadas de la parte actora Compañía Valenciana de Fincas Rústicas S.L. y Manet Inversiones S.L.



**Figura 210. Plano Unidad de Ejecución, Plan de Reforma Interior Parque Central.** <http://www.valenciaparquecentral.es/>

La delimitación de la Actuación Integrada a través del PRI fue objeto de recursos contencioso-administrativos interpuestos por distintas propiedades incluidas en la Unidad de Ejecución reclamándose la exclusión de dicho ámbito y su sujeción al régimen de las Actuaciones Aisladas.

Esta cuestión fue resuelta por parte de la **Sentencia TSJCV de 8 septiembre de 2009, rec. 338/2007, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª Ponente: Cotino Hueso, Lorenzo** que concluye que:

«Se exceptiona de la posibilidad del régimen de actuación aislada cuando la dotación de servicios urbanísticos sea contradictoria con el nuevo destino del suelo previsto por el planeamiento o insuficiente o inadecuada para servir a los nuevos aprovechamientos resultantes de su ordenación, elemento que se ha apreciado fundadamente por la Administración. El grado de urbanización no era suficiente para tal tipo de actuación para asegurar la idoneidad y homogeneidad de la obra.»

*Tabla AT 1 Parámetros urbanísticos principales de la actuación integrada*

Actuación Integrada/Unidad de Ejecución A.4/1 "Parque Central"	TOTAL
<b>Superficie Área de reparto (AR)</b>	<b>681.036 m2s</b>
Superficie suelos dotacionales ya adscritos a su destino (SD/RV)	77.107 m2s
<b>Superficie computable (SAR-SD)</b>	<b>603.929 m2s</b>
Superficie zona ampliación Estación (P/ID-F) y Plaza articulación viaria	47.624 m2s
<b>Superficie Unidad de Ejecución</b>	<b>633.412 m2s</b>
Superficie parcelas edificables privadamente	73.456 m2s
<b>Edificabilidad total</b>	<b>630.676 m2t</b>
- Residencial renta libre	436.802 m2t
- Residencial VPP/ER Subzona B3	66.874 m2t (25% s/ER)
- Terciario exclusivo	127.000 m2t (20,14% s/ET)
<b>Aprovechamiento tipo / medio</b>	<b>1,0443 m2t/m2s</b>
<b>Cesiones dotacionales Red Primaria</b>	
- Parques (P/QL+JL)	257.330 m2s
- Red viaria (P/RV)	88.052 m2s
<b>Suman dotaciones públicas red primaria</b>	<b>345.382 m2s</b>
<b>Cesiones dotacionales Red secundaria</b>	
- Jardines e itinerarios peatonales (S/JL+IP)	72.510 m2s
- Equipamiento Educativo-cultural (S/EQ-ED)	33.419 m2s
- Equipamiento Deportivo-recreativo (S/EQ-RD)	7.319 m2s
- Equipamiento Administrativo-institucional (S/EQ-AD)	3.159 m2s
- Otros Equipamientos sin determinar (S/EQ)	10.450 m2s
- Red viaria y aparcamientos (S/RV+AV)	43.107 m2s
<b>Suman dotaciones públicas red secundaria</b>	<b>169.964 m2s</b>
<b>TOTAL DOTACIONES PÚBLICAS</b>	<b>515.346 m2s</b>

**Figura 211. Parámetros urbanísticos del Programa de Actuación Integrada Parque Central.** <http://www.valenciaparquecentral.es/>

El PAI contempla unas cargas de urbanización de 95.606.331,23 € sin contar con los gastos variables de 15.144.444,00<sup>245</sup>.

<sup>245</sup> [http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/1CE3EFAA3AF13BF2C1257AEE00468EC1/\\$FILE/Memoria.pdf?OpenElement](http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/1CE3EFAA3AF13BF2C1257AEE00468EC1/$FILE/Memoria.pdf?OpenElement)



## **11. EL SOLAR DE LOS JESUITAS DE LAS «TRES TRISTES TORRES», EL HOTEL CRYSTAL PALACE A LA ACTUACIÓN TERRITORIAL ESTRATÉGICA CAMPO DE FÚTBOL DEL MESTALLA**

### **11.1. Antecedentes históricos. Declaración de jardín histórico y sentencia del TSJCV**

Podría decirse, en palabra de DOLÇ i SANXO<sup>246</sup>, que el solar de los Jesuitas se convirtió en el solar más famoso de Valencia. De esta forma, la congregación de los Jesuitas que tenían instalado en su colegio en una Isla contigua al Jardín Botánico, cien años después transmiten dicha parcela.

Como así expone SANXO<sup>247</sup>, el PGOU de 1966 ya otorgó una elevadísima edificabilidad, (aproximadamente 242.000 m<sup>2</sup>), por lo que la Comunidad Jesuita procedió a la venta del citado solar con objeto de poder pagar las nuevas Escuelas Profesionales de San José que en 1962 habían construido en la salida de Ademuz.

El cambio de la centralidad del solar fue debida, entre otras razones, a la apertura del puente de «Las Glorias Valencianas» con motivo de dotar de continuidad a la calle Fernando el Católico, que estaba destinado a ser la salida de la futura autovía hacia las Comarcas del Camp del Turia. En paralelo, se estaba conformando el margen izquierdo del Turia, con la Estación de Autobuses, inaugurada en 1970; en la misma época entraría en funcionamiento el Hospital de la Fe.

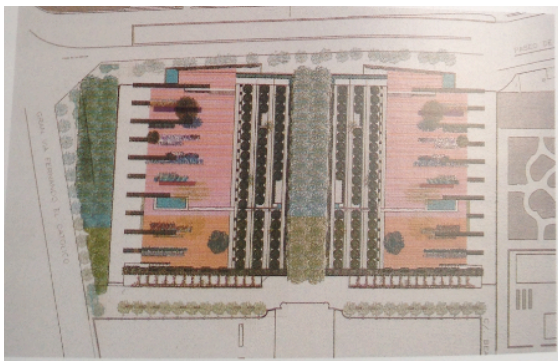
Expuesto lo anterior y por lo que se refiere a los intentos de su protección, en el año 1968 ya existe un intento de declaración de bien de interés cultural del Jardín Botánico de la Universidad de Valencia, existiendo un informe de la Facultad de Ciencias de la Universidad que apoya el inicio y analiza el entorno y las medidas de protección que deberían imponerse. Por lo que respecta al solar que estamos examinando, se establecía:

«...Planteadas así las cosas habría que trazar una línea máxima de sombras, tolerables en el jardín en el solsticio de invierno, que es cuando la luz y el calor son más necesarios, máxime con la cortedad de los días».

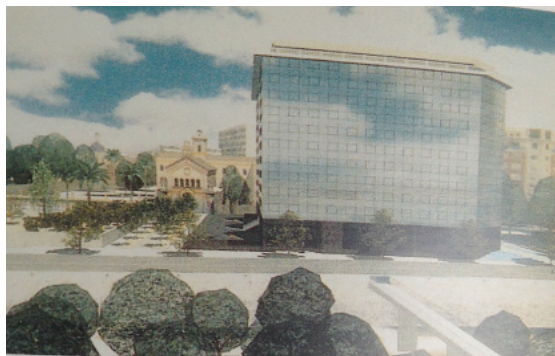
Como se ha dicho «supra» el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia de 1966 admitió una edificabilidad de 242.200 metros cuadrados y una altura de 30 plantas. En su desarrollo, el Plan Parcial nº 7 (aprobado por el Dirección General de Urbanismo de 8.06.1970) respetando la altura de 30 plantas, atribuía al solar un doble uso: en parte residencial privado y en parte escolar. Para precisar este plan parcial, se suscribió un convenio urbanístico entre el Ayuntamiento y la propiedad en el cual se redujo sensiblemente la edificabilidad, se precisaron las necesidades escolares y, para mayor detalle, se ordenó la redacción de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI).

<sup>246</sup> DOLÇ C. y SANCHO J.M. «L'Illa de Jesuïtes. La ciutadania i el Paisatge també compten.» Pensar València. Taller XXI d'Urbanisme. Monografies de la Universitat Politècnica de València. Director Gaja i Diez. 2003.

<sup>247</sup> SANXO J.M «De la devaluació al rescat del Paisatge» en l'obra col.lectiva Botànic-Jesuïtes. Un paisatge compartit. Editorial Universidad de Valencia. 2008. Pág. 127 y ss.



**Figura 212. Fotomontaje del Jardín de las Hespérides.  
Fuente Salvem el Botànic**



**Figura 213. Uno de los proyectos para construir en el solar, mediante un muro cortina de vidrio. Expediente CCGV.**

La aprobación inicial del PERI tuvo lugar el 7.06.1984 y la provisional el 1.10.1985, en ese momento, intervino la Consellería de Cultura instando a que se redujera más la edificabilidad y que se aumentara el uso escolar. Atendiendo a estas peticiones, se realizó una segunda aprobación inicial el 26.06.1985. Ahora bien, al suponer una modificación del Plan General hubo que incoar un proyecto de revisión y adaptación del mismo, que se aprobó inicialmente el 9.04.1987 y 26.04.1988 y definitivamente por la Conselleria de Obras Públicas el 28.12.1988. En la aprobación definitiva se exigía que todo el solar estuviese dedicado a uso escolar, siendo así que la Consellería de Educación sólo había exigido, al igual que el Ayuntamiento, una dedicación parcial compatible con los usos residenciales privados.

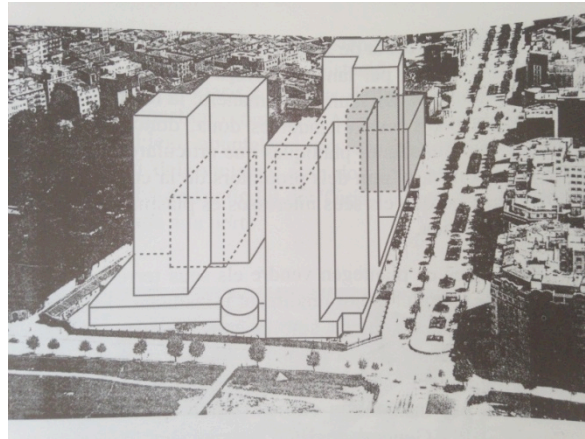
Efectivamente, el Ayuntamiento el 8.06.1989 ratificó el uso mixto (escolar residencial) elevando su acuerdo a la Conselleria de Obras Públicas para su aprobación definitiva. Posteriormente el Pleno Municipal, en Acuerdo de 28.06.1990, desarrolló en el mismo sentido el régimen urbanístico concreto de la manzana.

Habiéndose interpuesto recursos cruzados entre Ayuntamiento, Conselleria de Patrimonio Cultural y la propiedad, se dictó la correspondiente sentencia de 24.02.1993, declarando la inadmisibilidad del recurso de la Generalitat.

Posteriormente, la sentencia 7.7.1993 terminó los recursos (1689, 1690 y 1709 de 1989) siendo confirmada por el Tribunal Supremo el 29.10.1997 (rec. 7207/1993), que ratificó los acuerdos municipales citados y anuló las resoluciones de la Generalitat Valenciana de 28.12.1988 y 27.04.1989. Y la de 22.12.1993 (Rec. 1849 y 1869 de 1991) que anuló el acuerdo aprobatorio de 1.10.1990 que aprobada con modificaciones el Plan General por parte del Consejo de Gobierno.

Aclarada aparentemente la situación tras las sentencias judiciales, Generalitat, Ayuntamiento y Propiedad redactan un Estudio de Detalle que fue aprobado por el Ayuntamiento el 24.03.1995 en el que se reducía de nuevo la edificabilidad a 55.500 metros cuadrados y, además, se tenían en cuenta los valores paisajísticos en atención al Jardín Botánico.

El proyecto de 1995, a través de un Estudio de detalle de ordenación de volúmenes, pasa a la historia como el de «las tres tristes torres»: tres edificios, dos residenciales y el hotel de veinte plantas a cuarenta metros del Botànic.



**Figura 214. Representación de las Tres Torres previstas para el solar de los Jesuitas. Fuente. Pensar València. Taller XXI d'Urbanisme. Universitat Politècnica de Valencia.**

Impugnado el Estudio de Detalle por la Coordinadora vecinal, se desestimó el recurso 2158/1995 por la sentencia del TSJCV de 2.05.2001. Finalmente, el 22.04.1997 se firmó un nuevo Convenio Urbanístico con la propiedad que suponía la aceptación de nuevos recortes de sus derechos edificatorios iniciales, impugnado, de nuevo, el Convenio por asociación vecinal «Salvem el Botànic» (rec. 1117/1997); fue desestimado el recurso por sentencia de 31.12.2001 que confirmó su validez.

Como quiera que el Estudio de Detalle y Convenio implicaban una cierta modificación del Plan General, se inició un expediente de modificación del mismo, que fue aprobado definitivamente por la Consellería de Obras Públicas previo informe favorable de la Dirección de Patrimonio Artístico de la Generalidad Valenciana en que se afirmaba que los Edificios proyectados no afectaban a los intereses del Jardín Botánico. Interpuesto recurso por la Asociación Vecinal citada, la sentencia del TJJCV de 16.05.2002 desestima el mismo.

Tras estas actuaciones, la situación en 1998 de los parámetros urbanísticos del solar en conflicto eran los siguientes:

Edificabilidad	16.445 metros cuadrados techo
Número máximo plantas	10 más ático retranqueado
Altura máxima cornisa.	38'50 m2

En un momento determinado, retoma la Generalidad Valenciana el antiguo proyecto de declaración del Conjunto Histórico de ciertas zonas de Valencia como de interés cultural, se dice retoma porque por Resolución de 22.02.1978, la Dirección General de Patrimonio Histórico Artístico del Ministerio de Cultura había incoado expediente de declaración de conjunto histórico artístico a favor de seis zonas de Valencia, 4 iniciación que no llegó a buen término.

Por Decreto 8.06.1992 se reinicia el expediente tocando como zona de afectación la manzana de los «jesuitas» por el perímetro de afectaciones, la consecuencia fue el no poder conceder licencias urbanísticas municipales sin que previamente medie una autorización de la Administración autonómica. Al principio, pareció no afectar a las previsiones urbanísticas porque se obtuvieron como se ha relatado con informe favorable, el 8.9.1995, de la Dirección General del Patrimonio Cultural que autorizó el proyecto básico de la empresa hotelera y, en el mismo sentido, la Secretaría General de Cultura el 26.12.1995, resoluciones que recurridas fueron declaradas ajustadas a derecho en la sentencia del T.S.J. 7.02.2000 (rec. 299/1996).

Sin embargo, cuando se pidió autorización para al proyecto básico definitivo previa a la solicitud de licencia urbanística municipal, la Generalidad la deniega por resoluciones de 30.07.1999 y 20.12.1999; reiterada la petición para un nuevo proyecto adaptado, se rechaza por resoluciones 7.7.2000, 30.10.2000 y 22.12.2000.

La denegación da lugar a nuevo recurso contencioso-administrativo (1669/2000) y el TSJ dicta sentencia el 4.11.2002 que anula las resoluciones y concede directamente la autorización. Recurrida ante el Tribunal Supremo por Salvem el Botanic, es confirmada la sentencia en 14.06.2006.

Continuando con este peregrinaje de sentencias, una vez dictada la sentencia de 4.11.2002, la empresa presenta nuevo proyecto básico en que se recogían las exigencias municipales, antes de la concesión de la licencia de obras con la autorización previa concedida por el Tribunal. La Generalidad Valenciana incoa expediente de declaración de bien cultural del Jardín Botánico con categoría de Jardín Histórico, lo que se hizo a través de resolución de 8.07.2005 de la Dirección General de Patrimonio Cultural Valenciano de la Consellería de Cultura, Educación y Deportes, es decir, se retoma nuevamente el expediente iniciado el 23.11.1982 por resolución de la Dirección General de Bellas Artes del Ministerio de Cultura, seguidos los trámites por Decreto 29.09.2006 se hace la correspondiente declaración con la correspondiente delimitación de entorno protegido.



**Figuras 215 y 216. Imagen Aérea del Solar de los Jesuitas y Propuesta de Grand Hotel de Cristal. Archivo fotográfico. Levante EMV.**

Los polémicos solares habían sido adquiridos por las empresas Entreavenidas SA y Expo Grup que promueve el Grand Hotel Crystal Palace.



**Figura 217. Infografías de los distintos desarrollos previstos para el solar de los Jesuitas, en 1910, 1968, 1970, 1995, 1997 y 1999. Fuente Libro Botànic-Jesuites. Un paisatge compartit.**

A su vez, con fecha de **9 de enero de 2009 se dicta nueva sentencia del TSJCV (Ponente Edilberto Narbón Lainez)** en virtud de la cual se ratifica la nulidad de la declaración de Bien de Interés Cultural del Jardín Histórico del Botánico anulándose el artículo referente al número máximo de plantas así como «todo elemento material o legal que impida la construcción de las plantas previstas en la normativa urbanística» (sic).

Sin embargo y no reconociendo la situación jurídica individualizada del HOTEL a la obtención de la licencia, una nueva batalla judicial se avecinaba entre el Ayuntamiento y las empresas promotoras que finalmente fue resuelta con el convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Valencia y Expo Grupo, S.A. en fecha 24 de julio de 2013 para la obtención de la Zona Verde conocida como «Solar de Jesuitas» y el traslado de su edificabilidad a la parcela municipal ubicada en el número 35 de la Avda. de Aragón, confirmándose las actuaciones previas llevadas a cabo a través del acuerdo de fecha de 22 de noviembre de 2007, por el que se aprueba definitivamente la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia U.E. Mestalla.

### **11.2. La actuación estratégica «Dinamiza» y la transferencia de aprovechamiento (solar de Jesuitas-edificio Ayuntamiento de Valencia)**

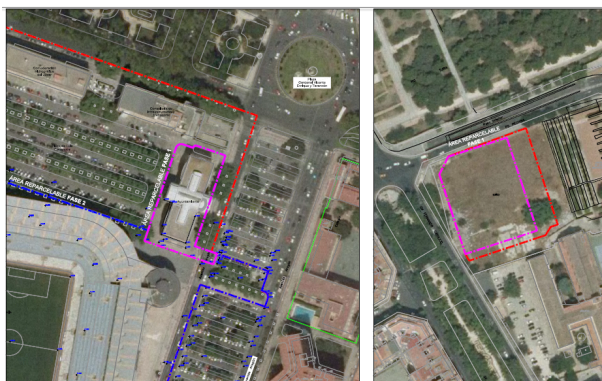
El citado Convenio vino a ratificarse a través de la Actuación Territorial Estratégica aprobada por el Consell de Govern Valencià de 29 de junio de 2012, denominada Valencia Dinamiza, presentada ante la Generalitat Valenciana, por las mercantiles Valencia C.F. S.A.D. y NEWCOVAL, S.L.

La actuación propuesta afecta a dos ámbitos diferenciados de la ciudad: la parcela del actual Estadio de Mestalla y su entorno inmediato, y la parcela en la que se construye el Nuevo Estadio de la avenida de las Cortes Valencianas.

El citado Convenio imponía la redelimitación de la Unidad de Ejecución denominada «Mestalla», que tiene su origen en la Modificación del Plan General «Mestalla» aprobada definitivamente por Resolución del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, de fecha 22 de noviembre de 2007, de forma que se incluye la superficie de la parcela municipal sita en la avenida de Aragón, 35 y se incorpora un excedente de aprovechamiento que permite obtener mediante la oportuna transferencia de aprovechamiento urbanístico la parcela propiedad de EXPO GRUPO, SA ubicada en la confluencia de la Gran Vía Fernando el Católico con el Paseo de la Pechina como suelo dotacional externo, conocido como el Solar de los Jesuitas y expuesto en el capítulo anterior.

De lo dicho se desprende que en el ámbito de actuación habrá una unidad de ejecución, delimitada con los criterios anteriormente descritos, que engloba mayoritariamente el suelo de titularidad privada o aquel que siendo público se ha obtenido de forma onerosa tal que permite el derecho a aprovechamiento, quedando fuera de la unidad el suelo dotacional ya gestionado. Dicha unidad de ejecución constituirá su propia área de reparto cuyo aprovechamiento a repartir estará constituido por el aprovechamiento global, incluido el del subsuelo que tiene la calificación de TER-MS ya que su afección como suelo dotacional atañe exclusivamente al suelo y al vuelo, y excluido el aprovechamiento de la parcela terciaria TERM, que tiene el carácter de excedente de aprovechamiento y cuyo origen deviene de una transferencia de aprovechamiento desde la «Manzana de Jesuitas» a cambio de la liberación de dicha parcela y de su recalificación a espacio libre público.

La gestión de la unidad de ejecución implica la formulación de un proyecto de reparcelación sobre un área reparcelable discontinua que integra los terrenos de la unidad redelimitada y los de la «Manzana de Jesuitas» que tendría el carácter de suelo dotacional externo.



**Figura 218. Unidad de Ejecución y Áreas de reparto discontinuas. Avenida de Aragón y Solar de los Jesuitas.**

El antiguo solar de Jesuitas se adscribe como suelo dotacional externo a los efectos de su obtención, no así de su urbanización, por lo que no forma parte de la unidad de ejecución ni del área de reparto establecidas. Por el contrario, sí que forma parte del área reparcelable que tiene el carácter de discontinua.

SUPERFICIE LUCRATIVA		Superficie (m <sup>2</sup> s)	Valores máximos de índice de Edificabilidad			total máxima (m <sup>2</sup> t)
			Superficie edificabilidad neto m <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> s	Total	Terciario	
Terciario - Mestalla	TER-M	2.329,38	7,059818	7,059818	--	16.445,00
<b>Total sobre rasante:</b>		<b>2.329,38</b>				<b>16.445,00</b>

SUPERFICIE DOTACIONAL		SUPERFICIE (m <sup>2</sup> s)
Red secundaria de dotación Jardines	SJL	277,18
<b>Total jardines:</b>		<b>277,18</b>
Red primaria de dotación Red Viaria	PRV	132,54
<b>Total Red Viaria:</b>		<b>132,54</b>
<b>TOTAL DOTACIONAL:</b>		<b>409,72</b>

SUELO DOTACIONAL EXTERNO MANZANA DE JESUITAS		EL	3.639,54
<b>TOTAL ÁMBITO DE LA ACTUACIÓN</b>			
	Superficie (m <sup>2</sup> s)		Edificabilidad total máxima (m <sup>2</sup> t)
SUELO LUCRATIVO	2.329,38		16.445,00
SUELO DOTACIONAL	409,72		--
<b>TOTAL SOBRE RASANTE</b>	<b>2.739,10</b>		<b>16.445,00</b>

**Figura 219. Ficha de Planeamiento Actuación territorial Estratégica. Fuente Página web Ayuntamiento de Valencia.**

Considerando dichos antecedentes y por lo que respecta al «SOLAR DE JESUITAS», se plantea una transferencia de aprovechamiento urbanístico, a materializar en este proyecto de reparcelación, en la parcela ubicada en la Avda. de Aragón núm. 35. Dicho aprovechamiento subjetivo está fijado en 16.445 m<sup>2</sup>t de edificabilidad privada, cuya titularidad corresponde a la mercantil EXPO GRUPO, SA en su condición de propietaria del solar citado.

De esta forma, se vislumbra un final para esta situación urbanística enquistada en la ciudad de Valencia desde los años 60.

## 12. EL NUEVO PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VALENCIA Y LA PROPUESTA DE GESTIÓN EN EL SUELO URBANO CONSOLIDADO

### 12.1. De la unidades de ejecución en suelo urbano del Plan General (1ª exposición pública 2010) al planeamiento de edificabilidades flexibles (2ª exposición pública 2014)

Por lo que se refiere al suelo urbano, se aprecia un punto de inflexión entre la propuesta del Plan General sometido a información al público durante el ejercicio 2010 y la segunda exposición al público de diciembre de 2014.

En el primer documento, se determinaba que estas Unidades de Ejecución en suelo urbano trataban de resolver los ámbitos de los denominados como «tapones urbanos», intervenciones que se centraban principalmente en aquellas dotaciones públicas de titularidad privada pendientes de obtener y que en la mayoría de los casos responden a áreas con un determinado grado de degradación y decadencia en la trama urbana.

Se trata, por tanto, de ámbitos caracterizados por el análisis y modificación de áreas y puntos concretos dentro del suelo urbano en los que la aplicación de la normativa vigente del PG88, impedía su ejecución, por falta de análisis de la realidad y de una ordenación insuficientemente estudiada en el planeamiento vigente.

Estos ámbitos se delimitaron, entre otras razones, con motivo de las importantes cargas que se derivarían de una hipotética actuación aislada para su ejecución que supondrían, en la mayor parte de los casos, rendimientos económicos que harían prácticamente inviable la ejecución.

Se trataba, por tanto, de ámbitos delimitados de suelo urbano no consolidado por la Urbanización, cuya ordenación pormenorizada se contenía desde la propia revisión del Plan General delimitándose zonas verdes, equipamientos públicos, viarios, así como una edificabilidad lucrativa cercana a 1,1 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s a 1,3 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s.

NOMBRE	SITUACIÓN	DISTRITO	BARRIO
UUA01 - TORM-1	CAMINO MONCADA	LA SAIDIA	TORMOS
UUA02 - MAL-1	PLAZA ESCULTOR VICTOR HINO	QUATRE CARRERES	MALILLA
UUA03 - MAL-2	CAMINO VIEJO MALILLA	QUATRE CARRERES	MALILLA
UUA04 - TEND-1	C/ RAMON PORTA CARRASCO	CAMPANAR	LES TENDETES
UUA05 - ORRI-1	C/ AGUSTÍN LARA	RASCANYA	ELS ORRIOLS
UUA06 - ORRI-2	SENDA ORRIOLS	RASCANYA	ELS ORRIOLS
UUA07 - ORRI-3	AVDA. PRIMADO REIG	RASCANYA	ELS ORRIOLS
UUA08 - ORRI-4	SAN MIGUEL DE LOS REYES	RASCANYA	ELS ORRIOLS
UUA09 - CAMP-1	PLAZA PADRE DOMENECH	CAMPANAR	CAMPANAR
UUA10 - POBL-1	POBLE NOU	POBLE NOU	POBLE NOU
UUA11 - BENIF-1	C/ AYACOR	BENIFARAIG	BENIFARAIG
UUA12 - BORB-1	CAMINO MONCADA	BORBOTO	BORBOTO
UUA13 - CARP-1	CAMINO CALVARIO	CARPESA	CARPESA

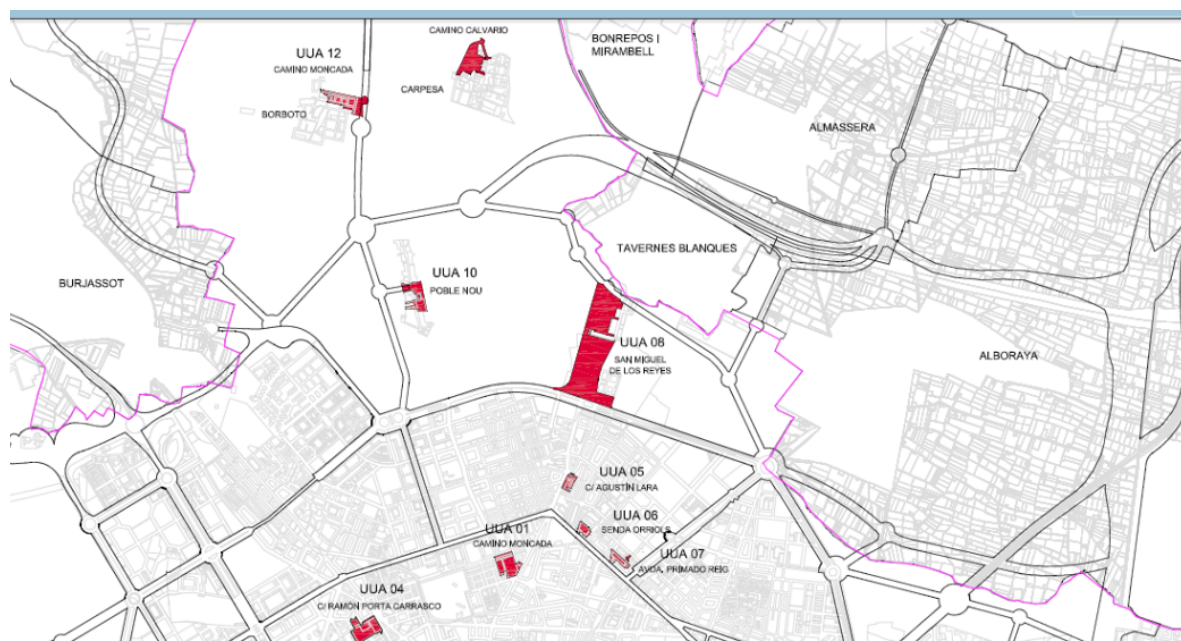
Figura 220. Ficha correspondiente a las Unidades de Ejecución en suelo urbano. PGOU Valencia. Fuente. [www.valencia.es](http://www.valencia.es)

En este sentido, la propuesta de PGOU de 2010<sup>248</sup> planteaba, entre otras actuaciones, las pedanías de Carpesa y Borbotó, los terrenos sitos en el acceso sur entre las calles Ferrer y Bigne, Cura Aguilar y la variante de la VP-6023 en la pedanía de Benifaraig.

Asimismo, se redelimitaba una unidad de ejecución en suelo urbano prevista por el Plan Especial de Protección y Reforma Interior vigente en el ámbito de influencia de San Miguel de los Reyes extendiéndola a los terrenos inmediatos al monumento, proponiendo su gestión por expropiación, así como a aquellos otros ámbitos al interior de la variante oeste de la carretera CV-300 en su confluencia con la ronda de borde urbano de Tavernes.

También se delimitaron unidades de ejecución en los terrenos sitos en la calle Río Miño; en la confluencia de la Avenida de Peris y Valero con las calles Fuente de San Luis y Organista Plasencia; en los terrenos situados en la calle Escultor Víctor Hino (Malilla) y en la confluencia de las calles Garbí y Pintor Matarana, con definición de las características y determinaciones urbanísticas necesarias para su ejecución.

En este sentido, en este tipo de actuaciones coincidían las Áreas de Reparto con las Unidades de Ejecución, sin incorporar ningún tipo de suelo dotacional adscrito.



**Figura 221. Unidades de Ejecución suelo Urbano Norte Plan General Valencia Exposición pública 2010**

<sup>248</sup> [http://www.valencia.es/RevisionPGOU/Documentacion/4%20MEMORIA%20JUSTIFICATIVA\\_firmado.pdf](http://www.valencia.es/RevisionPGOU/Documentacion/4%20MEMORIA%20JUSTIFICATIVA_firmado.pdf)



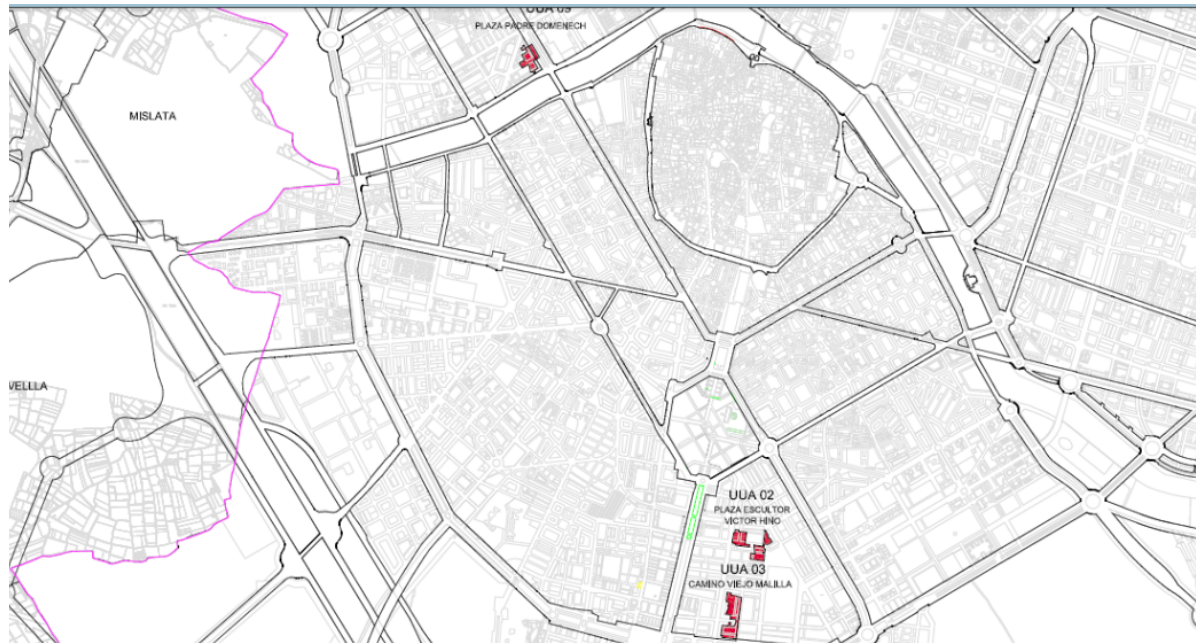


Figura 222. Unidades de Ejecución suelo urbano Sur. Plan General Valencia. Exposición pública 2010



Figura 223. Foto aérea Unidad de Ejecución Camino de Moncada. Fuente. [www.valencia.es](http://www.valencia.es)

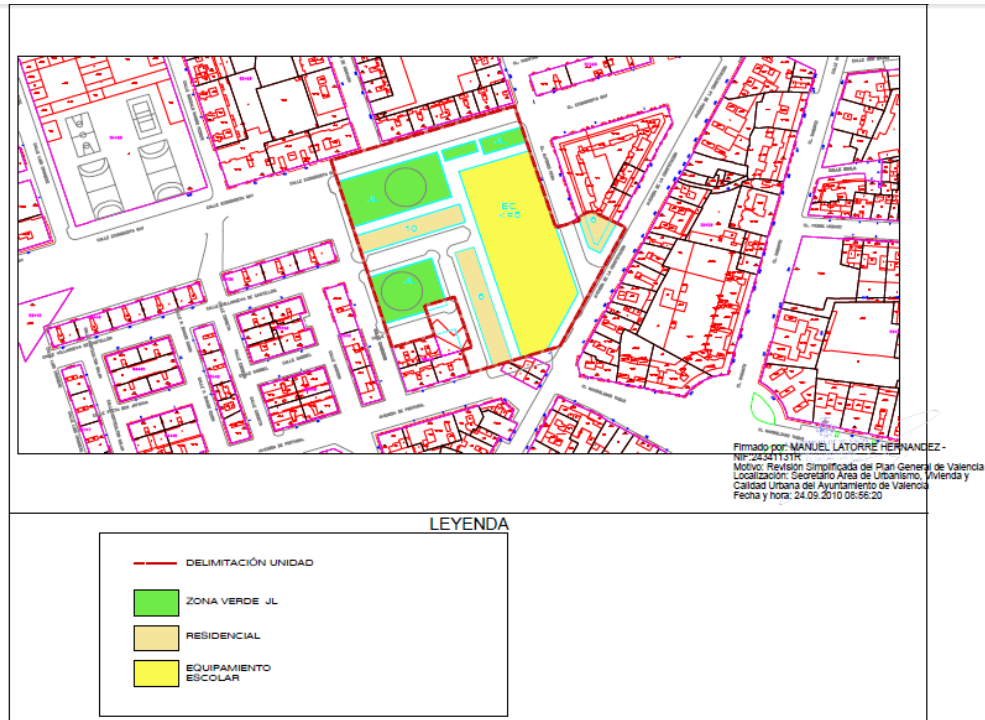


Figura 224. Propuesta de Planeamiento UE Camino de Moncada. Fuente [www.valencia.es](http://www.valencia.es)

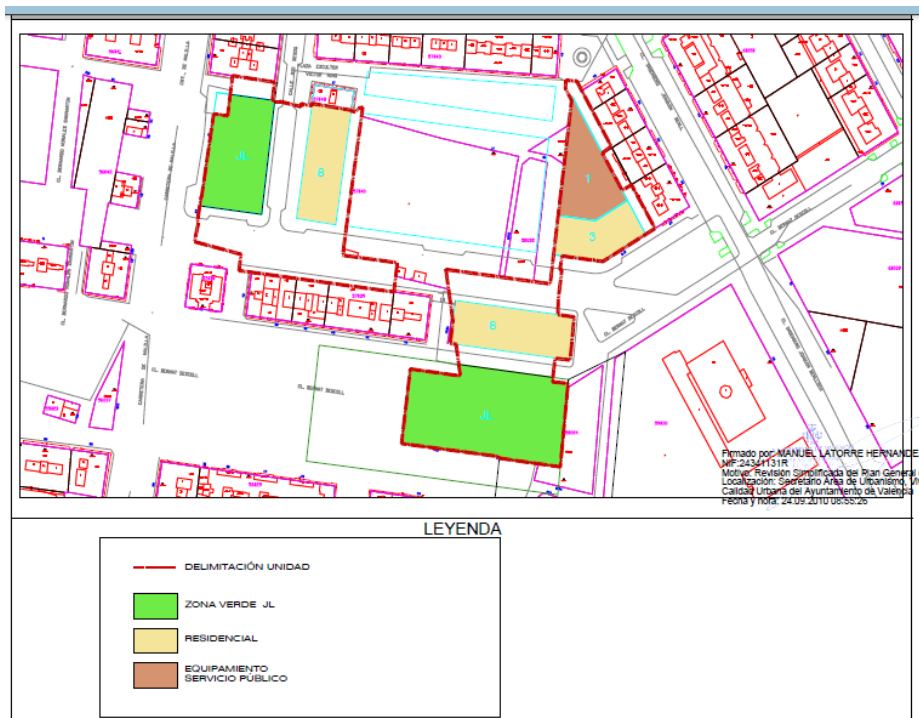


Figura 225. Propuesta de Planeamiento UE Escultor Víctor Hino



**Figura 226. Vista aérea Unidad de Ejecución Camino Viejo de Malilla**



**Figura 227. Foto aérea Unidad de Ejecución C/ Agustín Lara Carrasco**

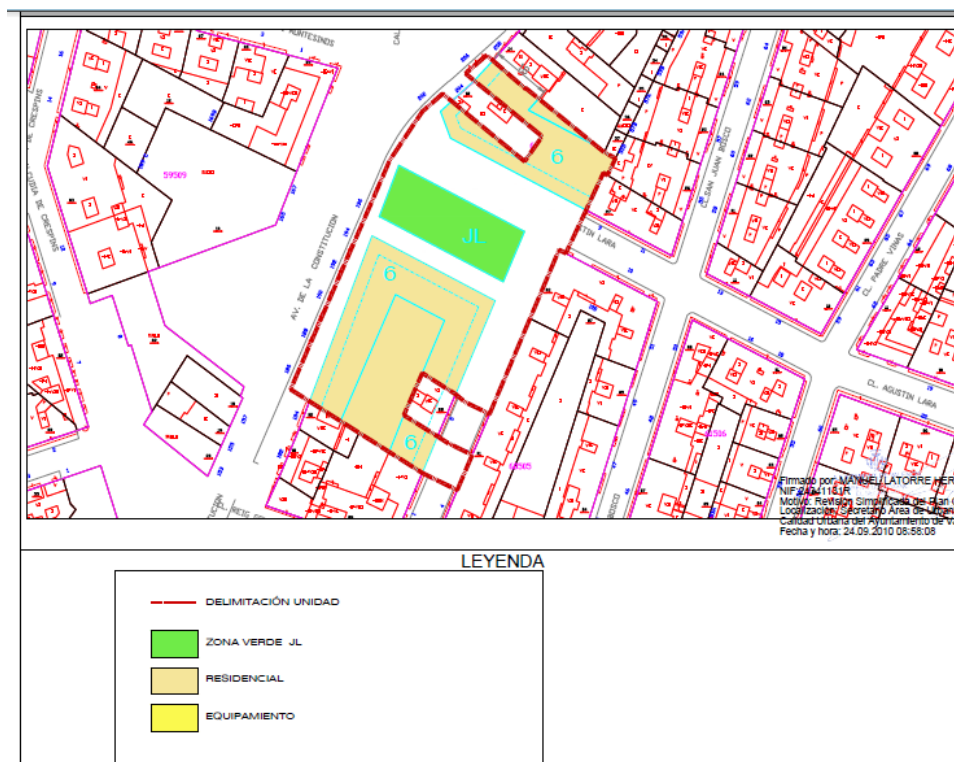


Figura 228. Propuesta de Ordenación C/ Agustín Lara Carrasco.

Como veremos más adelante, la segunda exposición al público de la revisión del PGOU ha pospuesto la gestión de estas Unidades de Ejecución, optándose por otras técnicas urbanísticas para la gestión de estos ámbitos de suelo urbano que se desarrollarán en el próximo epígrafe.

## 12.2. La renovación urbana en la propuesta de Plan General de ordenación urbana sometido a información al público en diciembre de 2014

### 12.2.1. De las unidades de ejecución en suelo urbano a las propuestas de ordenaciones flexibles y las transferencias de aprovechamiento

Trascurridos casi cinco años desde la primera exposición al público de la revisión del Plan General y en razón a las modificaciones sustanciales introducidas en la primera versión, el Ayuntamiento de Valencia opta por una segunda exposición pública realizada por acuerdo de diciembre de 2014.

De esta forma, el Capítulo 6.5.3 del Libro I de la Memoria de la propuesta del PGOU diciembre de 2014 citada, regula la situación de las denominadas «Zonas semiconsolidadas y la gestión del suelo urbano»<sup>249</sup>.

<sup>249</sup> [http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/63863374273A1DD8C1257DBD00420BAE/\\$FILE/LIBRO%20I\\_firmado.pdf?OpenElement](http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/63863374273A1DD8C1257DBD00420BAE/$FILE/LIBRO%20I_firmado.pdf?OpenElement)



**Figura 229. Portada Memoria justificativa del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia. [www.valencia.es](http://www.valencia.es)**

Como ya se ha expuesto con anterioridad, la nueva propuesta renuncia a la regulación en la propia Revisión del Plan de las Unidades de Ejecución, trasladándose su estudio y posterior gestión o un instrumento de planeamiento «ad hoc».

De hecho y en la página 137 de la Memoria justificativa del PGOU citada, se reconoce que este

«Plan difiere del estudio de las Unidades de Ejecución que se incorporaron en el Proyecto expuesto al público en el año 2010 y en su caso la revisión de la ordenación pormenorizada PG88, o en su caso a una modificación específica que resuelva la ordenación de las Áreas Degradadas y la obtención mayoritaria del suelo dotacional público». (sic)

Sin embargo, aunque el Plan General aplaza el desarrollo de estas Unidades en suelo urbano, no renuncia a la obtención de los suelos dotaciones que en al ámbito de la ciudad existente todavía quedan por obtener en la ciudad de Valencia.

Ahora bien, esta vez la técnica de gestión urbanística difiere sustancialmente de la anterior y el nuevo Plan General opta por los denominados ámbitos del Planeamiento que contemplan una «doble ordenación que se considera como flexible», (sic).

Sin concretar en ningún aspecto esta llamada «doble ordenación», se contempla un diferencial entre una edificabilidad máxima y una mínima.

Con esta técnica y según la Memoria justificativa, se pretende conseguir la obtención de suelos calificados como dotacionales públicos por el Planeamiento vigente que estén todavía pendientes de obtención o bien para satisfacer los derechos de aquellos propietarios que hayan anticipado la cesión del suelo dotacional al Ayuntamiento y se hayan reservado los aprovechamientos urbanísticos que le correspondan.

Este principio se confirma a través de la redacción del art. 35 de la propuesta de Normas Urbanística cuando regula las Áreas de Reparto y el aprovechamiento tipo en suelo urbano consolidado

ratificándose la existencia de una edificabilidad neta mínima susceptible de incrementarse a través de TAU.

La justificación de esta nueva técnica proviene del anterior art. 56.4 LUV, actual 76.2 LOTUP, que autoriza a los ayuntamientos, cuando lo permita la morfología del entorno, aprobar un planeamiento flexible, delimitado por aprovechamientos objetivos máximos y mínimos.

Para determinar el aprovechamiento del propietario en estos casos, se considera la edificabilidad mínima y en los supuestos en los que los propietarios pretendan de manera voluntaria agotar la edificabilidad permitida por el Plan, deberán adquirir la diferencia mediante transferencias voluntarias de Planeamiento.

Aunque entendemos que tanto la propia Memoria Justificativa como el Plan debieran aclarar de forma mucho más pormenorizada esta nueva técnica, se intuye que esté haciendo referencia a las actuaciones de dotación previstas en el art. 7 TRLSRU 2015 en relación con 36.5, 76.3, 77.1.d) y 178.2 LOTUP.

Sin embargo, entendemos que la norma debería haber realizado algún análisis del reequilibrio dotacional derivado de la aplicación de las TAU y de los aumentos de edificabilidad, así como las referencias necesarias a la constitución de posibles complejos inmobiliarios derivados de este aumento o de las medidas compensatorias económicas en aquellos supuestos de imposibilidad material o física de realizar este equilibrio dotacional.

## *Capítulo IV*

# **LA REGENERACIÓN URBANA EN LAS LEYES AUTONÓMICAS**

**SUMARIO:** 1. LA REGENERACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN EN BARRIOS: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA. 2. LA LEY CATALANA 2/2004, DE 4 DE JUNIO, DE MEJORA DE BARRIOS, ÁREAS URBANAS Y VILLAS. 3. LEY 16/2010, DE 21 DE DICIEMBRE, DE ACTUACIÓN INTEGRAL EN ZONAS DE ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. 4. LEY 3/2009, DE 17 DE JUNIO, DE URBANISMO DE ARAGÓN. 5. LA REGENERACIÓN URBANA EN MADRID. LA LEY 7/2000, DE 19 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN DE ESPACIOS URBANOS DEGRADADOS Y DE INMUEBLES QUE DEBAN SER OBJETO DE PRESERVACIÓN. 6. LEY 2/2009, DE 19 DE MARZO, DE REHABILITACIÓN Y MEJORA DE BARRIOS DE LOS MUNICIPIOS DE LAS ILLES BALEARS. 7. DECRETO 189/2009, DE 23 DE OCTUBRE, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS Y VIVIENDAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. 8. LEY 7/2014, DE 12 DE SEPTIEMBRE, DE MEDIDAS SOBRE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA, Y SOBRE SOSTENIBILIDAD, COORDINACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE URBANISMO DE CASTILLA-LEÓN. .

## 1. LA REGENERACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN EN BARRIOS: ANÁLISIS DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA

En razón a la transferencia en favor de las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la mayor parte de ellas han incorporado su propio campo normativo en materia de regeneración y revitalización de la ciudad, concretamente en la intervención en barrios degradados, desfavorecidos o, en general, precisados de una especial atención.

La característica común de dichas regulaciones, y como así cita TEJEDOR BIELSA<sup>250</sup>, es la aplicación de acciones integradas a problemas complejos, como los que presentan los barrios degradados, que sólo pueden afrontarse coordinando las acciones de todas las administraciones implicadas bajo un liderazgo claro, con participación ciudadana y colaboración público-privada, e integrando acciones de desarrollo económico, empleo, igualdad, urbanísticas y de vivienda y otras que pudieran resultar adecuadas en función de las características de la población implicada y su problemática social<sup>251</sup>.

---

<sup>250</sup> TEJEDOR BIELSA, J. Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación actual y Perspectivas. Revista Aragonesa de Administración Pública. 2013. Pág. 29

<sup>251</sup> BRUQUETAS, M., MORENO, F.J. y WALLISER, A. La Regeneración de Barrios desfavorecidos. Madrid: Fundación Alternativas, 2005.



## 2. LA LEY CATALANA 2/2004, DE 4 DE JUNIO, DE MEJORA DE BARRIOS, ÁREAS URBANAS Y VILLAS

Cataluña, comunidad autónoma con un 17 por ciento de la población total de España y un 16,3 por ciento de la superficie total del país, se sitúa entre las regiones europeas con más tradición en la renovación de barrios.

Como indica GARCÍA FERRANDO<sup>252</sup>, después del franquismo y con la consolidación de los ayuntamientos democráticos las iniciativas más importantes de transformación urbana han tenido como principal unidad de intervención «el barrio». Esto, por ejemplo, se refleja en la implementación de dos programas de actuación y transformación urbanística más relevantes en cuanto a volumen e inversión sobre el territorio urbano en la década de los ochenta y los noventa: los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) y el Programa de Remodelación de Barrios.

Los PERI significaron un nuevo esfuerzo desde los Ayuntamientos para la rehabilitación y planificación urbanística de mediados de los 70 y principios de los 80 en toda España con una democracia recién estrenada. Estos planes pretendían resolver déficits de vivienda, infraestructuras y servicios en los barrios con más problemas de degradación, principalmente núcleos históricos. Las actuaciones se conceptualizaron puramente como urbanísticas, entendiendo en este caso urbanismo como aquello que materialmente necesita la metrópoli para su funcionamiento.

A principios de los 90 nace el Programa de **Remodelación de Barrios** implementado por la Generalitat de Cataluña<sup>253</sup> y, por lo tanto, política de ámbito regional y no estatal. El Programa surgió con el objetivo de resolver las situaciones de degradación física y de los factores sociales derivados de dicha situación, de los polígonos periféricos de vivienda pública.

La remodelación consistía básicamente en un proceso de demolición de las edificaciones más degradadas y la construcción de nueva vivienda social en el mismo barrio donde se realojarían los mismos vecinos del área afectada.

Ahora bien, podemos entender que la regeneración urbana tuvo un punto de inflexión con la aprobación y aplicación de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que permitió impulsar la cultura de la regeneración urbana por toda la Comunidad con resultados cuantitativos y cualitativos muy positivos.

Según como expone PONCE SOLÉ<sup>254</sup>, la Ley catalana 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial así como su Reglamento de desarrollo aprobado por el Decreto 369/2004, de 7 de septiembre, responde a una auténtica «ley antigüeto», que actúa como una Unidad de Vigilancia Intensiva de ámbitos urbanos que ya se encuentran en dificultad.

La Memoria del anteproyecto de ley que se convirtió posteriormente en la norma citada señalaba que de acuerdo con los datos disponibles, de las 39.110 ha destinadas a usos residenciales en la Región Metropolitana de Barcelona, 21.669 estaban afectadas en diversos grados por déficits de calidad urbana (el 55% del suelo residencial metropolitano, donde vivía la mitad de la población de Cataluña),

---

<sup>252</sup> GARCÍA-FERRANDO, L. Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: La Llei de Barris de Catalunya (2004). Cambios en las políticas de regeneración urbana. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (58). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-58.htm>.

<sup>253</sup> AGUADO I CUDOLÀ V, Y CERRILLO I MARTÍNEZ V «Las condiciones de vivienda de los inmigrantes. La intervención de los entes locales (2005)» Biblioteca INAP. 2005. Pág. 78

<sup>254</sup> PONCE SOLÉ, J «Poder Local Y Guetos Urbanos: Las relaciones entre el Derecho Urbanístico, la Segregación espacial y la Sostenibilidad Social» Ministerio de la Vivienda. 2011. Pág. 33.

acompañados frecuentemente por «una acusada problemática social: envejecimiento, bajo nivel de renta, bajo nivel educativo, pérdida de población y concentración de grupos con necesidades especiales».

Esta problemática parecía más grave en una serie de barrios que representan unas 180.000 viviendas y una población de 400.000 habitantes.

Tras las primeras cinco convocatorias, se indujo en noventa y dos proyectos de rehabilitación integral una inversión de novecientos noventa millones de euros, de los cuales cuatrocientos noventa y cinco fueron aportados por Estado y Comunidad. De las actuaciones realizadas, el cuarenta y siete por ciento lo fueron en cascos antiguos, el treinta por ciento en barrios de vivienda construidos en los años sesenta y setenta y el veintitrés por ciento restante a áreas urbanizadas en zonas sin previa planificación.

Como así expone PAREJA EASTAWAY<sup>255</sup>, la mayor parte de la financiación se destinó a intervenciones de mejora del espacio público y dotación de zonas verdes, seguida de la dotación de equipamientos, la rehabilitación de elementos comunes de edificios, mejora de accesibilidad o eficiencia energética y programas de dinamización económica y social de los entornos afectados, siempre con una concepción transversal de las intervenciones que constituye una de las ideas fuerza del plan catalán.

Desde un punto de vista jurídico, la Ley articula el despliegue de una actividad de fomento sobre esas áreas urbanas. Mediante su breve articulado, esta norma establece un sistema basado en las solicitudes municipales de ayudas para proyectos integrales de recuperación de aquellas áreas urbanas que merecen una atención especial, por concurrir en ellas diversos problemas, entre ellos los demográficos y entre éstos un alto porcentaje de inmigración extracomunitaria.

Las solicitudes municipales son evaluadas por una comisión formada por una mayoría de representantes de la Generalitat de Cataluña, por representantes del mundo local y de los sectores afectados (art. 9). Esta comisión evalúa las solicitudes teniendo en cuenta el principio de equidad territorial (art. 9) y eleva una propuesta de resolución al consejero competente en la materia, quien es el órgano competente para adoptar la resolución final (debiendo motivar cualquier variación respecto de la propuesta de la comisión). En caso de concesión de la ayuda, la Generalitat cubrirá un mínimo del 50% del coste previsto, hasta un máximo del 75%, debiendo el resto ser aportado por el Ayuntamiento (art. 10). Las ayudas permiten la intervención sobre el medio ambiente urbano de estas áreas, pero no sobre los elementos privativos de las viviendas (sean libres o protegidas; y en ningún caso sobre elemento alguno del parque público de vivienda, art. 5.3 del Reglamento de la Ley).

Asimismo, **la Ley diseña un sistema de evaluación *ex post* del grado de cumplimiento de los proyectos que obtuvieron las ayudas**, mediante la creación de una comisión *ad hoc*, formada por representantes de la Generalitat, por representantes del mundo municipal, vecinal y de la sociedad civil (art. 12).

El Dictamen del Comité de las Regiones de 2007 sobre Política de vivienda y política regional, antes citado, ha incluido este programa entre los ejemplos de buenas prácticas europeas y, desde su puesta en marcha, se ha comprometido un total de 1300 millones de euros<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> PAREJA EASTAWAY, M. Remodelant els barris: reflexions per a una bona pràctica. La Llei de Barris un nou referent per a la regeneració a Catalunya. *Atlas territorial de la província de Barcelona*. Barcelona: La Cambra de Comerç de Barcelona, 2006. Pág. 15.


<sup>256</sup> NELLO, ORIOL «La Llei de Barris, una aposta colectiva per a la cohesió social» Generalitat de Catalunya. Departamento de Política Territorial i Obres Públiques. 2009. Pág. 34

Como así se ha indicado con anterioridad, se trata de una ley corta, cuya evaluación «ex post» podría conducir a introducir algunas evoluciones jurídicas en la misma a la vista de las experiencias desarrolladas<sup>257</sup>. Es el caso, por ejemplo, de la posibilidad de perfeccionar la transversalidad de las políticas públicas (que afectan a diversos derechos, como veremos) implicadas en la regeneración urbana. Un ejemplo en este sentido podría ser el de las políticas públicas de vivienda<sup>258</sup>.

En este sentido, por ejemplo, y como crítica a la misma, SERRA AMENGUAL<sup>259</sup> cita que:

«sin embargo su propia transversalidad y la exclusión de las inversiones sobre vivienda como subvencionables, no le permiten actuar como vía de solución para algunos casos en los que el problema profundo se centra, especialmente, en el tejido residencial: en su configuración impenetrable y en su baja calidad aliada con una alta ocupación. Dar respuesta a situaciones de este tipo es, hoy, una asignatura pendiente. Hasta ahora hemos reaccionado ante requerimientos una vez producidos los mismos. Reaccionar preventivamente es más difícil»







### PLAN DE BARRIOS 2005

ÁMBITO DE LA ACTUACIÓN	EMPLAZAMIENTO	DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN URBANA
<b>BARCELONA POBLA SEC</b>		Urbanización y ajardinamiento del Parque Primavera, dotación de espacios libres per el esponjamiento de la zona, rehabilitación de los elementos comunitarios de los edificios, adecuación de los equipamientos del barrio y programas de fomento de la integración social i cultural.
<b>BERGA-NUCLI ANTIC</b>		Urbanización de la mayoría de las calles y plazas con la finalidad de convertir el ámbito en zona de peatones y esponjar la zona, donde destacan la plaza de Sant Pere, punto neurálgico del casco, y las calles de Mossèn Espelt, de L'Harmonia, de La Caritat y La Pietat hasta la calle de Pinsania, que son ejes de descongestión del tránsito rodado. Construcción del centro cívico y de recursos del casco antiguo para paliar la falta de espacios y fomentar la dinamización, la participación y la cohesión social. <b>Presupuesto:</b> 13.100.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 6.600.000 euros
<b>CANOVELLES-BARRIADA NOVA</b>		Actuaciones destinadas a renovar y rehabilitar la densa área urbana y romper el aislamiento territorial. Concretamente, destacan la reforma integral del Parque de La Quitxalla y el desarrollo de 24 programas socioeconómicos dirigidos a fomentar la buena convivencia, el sentimiento de pertenencia al barrio, la inclusión social y el desarrollo económico. <b>Presupuesto:</b> 3.000.000 de euros <b>Ayuda aprobada:</b> 1.500.000 euros



<sup>257</sup> MARTÍ COSTA, M. Y PARÉS, M: Llei de barris: cap a una política de regeneración urbana participada i integral, Barcelona, 2009, Generalitat de Catalunya, consultable en <http://www.eapc.es/publicacions/coedicions/coe32sum.htm>. del Departamento de Política Territorial Titulada La Ley de Barrios

<sup>258</sup> PONCÉ SOLÉ J. L'efectivitat del dret a l'habitatge a Catalunya i el paper del dret urbanístic: esperances en ple drama? «Revista catalana de dret públic» Núm. 47, Diciembre 2013





<sup>259</sup> SERRA I AMENGUAL, P., «Actuaciones sobre barrios de especial interés. Programas de intervención en Cataluña», ponencia entregada por escrito en el seminario Renovación urbana y cohesión social en un contexto de crisis, San Sebastián, julio de 2010, organizado por Ekiten Thinking (<http://www.ekitenthinking.org/entrada.html>) en el marco de los cursos de verano de la Universidad de San Sebastián.







<p><b>CORNELLÀ DE LLOBREGAT-SAN ILDEFONS</b></p>		<p>25 intervenciones entre las que destacan la urbanización de los espacios entre bloques, las avenidas de La República Argentina y de Sant Ildefons, la rehabilitación del actual centro cívico, la reforma de la zona deportiva y la construcción de nuevos equipamientos (un centro cívico, un pabellón polideportivo y una biblioteca). <b>Presupuesto:</b> 16.600.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 8.300.000 euros</p>
<p><b>FIGUERES-MARCA DE L'HAM</b></p>		<p>Actuaciones de mejora del espacio urbano y de los edificios, creación de nuevos equipamientos y espacios de referencia donde se llevarán a cabo diversos programas de carácter social y de equidad de género. A principios de diciembre de 2005, el consejero del Departamento y el alcalde de Figueres firmaron el Convenio para desarrollar el Proyecto de Intervención Integral en el barrio. <b>Presupuesto:</b> 5.500.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 2.700.000 euros</p>
<p><b>GIRONA. SANTA EUGÈNIA - CAN GIBERT DEL PLA</b></p>		<p>Actuaciones de reurbanización de calles y espacios públicos, creación de espacios libres, nuevos equipamientos (centro cultural en la fábrica Marfà, centro de día para personas mayores) y diversas actuaciones de carácter socioeconómico (Plan de Refuerzo de los Centros Abiertos para Niños y Adolescentes). <b>Presupuesto:</b> 14.600.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 7.300.000 euros</p>
<p></p>		<p>Creación y urbanización de los cuatro ejes que tienen que reestructurar y ordenar el barrio: avenida de Puig i Cadafalch; calles Major, Ample y de Les Agudes; calles Major y de Tres Roques; calles de Gatassa y de Tarragona. <b>Presupuesto:</b> 7.500.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 3.800.000 euros</p>
<p><b>MONTCADA-REXAC. LA RIBERA</b></p>		<p>Urbanización del espacio público en la avenida y plaza de La Ribera, calles de Llevant y de Els Horts. Rehabilitación de los elementos comunitarios de los edificios e instalación de ascensores. <b>Presupuesto:</b> 9.700.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 4.800.000 euros</p>
<p><b>EL PRAT DEL LLOBREGAT. SANT COSME</b></p>		<p>Completar la transformación del barrio actuando principalmente en la mejora del espacio público. Destaca la urbanización de la plaza de Els Jutjats y de la calle de El Riu Llobregat. Desarrollo de un paquete de programas para la mejora social urbanística y económica. <b>Presupuesto:</b> 11.900.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 5.900.000 euros</p>







<p><b>RIPOLL-BARRIO VELL</b></p>		<p>Mejora del espacio público mediante la conversión a zona peatonal y la urbanización de las plazas Gran y de Sant Eudald, paseo de La Farga Catalana y calles de Donya Estasia, Forn, Perdut, La Dama, Mossèn Cinto y vial de acceso a la plaza de La Llibertat. Actuación sobre el parque de edificios residenciales y provisión de equipamientos (Fortín de L'Estrella y adecuación de la biblioteca). <b>Presupuesto:</b> 4.800.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 2.400.000 euros</p>
<p><b>SABADELL.PARQUE FLUVIAL RIO RIPOLL.</b></p>		<p>Actuaciones de mejora urbana (adquisición de suelo edificable público, urbanización de espacios libres, mejora del estado de los edificios) y acciones de carácter asistencial (fomento del tejido asociativo, apoyo a la comunidad educativa y mejora de la convivencia). <b>Presupuesto:</b> 18.000.000 de euros <b>Ayuda aprobada:</b> 9.000.000 de euros</p>
<p><b>SANT BOI DE LLOBREGAT. CASABLANCA</b></p>		<p>Programa de remodelación urbana del barrio, actuaciones de mejora de la accesibilidad y rehabilitación de los edificios, construcción de un nuevo centro, desarrollo de un programa de fomento de la integración social y cultural y programa de mejora de la movilidad urbana y el transporte. <b>Presupuesto:</b> 13.300.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 6.700.000 euros</p>
<p><b>SANTA PERPETUA DE MAGODA. CAN FLOQUERA</b></p>		<p>Apertura del barrio al Parque Central. Esta actuación y otras complementarias tienen como objetivo la conversión de esta área urbana en una nueva centralidad del municipio de Santa Perpètua de Mogoda. <b>Presupuesto:</b> 5.200.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 2.600.000 euros</p>
<p><b>SOLSONA. CASCO ANTIGUO</b></p>		<p>Actuaciones de mejora del espacio urbano (conversión en zona de peatones, renovación de las redes de servicios y rehabilitación de los edificios). Desarrollo de programas de carácter social y creación de nuevos equipamientos para recuperar la relación entre el recinto dentro de la muralla y el resto de la ciudad (biblioteca, ludoteca y sala polivalente). <b>Presupuesto:</b> 11.600.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 5.800.000 euros</p>
<p><b>TARRAGONA CAMP CLAR</b></p>		<p>Proyecto de Intervención Integral que pone un especial énfasis en el desarrollo de programas para la mejora social, urbanística y económica. Desarrollo de un programa para la mejora de la movilidad de la ciudadanía que supondrá la supresión de barreras arquitectónicas. <b>Presupuesto:</b> 15.000.000 de euros <b>Ayuda aprobada:</b> 7.500.000 euros</p>

<p><b>TORTOSA (CASCO ANTIGUO)</b></p>		<p>Actuaciones en las principales calles, plazas y espacios libres (eje Montcada, eje Sant Domènec, eje de El Vall, eje de El Castell y eje Santa Clara). Equipamientos destinados a la atención de los colectivos que presentan riesgo de exclusión social. Adquisición de suelo para esponjar el territorio urbano. Acciones encaminadas al fomento de la actividad cultural y de atención al comercio. <b>Presupuesto:</b> 18.900.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 9.400.000 euros</p>
<p><b>VIC. BARRIOS SUR</b></p>		<p>Actuaciones de mejora de los espacios públicos y adaptación de los equipamientos existentes a nuevos usos para la promoción de actividades culturales, deportivas y comunitarias que fomenten la cohesión social. Promoción del deporte como herramienta de integración social. <b>Presupuesto:</b> 12.300.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 6.200.000 euros</p>

### PLAN DE BARRIOS 2006

ÁMBITO DE LA ACTUACIÓN	EMPLAZAMIENTO	DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN
<p><b>BANYOLES. LA FARGA</b></p>		<p>El Proyecto Integral del barrio de La Farga tiene como principal objetivo mejorar la integración social y urbana de sus habitantes en el conjunto de la ciudad. Destacan como actuaciones principales: Mejora de la conectividad del barrio con la trama urbana del centro de Banyoles reurbanizando las calles del barrio. Acciones para la cohesión y la integración social como la ampliación del centro cívico del barrio. Acciones para evitar la regresión urbanística del conjunto del barrio y de su parque de viviendas como la urbanización de la plaza de La Pau y subvenciones para la rehabilitación de los elementos comunes de las viviendas. <b>Presupuesto:</b> 7.400.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 3.700.000 euros</p>
<p><b>BARCELONA. TORRE BARÓ-CIUTAT MERIDIANA</b></p>		<p>Los barrios de Torre Baró y Ciutat Meridiana presentan problemas muy similares, con una estructura urbana condicionada negativamente por las dificultades orográficas. El Proyecto prioriza los espacios libres y de un equipamiento, la formación de un gran eje para peatones, la rehabilitación residencial y la mejora de una estructura viaria, junto con el fomento de la participación ciudadana y la convivencia. Así, destaca la urbanización de la avenida Escolapio Cancer y de la avenida Vallbona; la construcción del nuevo espacio cívico y casal de barrio a la plaza de los Eucaliptos, el impulso del programa de intervención en medio abierto. <b>Presupuesto:</b> 18.040.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 9.020.000 euros</p>
<p><b>BARCELONA-TRINIDAD VELLA</b></p>		<p>El barri es caracteritzat per la degradació física i social. Es troba pràcticament aïllat i separat de la resta de la ciutat per les grans vies i infraestructures que actuen com a moderns muralles, i que provoquen a més un alt nivell de contaminació acústica i ambiental. Les inversions més importants corresponen a la provisió d'una biblioteca al carrer de Galícia i al Centre Cívic de Trinitat Vella. També cal remarcar l'actuació relativa a la construcció d'una passera sobre l'avinguda de la Meridiana. <b>Pressupost:</b> 17.400.000 euros <b>Ajut aprovat:</b> 8.700.000 euros</p>
<p><b>CAMBRILS. NUCLI ANTIC</b></p>		<p>El barrio presenta problemas de degradación progresiva de los edificios, insuficiencia y falta de calidad de la urbanización, falta de aparcamientos, elevada presencia de colectivos de inmigración con dificultades de integración y concentración de población autóctona envejecida y con un bajo poder adquisitivo.</p>





<p><b>CARDONA. CASCO ANTIGUO</b></p>		<p>El proyecto quiere fomentar la conservación y la recuperación de los valores históricos, culturales y arquitectónicos, mejorar las condiciones urbanísticas y las condiciones de integración social y cultural de la población residente. Concretamente, destacan las mejoras en los alrededores de la plaza de El Vall, de la plaza de La Fira de Dalt y del portal de Graells, y la consolidación del área equipamental de la casa Badia. <b>Presupuesto:</b> 6.400.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 3.200.000 euros</p>
<p><b>CERVERA- NUCLI ANTIC</b></p>		<p>El objetivo del proyecto es invertir el proceso actual de deterioro urbanístico, económico y social del centro histórico. Este objetivo general se desglosa en cuatro puntos específicos: Completar el proceso de urbanización en torno a la calle Major y crear equipamientos que potencien su centralidad, como la Casa Moixó, Mejorar las condiciones residenciales, Desarrollar programas de interés de los colectivos más desfavorecidos y de fomento de la convivencia ciudadana, Estructurar una oferta comercial propia, aprovechando el entorno patrimonial y cultural del área. <b>Presupuesto:</b> 8.700.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 4.300.000 euros</p>
<p><b>L'HOSPITALET DE LLOBREGAT. LA FLORIDA - PUBILLA CASAS</b></p>		<p>Estos barrios mantienen fuertes déficits urbanísticos y sociales, como la degradación progresiva de las edificaciones y el fuerte desequilibrio poblacional entre un vecindario joven que se reduce y un incremento de población infantil y mayor. El proyecto quiere conseguir un entorno urbano de calidad, la mejora de la accesibilidad, la ampliación de las zonas verdes (destaca la reforma del eje cívico Tomàs Giménez) y un territorio más cohesionado, con más participación y que incida positivamente en el bienestar de las personas (por ejemplo: el Proyecto CLAU de conciliación de la vida laboral y familiar). <b>Presupuesto:</b> 17.800.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 8.900.000 euros</p>
<p><b>GRANOLLERS. CONGOST</b></p>		<p>El proyecto pretende resolver la problemática de una densa periferia urbana, caracterizada por la existencia de importantes déficits urbanísticos y de equipamientos, y con el inconveniente del efecto barrera del río y el ferrocarril. Incluye un conjunto amplio de actuaciones para renovar y rehabilitar la densa área urbana y romper el aislamiento territorial, como la reforma integral de la plaza de La Llibertat; acciones de rehabilitación de los edificios, y programas socioeconómicos para fomentar la convivencia, el sentimiento de pertenencia, la inclusión social y el desarrollo económico. <b>Presupuesto:</b> 6.900.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 3.400.000 euros</p>
<p><b>IGUALADA. SANT AGUSTÍ</b></p>		<p>El proyecto pretende mantener los valores de centralidad histórica del barrio, así como impulsar la cohesión social, económica y territorial, ante el riesgo de marginalización de la zona. Las estrategias para alcanzar dichos objetivos son: La regeneración urbana, incidiendo en la reurbanización de plazas y calles como la de El Portal, La adecuación de Cal Maco y de la antigua fábrica algodonera como espacios polivalentes y La recuperación del eje comercial de la calle Sant Agustí. <b>Presupuesto:</b> 7.300.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 3.600.000 euros</p>
<p><b>LLEIDA-CASC ANTIC</b></p>		<p>El centro histórico de Lleida se caracteriza por la topografía accidentada, la trama viaria irregular, la degradación física y la falta de servicios. Presenta, además, importantes déficits urbanísticos y sociales y una problemática demográfica. Las principales inversiones corresponden a la eliminación de barreras arquitectónicas y a la provisión de equipamientos, como el equipamiento de uso cultural en el seminario y la rehabilitación y adaptación a los nuevos usos del convento de Santa Teresa. <b>Presupuesto:</b> 16.800.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 8.400.000 euros</p>







<p><b>MARTORELL. LA VILA VELLA</b></p>		<p>Se trata de un centro antiguo sin planificación, con un envejecimiento de la edificación y una falta de equipamientos, que lo conduce a sufrir una regresión urbanística, agravada por el crecimiento acelerado de la población inmigrada. El Proyecto de Intervenció Integral presentado tiene como objetivo principal revitalizar la población y la calidad de vida de sus habitantes en tres aspectos: social, económico y urbanístico. Hay que remarcar: La adecuación del portal de L'Anoia, de la plaza de Les Hores y del entorno del puente de El Diable. La rehabilitación y dotación de equipamientos (Casa Par, La Caserna i Casa Mestres).El impulso de programas medioambientales, sociales y de dinamización del comercio. <b>Presupuesto:</b> 12.600.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 6.300.000 euros</p>
<p><b>RUBÍ. EL PINAR.</b></p>		<p>El barrio de El Pinar, aislado del resto del municipio, responde a la clásica tipología de los polígonos construidos en los años sesenta. Se trata de un barrio con una topografía accidentada, formado por cuatro bloques PB + 6 P, situado entre polígonos industriales, la A-16 y la carretera que conecta Rubí con Sant Quirze del Vallès. Tiene graves problemas de contaminación acústica y ambiental. Las principales inversiones corresponden a la construcción de un centro cívico y a la urbanización del espacio público situado entre bloques. <b>Presupuesto:</b> 6.600.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 3.300.000 euros</p>
<p><b>SANT FELIU DE LLOBREGAT. CAN CALDERS - LA SALUT</b></p>		<p>La Salut y Can Calders son los barrios más densos de Sant Feliu de Llobregat y con más baja proporción de estándares urbanísticos. Fueron fruto del crecimiento sin planeamiento previo propio de los movimientos migratorios de los años cincuenta y sesenta, primero a lo largo de un camino y después cerrando manzanas. La idea principal del proyecto gira entorno a la vertebración del ámbito, con la creación del paseo de la Rambla de La Salut como eje lúdico-cultural. Las otras actuaciones son la creación de un equipamiento multifuncional y la expropiación y derribo de locales en planta baja para ampliar la plaza de Les Roses y urbanizarla. <b>Presupuesto:</b> 10.800.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 5.400.000 euros</p>
<p><b>SANTA MARGARIDA DE MONTBUI. SANT MAURE</b></p>		<p>El barrio de Sant Maure apareció de la mano de la creciente industria de las tenerías de la cuenca del Ódena y es un vestigio del crecimiento urbano desordenado y aislado de los años sesenta. Cuatro ejes articulan el proyecto: eje cultural, eje comercial, eje urbanístico y eje social. Entre las actuaciones, hay que destacar la urbanización y ajardinamiento del paseo y del Parque de El Torrent Torres y la creación de un centro cultural en la misma zona, la intervención en los elementos comunes del llamado "bloc dels cures" y la transformación del tramo principal de la carretera de Valls en bulevar.</p>
<p><b>SANTA PERPÈTUA DE MOGODA. CAN FOLGUERA - SANTA PERPÈTUA DE MOGODA2ª FASE</b></p>		<p>Se trata de un barrio situado en la periferia del casco antiguo del municipio y en el umbral de la riera. La zona más degradada se concentra en Can Folguera Vell, de baja calidad urbanística, con edificaciones en mal estado y una alta concentración de perfiles de población en riesgo de exclusión social. Las actuaciones pretenden convertir este barrio periférico en nueva área de centralidad, para conseguir, con su regeneración, la total integración a la vida colectiva de sus habitantes. Hay que destacar la apertura urbana del barrio al Parque Central. <b>Presupuesto:</b> 8.500.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 4.200.000 euros</p>
<p><b>VALLS (BARRI ANTIC)</b></p>		<p>El objetivo del proyecto es la recuperación del centro histórico para devolverle la centralidad, respetando su identidad y patrimonio histórico y su peculiar estructura y trama urbanas. El proyecto propone 19 actuaciones que cubren los 8 campos previstos por la Ley de barrios. Además de la urbanización de las principales calles, destaca la actuación en las plazas de El Blat y de El Pati, la construcción de la biblioteca en la antigua fábrica de Ca Creus o la formación de un espacio libre en la calle de Sant Francesc para recuperar la muralla medieval. <b>Presupuesto:</b> 15.200.000 euros <b>Ayuda aprobada:</b> 7.600.000 euros</p>









<p><b>VILANOVA U LA GELTRÚ</b></p>		<p>El casco antiguo comprende los núcleos fundacionales de la Vilanova vieja, el Palmerar y toda el área del antiguo convento de las Carmelitas. El proyecto pretende mantener y recuperar la función residencial en este barrio, mejorar las condiciones de vida de las personas y reafirmar su carácter de casco histórico mediante la revalorización de su patrimonio. Las inversiones más importantes corresponden a la adecuación del espacio cultural polivalente La Sala y a la reurbanización de los ejes básicos del casco antiguo. <b>Presupuesto:</b> 14.400.000 euros. <b>Ayuda aprobada:</b> 7.200.000 euros</p>
------------------------------------	---	---


**PLAN DE BARRIOS 2007**

ÁMBITO DE LA ACTUACIÓN	EMPLAZAMIENTO	DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN
<p><b>ARENYS DEL MAR. BARRI DE SANT ELM</b></p>		<p>El barrio de Sant Elm fue promovido por la cofradía de pescadores y construido a inicios de los años sesenta por la Obra Sindical del Hogar junto al cementerio de Sinera, Bien Cultural de Interés Nacional. El proyecto quiere paliar los déficits urbanísticos, las barreras arquitectónicas y la precaria calidad constructiva. Las actuaciones más interesantes son la instalación del ascensor y el mirador de la Piedad, que conecta el municipio (Sa Boada) y el barrio, la rehabilitación estructural de fachadas y la adecuación de instalaciones de los edificios. Presupuesto: 3.247.000 euros Ayuda aprobada: 1.623.500 euros</p>
<p><b>ARGENTONA. SANT MIQUEL DEL CROS</b></p>		<p>Se trata un barrio situado a 3 km del núcleo urbano del municipio. Está localizado entre dos zonas industriales, la rambla de Argentona y la autopista C-32, que provocan su aislamiento y un alto grado de contaminación atmosférica y acústica. El barrio fue construido entre los años sesenta y setenta para acoger a la población inmigrada y está formado por bloques de viviendas de planta baja más cinco plantas. Las actuaciones más destacables están relacionadas con la urbanización general del barrio y su accesibilidad y conectividad. Presupuesto: 1.677.535 euros Ayuda aprobada: 838.767,50 euros</p>
<p><b>BADALONA. SANT ROC, ARTIGAS Y EL REMEI</b></p>		<p>Esta área se caracteriza por su variedad de usos y tipología edificatoria y por tener buenas comunicaciones (metro, autopista, y próximamente tranvía). El proyecto, que está relacionado con el presentado por Sant Adrià de Besòs, pretende priorizar los viales para peatones y la actividad comercial, y potenciar la conectividad entre Sant Roc y Sant Adrià. La mayor parte de las actuaciones se realizan en el espacio existente bajo la autopista. Hay que destacar las actuaciones correspondientes a la reurbanización de las calles Santiago, Casanova y Balmes. Presupuesto: 15.075.992 euros Ayuda aprobada: 7.537.996 euros</p>
<p><b>BARBERÀ DEL VALLÉS-LA ROMÁNICA</b></p>		<p>El barrio de La Romànica, nombre que proviene de la iglesia románica de Santa Maria, está situado en el nordeste del municipio, desplazado del centro de la ciudad y limítrofe con Sabadell y el río Ripoll, con una media de regresión urbanística más alta y más dificultades de cohesión social que en el resto de la ciudad. Las actuaciones más significativas son: La recuperación paisajística del lecho del río Ripoll como espacio de recreo, que se concreta en itinerarios que siguen el curso del río y enlazan con los municipios vecinos. La instalación de ascensores en edificios de PB + 4. Presupuesto: 5.655.000 euros Ayuda aprobada: 2.827.883 euros</p>

<p><b>BARCELONA-EL COLL</b></p>		<p>Barrio que se caracteriza por una fuerte topografía con grandes pendientes, lo que significa una difícil accesibilidad y conectividad al interior del barrio, y por la baja calidad de las edificaciones. Las actuaciones más importantes corresponden a la mejora de la accesibilidad, con la construcción de escaleras mecánicas en las calles de Móra la Nova y de Jaume Cabrera, la urbanización de los ejes principales y la compra y la expropiación de suelo para el esponjamiento del barrio. Presupuesto: 15.724.370 euros Ayuda aprobada: 7.862.185 euro</p>
<p><b>BARCELONA LA BORDETA</b></p>		<p>La actuación se concentra en el casco antiguo del barrio de La Bordeta (antigua villa de Sants), limitando con la estación de ferrocarril de La Magòria y con el ámbito de influencia de la zona industrial de Can Batlló, en proceso de transformación. Las actuaciones más notables son la implementación de la red de recogida soterrada de residuos, la urbanización y mejora de los principales ejes cívicos y la construcción de un nuevo equipamiento en la plaza de Can Muns, para la atención a personas con grandes discapacidades físicas. Presupuesto: 14.765.003,05 euros Ayuda aprobada: 7.382.501,52 euros</p>
<p><b>BESALU CENTRO HISTÓRICO</b></p>		<p>El proyecto “Convivre amb la Història” quiere mantener y conservar todo el patrimonio cultural e histórico que tiene Besalú y que este conviva con la ciudadanía. La actuación más importante es la rehabilitación del espacio cultural Cal Tronc. Este edificio fue el teatro y cine del municipio durante 20 años, y se propone convertirlo en un local polivalente con una capacidad para 500 personas, con lo que se pretende favorecer la participación ciudadana en la vida cultural del municipio. Presupuesto: 3.232.000 euros Ayuda aprobada: 1.616.000 euros</p>
<p><b>HOSTAL RIC. NUCLIS HISTÒRIC</b></p>		<p>El área delimitada se configura como una zona residencial con un parcelario fragmentado, fruto del origen del casco histórico, y predominio de manzanas de reducidas dimensiones, de gran profundidad y de poco frente de fachada. El recinto amurallado y la fortaleza de Hostalric fueron declarados Monumentos Histórico-artísticos de Interés Nacional en el año 1963. Las actuaciones más destacables son las urbanizaciones de la plaza de Els Bous y la plaza de la Vila, y la reforma y rehabilitación del edificio anexo al Ayuntamiento como centro cultural, con diversos usos polivalentes y una sala con capacidad para 300 personas. Presupuesto: 6.541.924 euros Ayuda aprobada: 3.270.962 euros</p>
<p><b>MALGRAT DEL MAR</b></p>		<p>El barrio se caracteriza por su acusada topografía, que forma un área diferenciada del resto del municipio, y por sus déficits urbanísticos, entre los que destacan las dificultades de accesibilidad y las viviendas de autoconstrucción. El proyecto incluye como actuaciones más significativas el nuevo centro cívico y de recursos para el barrio de El Castell, y la instalación del elevador de El Castell, nuevo elemento de conexión vertical. Presupuesto: 7.805.429,50 euros. Ayuda aprobada: 3.902.714,75 euros</p>
<p><b>MATARO ROCAFONDA EL PALAU</b></p>		<p>El barrio se caracteriza por su acusada topografía, que forma un área diferenciada del resto del municipio, y por sus déficits urbanísticos, entre los que destacan las dificultades de accesibilidad y las viviendas de autoconstrucción. El proyecto incluye como actuaciones más significativas el nuevo centro cívico y de recursos para el barrio de El Castell, y la instalación del elevador de El Castell, nuevo elemento de conexión vertical. Presupuesto: 7.805.429,50 euros Ayuda aprobada: 3.902.714,75 euros</p>

<b>MONT BLANC CASCO HISTORIC</b>		Casco histórico de la época medieval con una singularidad única y propia, que se encuentra en un proceso de regresión urbanística y de déficits de equipamientos. Es un barrio que se caracteriza por la insuficiencia de la calidad de la urbanización y del espacio público, y la presencia de problemas económicos, sociales y demográficos. Las actuaciones más representativas son la pavimentación y el ajardinamiento de la plaza de Sant Francesc y la adecuación del edificio del matadero como biblioteca (II fase). Presupuesto: 5.126.802,19 euros Ayuda aprobada: 2.563.401,10 euros
<b>MORA DE L'EBRE</b>		El casco histórico del municipio, situado en un emplazamiento privilegiado, cerca del río Ebro y al pie del castillo, ha sufrido en los últimos años el abandono y la degradación del tejido social y urbano con una pérdida de centralidad en relación con el crecimiento urbano hacia el sur y el oeste. El proyecto presentado tiene como actuaciones más destacadas la rehabilitación y la adecuación del nuevo equipamiento de La Magdalena, fase I y II, como nuevo centro cívico y cultural, y la compra y expropiación de suelo para el esponjamiento del arrio. Presupuesto: 7.236.705,00 euros Ayuda aprobada: 3.618.352,50 euros
<b>PALAMOS MILLORA</b>		El proyecto presentado comprende tres áreas diferenciadas por su tipología edificatoria y urbana: Cases Noves: construida a finales de los años cincuenta con viviendas unifamiliares de renta limitada. Mas Guàrdies: formada por bloques de viviendas plurifamiliares de los años sesenta y setenta. Eixample Nord: crecimiento más heterogéneo en el tiempo y próximo al centro de la población. De este proyecto destacan la urbanización general del barrio, con el fin de crear un espacio público de calidad, y la construcción de un centro social para la tercera edad. Presupuesto: 10.481.321,64 euros Ayuda aprobada: 5.240.660,82 euros
<b>PONTS. CASCO ANTIC</b>		El casco antiguo de Pons está situado en la parte baja de la vertiente oeste de la montaña de la Costa de les Forques, donde se encuentran los restos del castillo de Sant Pere. El barrio está integrado por un conjunto de calles estrechas y con poca luz solar, y sus viviendas han sido abandonadas por sus ocupantes, lo que ha comportado su despoblamiento. El proyecto incluye como actuaciones más relevantes la nueva ordenación y urbanización general de la plaza de El Portal Nou, y la construcción de un museo local - sala de exposiciones con el nombre de Antoni Samarra. Presupuesto: 1.516.373,62 euros Ayuda aprobada: 756.186,81 euros
<b>RIPOLLET CAN MAS</b>		El barrio de Can Mas fue edificado mayoritariamente en los años sesenta. Está situado en el límite este del término municipal y se encuentra constituido por una zona residencial que convive con una zona plenamente industrial. Entre las actuaciones que presenta el proyecto las más notables, entre otras, son la renovación del parque Rizal y la permeabilización del interior de la manzana adyacente, la construcción del centro de actividades Can Mas de unos 1.200 m2 y los programas sociales enfocados a la juventud.
<b>SANT JOAN DE LES ABADESSES</b>		Casco antiguo de una población de montaña, delimitado por murallas, que ha tenido un crecimiento demográfico en varias épocas de la historia. Actualmente vive un proceso de sustitución de la población autóctona por población inmigrada, junto con la desaparición del comercio de proximidad. La parte más importante del presupuesto se destina a la pavimentación de calles y a la finalización de la intervención en el edificio de equipamiento El Palmàs, que se destinará a escuela de música, biblioteca municipal y centro cultural. Presupuesto: 3.148.911,00 euros Ayuda aprobada: 1.574.455,50 euros

<p><b>SANT ADRIÀ DEL BESSOS</b></p>		<p>El área de Sant Adrià Nord es un casco antiguo limítrofe con los barrios de Badalona Sud, también presentados a la convocatoria vigente de la Ley de barrios. La trama urbana es continua: calles estrechas, viviendas antiguas y alta densidad de vivienda. El proyecto presenta actuaciones interesantes en los campos de la sostenibilidad y la equidad de género: • Red de riego mediante el aprovechamiento del agua freática. • Dotación de huertos urbanos en La Pollancreda. • Pisos puente para mujeres víctimas de violencia doméstica.</p>
<p><b>SAN VICENÇ DELS HORTS</b></p>		<p>El ámbito de intervención del proyecto incluye casi todo el barrio de La Guàrdia y dos áreas con entidad propia: la fuente de El Llargarut y el arrabal de La Llacuna. Es un área homogénea y diferenciada del resto del municipio por una tipología de edificios propia de sitios con una topografía difícil, calles poco lineales y bastante pendiente. La actuación más notable es la adquisición de terrenos en la fuente de El Llargarut, lo que debe permitir abrir un parque importante para el barrio. Asimismo, también destaca la construcción de un complejo cívico con aulas polivalentes. Presupuesto: 5.527.024 euros Ayuda aprobada: 2.763.512 euros</p>
<p><b>SURIA POBLE VELL. SANT JAUME</b></p>		<p>El barrio de Poble Vell y Sant Jaume es un ámbito urbano que incluye el núcleo originario del municipio, ubicado en la colina de El Castell, y el primer crecimiento a lo largo de la ribera del río Cardener. El área presenta un notable deterioro físico, importantes déficits urbanos respecto a la accesibilidad, servicios y dotaciones, y una tendencia a la desertización y el abandono. Las actuaciones más importantes son las relativas a la urbanización de la calle de Sant Sebastià para conectar el sector de Sant Jaume y Poble Vell, y el reacondicionamiento del edificio de El Casinet para nuevos usos sociales y culturales (exposiciones, reuniones, etc.). Presupuesto: 3.145.000 euros Ayuda aprobada: 1.572.000 euros</p>
<p><b>TARRAGONA PART ALTA</b></p>		<p>La Part Alta es el centro histórico de la ciudad, parcialmente rodeada por la muralla romana. Ahí se encuentra el conjunto arqueológico reconocido por la UNESCO como Patrimonio Mundial. El proyecto propone actuaciones para la regeneración física y urbanística del barrio, así como la dinamización económica, cultural y turística, y la mejora de la calidad de vida y la cohesión social en el barrio. Las inversiones más importantes corresponden a la creación de una nueva zona verde en la plaza de Ripoll y a la reurbanización de los ejes básicos. Presupuesto: 12.186.648 euros Ayuda aprobada: 6.093.324 euros</p>
<p><b>EL VENDRELL</b></p>		<p>El proyecto pretende impulsar la centralidad en el barrio, dotándolo de más servicios y equipamientos públicos. Se propone conectarlo con el resto de la trama urbana y evitar su aislamiento, ya que actualmente la tendencia es que la población autóctona se marche y que se concentren altos niveles de inmigración y delincuencia. Las actuaciones más significativas corresponden a la reurbanización de los viales interiores y a la rehabilitación del antiguo Casal Familiar. Hay que mencionar también los programas sociales "Ponts entre nosaltres" y de atención a las personas mayores. Presupuesto: 10.561.000 euros Ayuda aprobada: 5.280.500 euros</p>
<p><b>VILADECANS SECTOR DE PONENT</b></p>		<p>Se trata de un barrio situado en la periferia del casco antiguo del municipio y en el umbral de la riera. La zona más degradada se concentra en Can Folguera Vell, de baja calidad urbanística, edificaciones en mal estado y una alta concentración de perfiles de población en riesgo de exclusión social. Las actuaciones más destacables corresponden a la urbanización de la avenida del Dr. Fleming y del vial de El Saló de Ponent, y a la construcción del Centro de las Artes de Ponent, que tiene que concentrar y dinamizar la actividad de este sector. Presupuesto: 14.971.400 euros Ayuda aprobada: 7.485.700 euros</p>

<p><b>VILA FRANCA DEL PENEDÉS BARRI DE L'ESPIMAR</b></p>		<p>El barrio está situado al límite norte del municipio, rodeado por espacios libres de carácter agrícola. El corazón del barrio está conformado por un conjunto de edificios de viviendas protegidas de promoción pública y privada construidas en los años setenta. Destacan las actuaciones correspondientes a la construcción de un nuevo centro cívico y biblioteca, que tendrá los espacios destinados, entre otras cosas, a sala de actos, sala de exposiciones, hotel de entidades, salas para jóvenes. Asimismo cabe señalar la urbanización de las calles comerciales del barrio y el arreglo de los espacios libres entre bloques de viviendas. Presupuesto: 10.875.186 euros. Ayuda aprobada: 5.437.593 euros</p>
--	---	---

Fuente: [www.territori.gencat.cat](http://www.territori.gencat.cat)

### 3. LEY 16/2010, DE 21 DE DICIEMBRE, DE ACTUACIÓN INTEGRAL EN ZONAS DE ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Posteriormente, inspirándose en el modelo catalán, se aprobó la Ley extremeña 16/2010, de 21 de diciembre de actuación integral en zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La norma extremeña trata de implicar y coordinar a todas las administraciones públicas y a las que denomina entidades de iniciativa social, que define como:

*«aquellas que teniendo un carácter social, careciendo de ánimo de lucro y con base territorial en la Comunidad Autónoma de Extremadura, desarrollen programas y actuaciones financiadas con fondos públicos, en una o varias de las zonas de atención especial».*

En este sentido, se consideran zonas de atención especial aquellas zonas urbanas residenciales geográficamente diferenciadas en las ciudades extremeñas de más de veinte mil habitantes en las que coincidan factores determinantes de exclusión social tales como degradación del espacio urbano y deficiencias de accesibilidad, comunicación, equipamientos y servicios públicos; importantes problemas sociales y económicos como grandes carencias formativas y altos índices de absentismo escolar.

Asimismo, se incorporan a las ratios de estos ámbitos urbanos, refiriéndose a altas tasas de desempleo, elevados casos de adicciones, significativo porcentaje de beneficiarios de ayudas sociales, escasa o nula participación social y débil o nula tasa de actividad económica; o inexistencia de estructuras de convivencia vecinal, relaciones de convivencia conflictivas así como importantes tasas de inseguridad ciudadana.

De esta forma, las actuaciones integrales abarcan acciones en las áreas de servicios sociales, sanidad, educación, urbanismo y vivienda, formación y empleo, comercio y empresa, seguridad ciudadana, participación social, ocio y juventud u otras, y se detallarán en los programas de actuación integral que elaborarán los ayuntamientos mediante los comités zonales de coordinación de cada zona, programas que se integrarán en el plan de actuación integral de la Comunidad.

Resulta patente el **cambio del centro de atención** y de la concepción de las políticas urbanas para proyectar e impulsar acciones integrales que atiendan problemáticas que van más allá de lo estrictamente urbanístico o de los problemas de acceso o conservación de las viviendas mediante acciones que integran todas las perspectivas relevantes de intervención administrativa.

#### 4. LEY 3/2009, DE 17 DE JUNIO, DE URBANISMO DE ARAGÓN

Aun cuando no lo haya hecho mediante una norma específicamente dirigida a la regulación de la intervención sobre barrios, la comunidad autónoma de Aragón ha abordado la regulación de las actuaciones de rehabilitación urbana en los arts. 190 bis a 190 quinquies, entre otros preceptos, de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (en adelante LUA), introducidos mediante la Ley 4/2013, de 24 de mayo, de modificación de la anterior.

Siguiendo con las modificaciones introducidas por la Ley 4/2013 en materia de gestión urbanística, se incluye un nuevo cap. IV en el Título Cuarto, dedicado a las 'ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN URBANA', como otra forma de gestión distinta de las actuaciones aisladas y las actuaciones integradas.

Estas actuaciones, y siguiendo a CORCHERO<sup>260</sup>, vienen definidas como un conjunto de actividades que inciden en ámbitos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio arquitectónico o de ambos. Distingue tres clases de actuaciones que guardan semejanza con el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril y con la Ley 8/2013, de 26 de junio, derogada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

- a) Actuaciones de rehabilitación edificatoria
- b) Actuaciones de regeneración urbana
- c) Actuaciones de renovación urbana

Las actuaciones de rehabilitación urbana podrán ejecutarse mediante un proyecto técnico, que conlleva la propuesta de intervención concreta sobre un determinado inmueble, mientras que las actuaciones de regeneración y renovación urbanas conllevan la delimitación de un ámbito de intervención o área de reforma interior, continua o discontinua.

Según AGUADO ORTA<sup>261</sup>, en el caso de que se ejecuten en suelo urbano consolidado, como actuaciones aisladas, el desarrollo se realizará bien mediante un proyecto técnico o bien mediante previo plan especial. Si estas actuaciones suponen una actuación de transformación urbanística, implican la definición de una unidad de ejecución y la categorización del suelo como urbano no consolidado.

Se proyectan sobre «*ámbitos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio arquitectónico o de ambos*» e incluyen las actuaciones de rehabilitación edificatoria, las de regeneración urbana y las de renovación urbana (art. 190bis.1 LUA).

Para detallarlas, se regula un instrumento flexible, el programa de rehabilitación urbana, que las definirá en sus aspectos fundamentales (art. 190 ter LUA), y formará parte del plan general «como un documento con autonomía propia dentro del plan o integrado en las normas urbanísticas y ordenanzas y en los planos de ordenación correspondientes» (art. 190 quater.1 LUA).

Como así reconoce SOLÉ TURÁ<sup>262</sup>, el punto débil de la nueva regulación, una vez más y al igual que ocurre con la L3R, será la financiación. En línea con la invocación de la equidistribución en la L3R, basada fundamentalmente en la revisión de los parámetros urbanísticos preexistentes, y la regulación

<sup>260</sup> CORCHERO M y SÁNCHEZ PÉREZ L, «La regeneración urbana como nuevo paradigma» *Práctica Urbanística*, Editorial LA LEY. Pagina 29

<sup>261</sup> AGUADO ORTA M.J «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda» *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2013 I 05 I 2014 I págs. 71-107 I ISSN 2172-6531*

<sup>262</sup> PONCE SOLÉ J, Op. cit. 68

en dicha norma de la memoria de viabilidad económica (art. 11 L3R), la norma aragonesa establece que «en todo caso, se exigirá memoria económica que justifique la viabilidad de la actuación y los parámetros urbanísticos de aplicación» [art. 190 ter.2.f) LUA].



## 5. LA REGENERACIÓN URBANA EN MADRID. LA LEY 7/2000, DE 19 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN DE ESPACIOS URBANOS DEGRADADOS Y DE INMUEBLES QUE DEBAN SER OBJETO DE PRESERVACIÓN

El Título III de la citada Ley 7/2000 —artículos 8 y 12— trata de la «Rehabilitación de los Espacios Urbanos Degradados» que viene a delimitar (artículo 8), y regula la cooperación de la Comunidad con los municipios a través de los convenios de cooperación (artículo 9).

Los convenios deberán incluir un Programa de Rehabilitación Concertada, que contendrá un conjunto de determinaciones, como son: la delimitación de los espacios que han de ser objeto de rehabilitación; el objeto, que podrá llegar a comprender la restauración urbanística integral, o circunscribirse a un alcance más limitado según el interés público concurrente y los medios de que se disponga; el programa de actuación; la programación económica y el estudio de viabilidad de la actuación, y la forma de gestión, que podrá consistir en la creación de consorcios en los que participen otras Administraciones Públicas<sup>263</sup>.

<sup>263</sup> Zonas de Rehabilitación Integral realizadas en el Marco del **Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid 1997-2000**: Colonia Boetticher (Madrid), Los Nogales (Alcalá de Henares), La Paloma (Parla), Quinta S. Fausto (Mejorada del Campo), Torremocha de Jarama, La Hiruela, Barriopozo Hondón (Villarejo de Salvanés), Urb. Torreparque II (Torrejón de Ardoz), Urb. Guadatorre (Torrejón de Ardoz), Barrio Las Nieves (Arganda del Rey), Mancomun. Murillo (Alcalá de Henares), Barrio Cobos (Torrejón de Ardoz), La Cooperativa (San Martín de Valdeiglesias), Apartamentos Príncipe (El Escorial), Urb. Cruz Albillo (Algete), Plaza Vázquez de Mella (Madrid), Barrio del Rosario (San Lorenzo de El Escorial), Barrio Las Flores (Pozuelo de Alarcón), Barrio La Era (Mejorada del Campo), Barrio El Bercial (Getafe), Urb. Las Brisas (Alcobendas), Parque Monserrat (Torrejón de Ardoz), Urb. Bellomonte (Chapinería), Calle Berlín (Móstoles), Ciudad 70 (Coslada), Casco Histórico (Nuevo Baztán), C. Velázquez y Zoyme (Madrid), La Cristina (Pinto), El Vivero (Colmenar Viejo), Estrella Polar (Alcobendas), Cooperativa San Lorenzo (San Lorenzo de El Escorial), Los Infantes (San Lorenzo de El Escorial), Bloque Extremadura (Algete), La Espinilla (Coslada), El Roquedal (Hoyo de Manzanares), Barrio del Pilar (Torrejón de Ardoz), Cabrera Antonia, 1.a Fase (El Escorial), Conj. Res. Garzón (El Boalo), Calle Almagro (Getafe), Calle Montera (Madrid), Virgen de la Esperanza (Madrid), P. Arganzuela, 1.a Fase (Madrid), Cabrera Antonia, 2.a Fase (Madrid), Reyes Católicos (Alcalá de Henares), Escuelas Pías (Alcalá de Henares), Colonia San Francisco (Madrid), Res. El Cerrillo (Hoyo de Manzanares), Calle Imperial (Madrid), Comandante Benítez (Madrid), Residencial Homan (Hoyo de Manzanares), Buen Amor (San Lorenzo de El Escorial), La Fuente (Collado Mediano), Santa Rosa y Santa Clara (San Lorenzo de El Escorial), Puerta de Arganda (Madrid), Quinta del Pilar (Madrid), El Rincón de Galapagar (Galapagar).

La relación de Zonas de Rehabilitación Integral correspondientes al **Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid 2001-2004**, comprendía las siguientes actuaciones: San Agustín (Madrid), Colonia Sandi (Madrid), Resid. Santa Eugenia (Madrid), Colonia Los Álamos (Madrid), Colonia Fontarrón (Madrid), Pavones-Valdebernardo (Madrid), Lerma (Valdemoro), La Jarosa (Guadarrama), Colonia Virtudes (Algete), Urba. El Praderón (Galapagar), Dorrogaray, 2 y 4 (San Lorenzo de El Escorial), Calle Felipe IV (El Escorial), Calle Cerrillo, 6, 8 y 10 (Los Molinos), Calle María Verónica, 6 a 26 (Guadarrama), El Carrascal (Leganés), Nuevo Versalles (Fuenlabrada), Camino de Covicha (Algete), Colonia Pedro Vives (Madrid), Col. Antonio Blasco (Madrid), Barrio El Chaparral (San Sebastián de los Reyes), Barrio San José (Torrejón de Ardoz), Calle Huertas, 1 y 3 (Torrejón de Ardoz), Colonia Gran Capitán (Alcalá de Henares), Santa Fe, 1 a 14 (Alcalá de Henares), Gil Andrade, 12 al 18 (Alcalá de Henares), Colonia Henares (Alcobendas), José Antonio (Boadilla del Monte), Calle Sevilla (Alcalá de Henares), El Sol (Guadarrama), Barrio del Salvador (Madrid), Colonia Nuestra Sra. de Lourdes (Madrid), Colonia Virgen de la Esperanza (Getafe), Calle los Yébenes (Madrid), Polígono Puerta de Madrid (Alcalá de Henares), La Cerrada (Torremocha de Jarama), Colonia Orbaso III (Torrejón de Ardoz), Urb. Horizonte III (Móstoles), El Frontón (Collado Villalba), Barrio de la Estación (Navalcarnero), Barrio Covadonga (Navalcarnero), C. Hist. Reg. Devastadas (Villanueva del Pardillo), Urb. Los Enebras (La Navata-Galapagar), Casco Histórico Aranjuez (Aranjuez), Colonia Los Ríos (Alcalá de Henares), Plaza de la Aurora (Robledo de Chavela), Hermanos Machado (Daganzo de Arriba), Col. Virgen de Begoña (Madrid), Barrio El Naranjo (Fuenlabrada), Col. Víctor de la Serna (Madrid), Pinar de San Lorenzo (San Lorenzo de El Escorial), Col. S. Ignacio de Loyola, 1.a Fase (Madrid), Urb. Las Cañadas (Collada Villalba), Manco. Monte Blanco (Coslada), Manc. Fuente Santa (Colmenar Viejo).

La relación de Zonas de Rehabilitación Integral correspondiente al **Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid 2005-2008**, comprendía, a su vez, las actuaciones de: Colonia Ntra. Sra. de Loreto (Col. Iberia), Barrio de la Estación (Coslada), Calle Mayorga (Madrid), San Francisco de Asís (Alcalá de Henares), Calle Andrea Doria (Alcalá de Henares), Comunidad

El Programa de Rehabilitación Concertada podrá contener además otros extremos relativos al fomento de la participación de la iniciativa privada, a la participación de otras Administraciones Públicas, y a la reanimación de la actividad en la zona degradada.

Sin perjuicio de la relevancia del Convenio —verdadera pieza capital de la regulación—, en el propio Título de la Ley se regula la posibilidad de que se establezcan acuerdos de colaboración entre las distintas Consejerías con competencias concurrentes, con el fin de evitar la dispersión de ayudas y racionalizar la correcta utilización de los recursos públicos (artículo 11) y, finalmente, se indica la procedencia de fomentar la participación de los propietarios, residentes, y titulares de actividades, del espacio objeto de rehabilitación (artículo 12).

---

Casablanca (Aldea del Fresno), Calle Antonio López (Madrid), Pont de Molíns, número 68 (Madrid), Colonia Ciudad La Luz (Meco), Plaza Nicaragua (Móstoles), Colonia Villota (Madrid), Ribera del Manzanares, 1.a Fase, Zona 1. Montealbillo (Algete), Zona 5. Limón Verde (Algete), Urbanización Casablanca (Collado Villalba), Parque de La Coruña (Collado Villalba), Vistanevada (Colmenar Viejo), Pozo del Tío Raimundo, 1.a Fase (Madrid), Urb. El Zodíaco (Hoyo de Manzanares), Urb. El Picado (Hoyo de Manzanares)

## 6. LEY 2/2009, DE 19 DE MARZO, DE REHABILITACIÓN Y MEJORA DE BARRIOS DE LOS MUNICIPIOS DE LAS ILLES BALEARS

La Ley balear 2/2009 responde a unos planteamientos que no se alejan en lo sustancial de los de la normativa catalana.

No trata, por ello, únicamente de favorecer la rehabilitación de los edificios en sí misma sino como un instrumento más de acción para la recuperación, la «*atención especial de un barrio*» afectado por problemas demográficos, problemas económicos o sociales especialmente graves o de desarrollo social del barrio o, finalmente, por procesos de degradación arquitectónica, urbanística o ambiental motivados por factores diversos, como la obsolescencia del parque edificado, su inadecuación a las necesidades actuales de la población, la falta de equipamientos y espacios públicos u otros análogos.

En tales circunstancias, la norma balear propone medidas de fomento, fundamentalmente, dirigidas a los ayuntamientos o consorcios que creen con la administración autonómica, y que podrán financiar actuaciones urbanísticas, arquitectónicas, de vivienda, económicas y sociales detalladas a título enunciativo, el propio texto legal.

Por lo que se refiere a esta Comunidad Autónoma y tal y como se expone en su Exposición de Motivos, se constata que ciertos pueblos y barrios de las ciudades de las Illes no han tenido, en términos generales, una evolución suficientemente positiva debido a la existencia de diversas deficiencias sociales, económicas, ambientales, urbanísticas y arquitectónicas.

Estas deficiencias son la principal causa de que estos barrios sufran un proceso de degradación que tiene, entre otras, consecuencias como el mal estado de conservación de las edificaciones, el déficit de espacios públicos, la falta de dotación de equipamientos comunitarios, la concentración de grupos de ciudadanos con necesidades específicas y la falta de desarrollo económico.

Cuando las condiciones generales de habitabilidad son deficientes en una parte importante del tejido construido, se produce la progresiva degradación de los barrios, siendo necesaria la promoción de actuaciones públicas de fomento y regeneración de los espacios públicos y de las viviendas de los residentes habituales.

Este Ley define a los Barrios de Atención Especial (BAE), como aquellos ámbitos que se encuentran en alguna de las siguientes características (art. 3 Ley 7/2009):

- a) *Un proceso de degradación arquitectónica, urbanística o ambiental motivada, entre otros factores, por la obsolescencia del parque edificado, su inadecuación a las necesidades de la población, la existencia de déficits en los servicios y las instalaciones de las viviendas, la falta de equipamientos y espacios públicos, la insuficiente calidad de la urbanización así como de los servicios públicos, o la degradación medioambiental de la zona, con especial atención a conjuntos declarados BIC u otra figura similar y al patrimonio histórico.*
- b) *Una problemática demográfica causada por la pérdida o el envejecimiento de la población, o bien por un crecimiento demasiado acelerado que no pueda ser asumido desde el punto de vista urbanístico o de servicios.*
- c) *La presencia de problemas económicos o sociales especialmente graves, como un bajo nivel educativo de la población, una elevada tasa de desempleo, un acusado grado de pobreza, la existencia de un nivel elevado de criminalidad, una débil tasa de actividad económica, un porcentaje significativo de población en riesgo de exclusión social o de personas que perciben pensiones asistenciales y pensiones no contributivas, entre otros aspectos.*
- d) *Una persistencia de déficits sociales y urbanos importantes y una problemática de desarrollo social del barrio.*

Asimismo, se contempla una **contribución financiera de la Administración de la comunidad autónoma a los municipios**, con un mínimo de 10 millones, (Disposición Adicional 2ª) para la ejecución de estos proyectos.

Los municipios de menor población y, en todo caso, los de menos de 20.000 habitantes, deben ser objeto de consideración preferente a la hora de fijar el porcentaje de contribución financiera por parte de la Administración de la comunidad autónoma, que tiene que representar como mínimo el 40% y como máximo el 90% del presupuesto global del proyecto, según los criterios que se determinen en la convocatoria correspondiente.

## 7. DECRETO 189/2009, DE 23 DE OCTUBRE, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS Y VIVIENDAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

La rehabilitación urbana, conforme al artículo 36 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la Vivienda de la Comunitat Valenciana, viene referida a la recuperación de la ciudad existente en cuanto a la mejora de los entornos urbanos y la rehabilitación o renovación de los edificios de viviendas en los ámbitos urbanos que se delimiten.

De esta forma, las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana se llevarán a cabo en los ámbitos de mayor vulnerabilidad social y urbanística, con edificios cuyo estado de conservación aconseje intervenciones de rehabilitación o sustitución, en núcleos y/o centros históricos, y barrios o áreas periféricas de las ciudades.

Según IVARS BANYULS<sup>264</sup>, la rehabilitación se puede extender a:

- *«Las áreas más degradadas de la ciudad, por lo que puede comprender la adecuación del equipamiento comunitario primario (espacios libres, viales e infraestructuras al servicio de las viviendas) y también la adecuación de edificios públicos o privados destinados al equipamiento social, cultural o educativo en las condiciones que se establezcan reglamentariamente (art. 36.3 LVCV).*
- *Los elementos comunes de un inmueble y a los elementos privativos de cada una de las viviendas, pudiendo referirse a (art. 37.1 LVCV):*
  - *La rehabilitación física del edificio o vivienda, en sentido estricto.*
  - *Posibilitar el ahorro de consumo energético, ampliar o adaptar el espacio habitable, adecuar patios para uso comunitario, conservar y mantener los valores arquitectónicos, históricos o ambientales y, en su caso, la adaptación a la normativa vigente».*

El ámbito de rehabilitación urbana podrá referirse al delimitado por el planeamiento urbanístico, o bien porque se trate de una zona que requiera de especial protección urbana en atención a sus condiciones sociales, patrimoniales, históricas, ambientales o a conjuntos o grupos de edificios de viviendas con necesidades específicas de rehabilitación por razones de interés social, patrimonial o arquitectónico, de conformidad con lo que, a tales efectos, se prevea en los Planes de Vivienda.

Tendrán la consideración de ámbitos de rehabilitación urbana, a los efectos de acogerse a las medidas de financiación específicas de los Planes de Vivienda, los edificios de viviendas incluidos en centros históricos, núcleos urbanos y entornos declarados como Bienes de Interés Cultural, y que cuenten con Plan Especial aprobado, conforme a la legislación del patrimonio.

---

<sup>264</sup> IVARS BAÑULS J A «Régimen jurídico de la vivienda en la Comunidad Valenciana.» Práctica Urbanística, Nº 104, Sección Perspectivas sectoriales. Editorial LA LEY Mayo 2011. Pág. 46.

## 8. LEY 7/2014, DE 12 DE SEPTIEMBRE, DE MEDIDAS SOBRE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA, Y SOBRE SOSTENIBILIDAD, COORDINACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE URBANISMO DE CASTILLA-LEÓN

Por lo que se refiere al régimen jurídico de la Renovación Urbana en Castilla-León, la Ley 7/2014 regula de forma específica y monográfica la intervención y revitalización de estos barrios históricos.

De esta suerte, se reconoce en este ámbito las actuaciones de rehabilitación y las de regeneración y renovación urbana, cuyo respectivo objeto se va haciendo gradualmente más ambicioso; de ahí que las primeras se conceptúen como actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado y las de renovación urbana como actuaciones integradas en suelo urbano no consolidado, mientras que las actuaciones de regeneración urbana podrán abordarse bajo ambas modalidades, en función de las necesidades del caso.

Por otro lado, las actuaciones de regeneración y renovación urbana disponen de carácter «integrado» previa declaración por la Administración de la Comunidad, quedando habilitadas para una financiación pública preferente.

Siendo los espacios urbanos vulnerables al ámbito preferente de estas actuaciones, su delimitación concreto se dota de flexibilidad para facilitar su gestión: los ámbitos podrán ser discontinuos o ampliarse —con limitaciones— sobre su entorno inmediato, estableciéndose un margen para la demolición o sustitución, aunque el criterio general sea favorecer la rehabilitación.

Las actuaciones se planificarán según GARCÍA VALDERREY<sup>265</sup>, mediante el planeamiento general o con un plan especial de reforma interior pero, en todo caso, aplicando una serie homogénea de criterios de planeamiento como garantía de calidad, como exigencia de la actividad urbanística; todo ello se plasmará en una documentación que presta especial atención a la viabilidad económica de la actuación.

**Para la gestión se establecen reglas especiales sobre expropiación y ejecución subsidiaria**, o las que permiten que no se generen nuevas obligaciones a causa de los aumentos de edificabilidad, volumen o densidad derivados de la sustitución de infraviviendas o las obras de mejora energética, que en algún caso habilitan la ocupación de superficies de dominio público o dotacionales. Asimismo se identifican los sujetos obligados a participar en la ejecución de estas actuaciones, o simplemente legitimados para hacerlo, incluida la posibilidad de constituir entidades urbanísticas colaboradoras.

A efectos prácticos, es importante la consideración del Plan Especial de Reforma Interior como una figura llamada a jugar un papel central en estas actuaciones. A tal efecto dichos planes, que ya eran singulares al poder afectar a varias clases de suelo, reciben nuevas facultades en la Ley de Castilla-León, como la de poder alterar la clasificación y calificación en vigor, incluso ampliar su ámbito en caso necesario, si bien con limitaciones en cuanto a la superficie y la previa clasificación de los terrenos, pues es clave contar con una herramienta flexible ante situaciones diferentes, incluso dentro del ámbito de cada actuación. Por otra parte, se prevé una obligada referencia a las limitaciones de otras posibles fórmulas de intervención en el ámbito de la rehabilitación, que se justifican por su eventual desconexión del planeamiento.

La flexibilidad se muestra al mismo tiempo en la fase de gestión, cuyas determinaciones pueden ser anticipadas en el planeamiento o remitidas a instrumentos específicos. **La adaptación de la**

---

<sup>265</sup> GARCÍA VALDERREY M A Referencia a las innovaciones introducidas por la Ley de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbanística y sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo en Castilla y León Actualidad Administrativa. LA LEY Práctica Urbanística. Pág. 56.

**normativa sobre convenios y la reformulación de los derechos de realojo y retorno con apoyo en la prolija regulación de la legislación básica** cierran las reformas en materia de planeamiento y gestión. Ahora bien, el cambio de modelo urbanístico no es sólo un problema de ordenación, sino que exige un esfuerzo de gestión social y de coordinación administrativa. Por ello, se reforma también una amplia batería de instrumentos urbanísticos para adaptarlos a las peculiaridades de estas nuevas actuaciones de nuevo cuño o, simplemente, para extender su operatividad sobre las mismas, especialmente en lo que se refiere a las órdenes de ejecución, al régimen de venta y sustitución forzosa, al destino de los patrimonios públicos de suelo y de las áreas de tanteo y retracto.

Finalmente y siguiendo a MARINERO PERAL<sup>266</sup>, **estas actuaciones darán prioridad al mantenimiento de la población residente, y a la rehabilitación frente a la sustitución**, y abordarán todos o algunos de los siguientes objetivos, modulados en función de las características de sus respectivos ámbitos:

- a) La colmatación de los espacios intersticiales infrutilizados o sin uso alguno, con preferencia a la ocupación de nuevas áreas sin urbanizar.
- b) La mejora de la eficiencia energética de los edificios y en especial de las viviendas, en particular en lo relativo a su aislamiento térmico.
- c) La supresión de barreras arquitectónicas y la adecuación de espacios públicos, edificios y viviendas a las necesidades de las personas mayores o discapacitadas.
- d) La mejora de la accesibilidad multimodal y la convivencia de la movilidad motorizada con los modos de transporte peatonal y ciclista y el transporte público.
- e) El mantenimiento de la vitalidad urbana mediante la mezcla de usos, admitiendo la compatibilidad de las actividades productivas con el uso residencial.
- f) La recuperación de los valores urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos de los espacios urbanos, y de los elementos que representen la identidad local.
- g) La mejora de los espacios libres a bajo coste, dando prioridad al uso de flora local e implantando estrategias de ahorro en materia de riego y mantenimiento.
- h) La recuperación e integración de los bordes urbanos con el medio natural, en especial en cuanto a los cursos fluviales y sus riberas.
- i) El despliegue de las infraestructuras técnicas de informática y comunicaciones de perfil elevado como una red de servicio básico más.
- j) La integración de las perspectivas de género y de edad, utilizando mecanismos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia.

---

<sup>266</sup> MARINERO PERAL, A M «La Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León» Práctica Urbanística, Nº 131, Sección Estudios, Editorial LA LEY. Página 22





## Capítulo V

# LA REGENERACIÓN URBANA EN EL DERECHO COMPARADO. MODELOS DE GESTIÓN

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. ESTADOS UNIDOS. 2.1. Programas de Regeneración Urbana Empowerment Zones (Ez), Enterprise Communities (Ec) and Renewal Communities (Rc). 2.1.1. Introducción a los Programas EZ, EC y RC. 2.1.2. Las propuestas de Smart Growth frente al Urban Sprawl. 2.1.2. La regeneración urbana en el Nueva York de la posguerra. 2.2. Financiación de los programas EZ, EC y RC. 2.3. Proceso de planificación de los programas EZ, EC y RC. 3. REINO UNIDO. 3.1. La regeneración urbana integrada, la agencia nacional «Homes and Communities». 3.1.1. Introducción a la política nacional de regeneración urbana del reino unido. 3.1.2. 1968-1976: La patología social de los ghettos. 3.1.3. 1976-1979: Ante el cambio económico urbano.. 3.1.4. 1979-1989: Socialismo municipal frente a espíritu empresarial en materia urbanística. 3.1.5. La política de regeneración en los años 90. 3.2. Zonas de intervención. 3.3. Proceso de planificación: de la estrategia nacional a las estrategias locales. 3.4. Las tipologías de intervención. 3.5. Los agentes de las políticas de regeneración urbana. 3.6. Recursos financieros. 4. FRANCIA. 4.1. Introducción. Aproximación al modelo actual. 4.1.1. Situación del urbanismo y la vivienda en las ciudades en la década de los setenta. 4.1.2. Los años ochenta: los años de la descentralización. 4.1.3. La década de los ochenta y noventa. 4.1.4. La Regeneración Urbana en Francia en el Siglo XXI. 4.1.5. La concertación en la regeneración urbana: el precedente de los contratos de ciudad (*contrats de ville*). 4.3. Las zonas de intervención: ZUS, ZRU y ZFU. 4.4. El Programa Nacional de Renovación Urbana (PNRU). 4.4.1. La gestion urbaine de proximité. 4.5. Contratos urbanos de cohesión social (CUCS).

## 1. INTRODUCCIÓN

Estudiar experiencias de regeneración urbana, a través de distintos modelos de gestión desde la óptica de otros países que tomaron este camino muchos años atrás, resulta esencial como punto de partida, para aprender de sus éxitos y sus fracasos, y comprender mejor la problemática de nuestras ciudades con el objetivo de poder planificar el futuro urbano.

En este capítulo, se analiza la gestión de la regeneración urbana en países como Estados Unidos y sobre todo Reino Unido o Francia, en los que se instaló hace unas décadas una nueva cultura urbanística que se fue materializando en unas nuevas formas de hacer ciudad. Sin duda, estas experiencias necesitaron o trajeron consigo la creación o la transformación del marco legal de la planificación urbanística y por supuesto, el diseño de programas y políticas públicas para poder desarrollarlas.

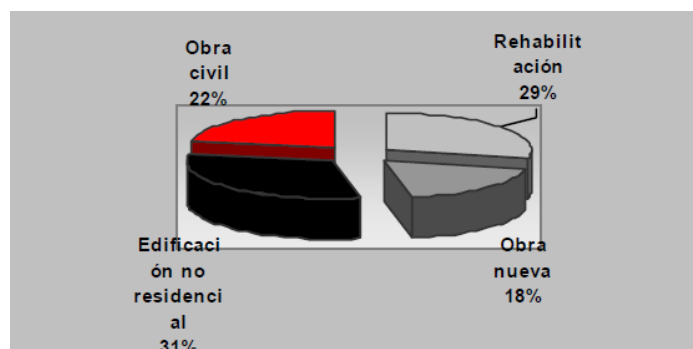
Como hemos visto en el capítulo III, en los últimos años, y siguiendo a PRECEDO LEDO<sup>267</sup>, la Unión Europea ha orientado sus políticas territoriales tomando como referencia la regeneración urbana integrada para conseguir el objetivo común de la cohesión territorial y la integración europea. Este modelo apuesta claramente por la construcción de sistemas urbanos más equilibrados basados en el potencial de las ciudades medianas y es por eso que el estudio de otras prácticas acometidas nos hace reflexionar sobre los mecanismos de planificación y coordinación necesarios para poder gestionar la regeneración urbana de forma eficaz.

En los próximos años, la rehabilitación y la regeneración urbana van a jugar un papel fundamental en las políticas de viviendas Europeas, como solución eficiente, sostenible y de futuro a la hora de dar respuesta a las necesidades de vivienda de la población.

Frente a la apuesta exclusiva por los nuevos desarrollos residenciales, la renovación urbana supone un menor consumo de recursos económicos y naturales y un mejor aprovechamiento del parque de viviendas existente.

Tiene, además, una repercusión directa en la mejora de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y de la calidad de vida de los habitantes de las áreas y barrios afectados, que se encuentran a veces por debajo de los estándares urbanísticos mínimos aceptables.

El 29% del sector de la construcción en Europa corresponde a actuaciones de rehabilitación, siendo en la actualidad el motor de crecimiento del sector de la vivienda de muchos países europeos, muy por delante de la nueva edificación (18% de la actividad).



**Figura 230. Distribución de la actividad del sector de la construcción en Europa, 2013. Fuente. [www.garraioah.ejgv.euskadi.com](http://www.garraioah.ejgv.euskadi.com). Políticas de Rehabilitación Urbana en Europa. Observatorio Vasco de la Vivienda.**

<sup>267</sup> PRECEDO LEDO A.J. «Las Políticas de desarrollo y renovación urbana en Europa.» Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales, nº 98. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) ISSN 1133-4762. Madrid. 1993. Págs. 579-595.

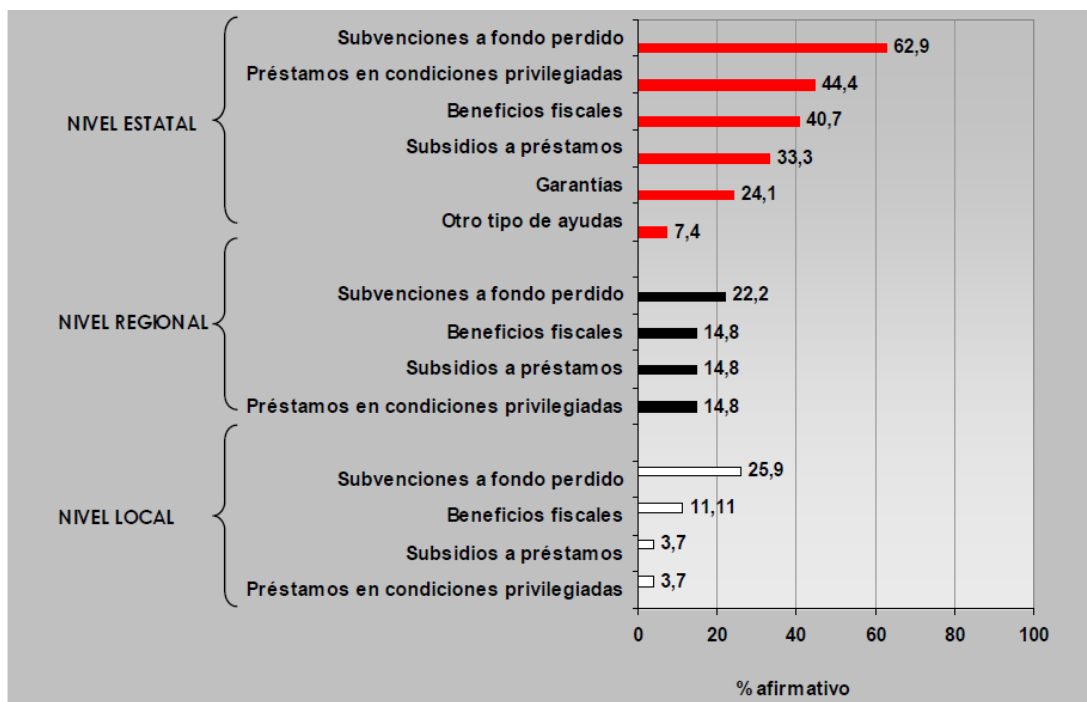
Existe a nivel europeo un elevado consenso sobre el concepto de rehabilitación de viviendas y de edificios, destacando en ambos casos la rehabilitación asociada a la mejora de la eficiencia energética. En el caso de las viviendas, la rehabilitación está estrechamente relacionada con las mejoras en las condiciones de habitabilidad y en el caso de los edificios con la mejora de las condiciones estructurales del edificio.

En general en Europa es la administración local o central la que tienen competencia en materia de rehabilitación. Son muy pocos los países europeos que confirman que su administración regional tiene competencia en materia de rehabilitación.

En Europa hay una gran disparidad de ayudas públicas a la rehabilitación. La subvención a fondo perdido a la rehabilitación de viviendas y de edificios es la ayuda más extendida. Aunque en menor medida, también se ofrecen en muchos países europeos beneficios fiscales y préstamos en condiciones ventajosas para la rehabilitación de viviendas y edificios. Además, más de la mitad de los países posee ayudas para adaptar las viviendas y edificios a la accesibilidad de las personas con discapacidad y ayudas específicas para hogares de bajos ingresos.

En la mayoría de las normativas europeas se compatibilizan las ayudas para la rehabilitación de viviendas y las ayudas económicas para la urbanización o la dotación de equipamientos.

También son muchos los países en los que el coste de la intervención se puede transferir a los hogares inquilinos. Por otro lado, muchos países han aplicado recientemente medidas de política fiscal y/o financiera para potenciar la rehabilitación con el objetivo de apoyar la actividad económica y el mantenimiento y/o generación de empleo.



**Figura 231. Ayudas públicas a la rehabilitación de edificios según nivel administrativo en la UE-27. 2010. Fuente: La Rehabilitación del Parque Residencial Existente en la Unión Europea y otros Países Europeos<sup>268</sup>. Fuente. www.garraioah.ejgv.euskadi.com. Políticas de Rehabilitación Urbana en Europa. Observatorio Vasco de la Vivienda.**

<sup>268</sup> [http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/28E1D5F4-E42C-4ECE-AB45B2284E6C7640/95927/RehabiParqueResi\\_ES.pdf](http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/28E1D5F4-E42C-4ECE-AB45B2284E6C7640/95927/RehabiParqueResi_ES.pdf)

En la gran mayoría de los países europeos, la regeneración urbana integrada se relaciona con la Modernización del parque de viviendas existente, con intervenciones de naturaleza social y con la recuperación y recualificación de áreas urbanas. La degradación física de los edificios es el principal Problema que induce a la puesta en marcha de procesos de regeneración urbana integrada. El marco Normativo a nivel europeo sobre regeneración urbana es complejo y diverso y está relacionado con las diferentes culturas jurídicas en materia de urbanismo y con las estrategias específicas de cada país.

## 2. ESTADOS UNIDOS

### 2.1. *Programas de Regeneración Urbana Empowerment Zones (Ez), Enterprise Communities (Ec) and Renewal Communities (Rc)*

#### 2.1.1. Introducción a los Programas EZ, EC y RC

Por lo que se refiere a la Regeneración Urbana en Estados Unidos, tenemos como antecedentes los programas *Empowerment Zone (EZ)*, *Enterprise Community (EC)* y *Renewal Community (RC)* que se pusieron en marcha en el año 1993 y se desarrollaron hasta el 2001. Su objetivo era regenerar las áreas urbanas y rurales estadounidenses que presentaban dificultades como altos niveles de pobreza, reducir el desempleo y generar crecimiento económico.

A través de estos programas, y como así citan APARICIO MOURELO y DI NANNI<sup>269</sup>, los ámbitos locales que cumplían unos determinados criterios geográficos y condiciones de pobreza recibían unas subvenciones federales para servicios sociales y para la regeneración de la comunidad, así como ciertos incentivos y desgravaciones fiscales para las empresas que desarrollaran sus actividades en la zona.

Los programas marcaban unos objetivos económicos y políticos a las distintas Administraciones involucradas que debían cumplir para afrontar los problemas de los barrios degradados.

#### 2.1.2. Las propuestas de Smart Grown frente al Urban Sprawl

Las nuevas políticas de renovación urbana en Estados Unidos se enmarcan en el nuevo concepto del «Smart Growth».

Según BURCHEL<sup>270</sup>, este sistema trata de incidir en los denostados efectos de los modelos de crecimiento expansivo estadounidense (Urban sprawl), así como en sus efectos y deficiencias, proponiéndose las siguientes actuaciones:

- CLUSTER ZONING (Zonificación agrupada), que ofrecía la posibilidad de concentrar usos y aprovechamientos en una parcela superándose los máximos establecidos por las ordenanzas, siempre y cuando exista una zona que compense dicho exceso. De esta forma y siguiendo a LORA-TAMAYO VALLVÉ<sup>271</sup>, esta técnica se utilizaba para realizar procesos de densificación, cambios de usos, proteger zonas ambientalmente sensibles, proporcionar diversidad en el desarrollo y urbanización parcelaria y reservar ciertos terrenos a fines recreativos y de ocio.
- PERFORMANCE ZONING. (Zonificación condicionada). Técnica que fija unos estándares para medir el impacto de distintos proyectos de urbanización en parcelas colindantes y controlar sus efectos mediante la imposición de condiciones.
- OVERLAY ZONING. (Superposición de zonificaciones). Según BLACKWELL<sup>272</sup>, estamos ante un instrumento de ordenación flexible que permite a las Entidades Locales intensificar o ralenti-

<sup>269</sup> APARICIO MOURELO A, y DI NANI R, «Modelos de gestión de Regeneración Urbana». SEPES Entidad Estatal del Suelo. 2011. Pág. 24

<sup>270</sup> BURCHEL. R, LISTOKIN. D, GALLEY. C, «Smarth Growth: More tan a ghots of Urban Policy Past, less tan a bold New Horizon» Housing Police Debate. Vol. 11. Nº 4. Pág. 821-879

<sup>271</sup> LORA-TAMAYO BALLVÉ, M. «Proyectos Singulares de Regeneración Urbana. Un análisis comparado de las zonas costero-portuarias de Nueva York, Londres y Dublin.» Editorial Thomson Reuters Aranzadi. Edición 2015. Pág. 26.

<sup>272</sup> BLACKWELL, R.J. «Overlay Zoning, Perfomance Standars and Environmental Protection after Nollan» Boston Collegue Environmental Affaires Law Review. Vol. 16. Nº 615. 1989. Pág. 619-620.

zar la urbanización de determinadas áreas. Por tanto, una «overlay zone» se define como unos planos de ordenación que se superponen a los distritos ya zonificados previamente. Considerando estos antecedentes, estas técnicas se han utilizado en la intervención sobre barrios deteriorados y que deben ser reurbanizados o rehabilitados, incentivando a los urbanizadores para que regeneren entornos empobrecido, y contaminados generándose nuevos entornos urbanos e incorporando espacios libres y equipamientos públicos en zonas que carecían de estos.

- TRADITIONAL NEIGHBORHOOD ZONING (TNZ). Se trata de un nuevo instrumento similar a las denominadas Planned Unit Development, pero más enfocado a la conservación ambiental, a la circulación peatonal y a la urbanización compacta.

En este contexto y según DANIELS<sup>273</sup>, la conocida como «Smart Growth Act» se apoyaba en los siguientes pilares fundamentales:

- 1) Priority Funding Areas (establecimientos de zonas de financiación prioritaria). El Estado requiere a los condados y gobiernos locales que identifiquen áreas de crecimiento prioritario contiguas a los asentamientos de población ya existentes.
- 2) Brownfield Redevelopment Programme (Programa de regeneración industrial de zonas especialmente contaminadas).
- 3) Job Creation Tax Credit (Tasa de creación de empleo), que promueve la creación de empleo en zonas de financiación prioritaria.
- 4) Live Near Your Work Programme (Programa para vivir cerca del trabajo). Al margen de las zonas de financiación prioritaria se establece un sistema de subvenciones para la compra de viviendas antiguas situadas cerca de los lugares de trabajo.
- 5) Rural Legacy Programme (Programa de protección del patrimonio rural). Establecido para fomentar la compra de espacios naturales sensibles y derechos.

### 2.1.3. La regeneración urbana en el Nueva York de la posguerra

La posguerra urbanística estuvo dominada en Nueva York, especialmente por la figura de Robert Moses. En primer lugar, Moses, conocido también como el Baron Hausmann de Nuevo York, fue un visionario idealista que aunque no tuvo nunca ningún cargo público, persiguió un modelo basado en la zonificación a gran escala y en la cultura del automóvil. De ahí, la planificación de una auténtica Red de grandes autopistas, túneles y de suburbanización, especialmente en Long Island.

Sobre estas bases, también incluía la promoción de grandes equipamientos urbanos, particularmente zonas verdes, así como la construcción de grandes edificios en altura rodeados de plazas (superblocks).

No obstante, sus infraestructuras (principalmente grandes Autopistas) demolieron barrios enteros de clases trabajadoras como en el Bronx o en Manhathán Noroeste y desplazaron a miles de neoyorkinos. Por este motivo, tuvo grandes enfrentamientos con otros urbanistas y teóricos que defendieron un modelo opuesto urbano, entre ellos, la de Jane JACOBS, la célebre autora de *The Death and Life of Great American Cities*.

---

<sup>273</sup> DANIELS, T. «Smart Growth: A new American Approach to Regional Planning» en *Planning Practice & Research*, vol. 16 nº 3-4. 2001. Pág. 271-279.

Autores de reconocido prestigio como CARO<sup>274</sup>, ganador del Premio Lulitzer en 1974 criticaron en distintas ocasiones este modelo urbano, sus relaciones con el poder y el capital o su despreocupación con las consecuencias que sufrían los ciudadanos<sup>275</sup>.

## 2.2. Financiación de los programas EZ, EC y RC

La financiación de estos programas consistió, como expone CARABALLO<sup>276</sup>, en **subvenciones** federales que se concedían a través de los fondos *Social Service Block Grant (SSBG)*, recursos a través de los cuales se financiaban actividades y servicios para las comunidades, que podían ser prestados tanto por entidades públicas como por entidades privadas, y que se asignaban en función de la tipología del área (urbana, rural o suplementaria).

Por otra parte, se aprobaron una serie de **ayudas fiscales o incentivos** determinados por la tipología del proyecto (*EZ, EC o RC*) y que comprendían actuaciones fiscales, desgravaciones y préstamos a bajo tipo de interés.

- Créditos fiscales para la promoción del empleo, que servían para incentivar a las empresas que ejercen actividades comerciales o industriales en la zona al contratar a los residentes.
- Desgravaciones fiscales para la amortización de los bienes materiales de propiedad de empresas que actúan en las zonas.
- Emisión de obligaciones exentas de impuestos para animar a los inversores a introducir sus empresas en las áreas deprimidas, ofreciendo tipos de interés inferiores a los de financiación tradicional que pueden utilizarse para financiar la adquisición de bienes o de suelo, y para financiar la renovación o la ampliación de las instalaciones existentes.

## 2.3. Proceso de planificación de los programas EZ, EC y RC

En el caso de **Atlanta**, y según como apunta BHATT y HANSON<sup>277</sup>, el plan estratégico tuvo dos fases. En la primera fase, la EZ fue gestionada por la *Empowerment Atlanta Zone Corporation (AECZ)*, una sociedad sin ánimo de lucro autónoma, cuyo alcalde, además de ser presidente del consejo de administración, nombra a la mayoría de los miembros (11 de 17). En la segunda fase, a causa de las protestas de las *Community Organizations* y de los activistas que se veían excluidos del proceso, el alcalde, Bill Campbell, abrió el proceso a las comunidades a través de las *Neighborhood Planning Units (NPU)*s, las unidades de base para la participación de los ciudadanos, y el *Community Empowerment Advisory Board (CEAB)*, un consejo autónomo compuesto por 36 miembros, de los cuales 5 son nombrados anualmente por las respectivas NPUs. El CEAB actúa de lazo de unión entre la AECZ y los barrios de la EZ, elige 6 de los propios socios para formar parte del consejo de 17 miembros de la AECZ y tiene un presupuesto propio para el personal y para la propia oficina dentro de la comunidad.

En cuanto a **Baltimore**, la dirección de la planificación ejecutiva se realizó en favor de la *Baltimore Development Corporation*, una agencia semi-gubernamental de desarrollo económico, que ha formado el grupo de planificación de la EZ con el personal de distintas agencias ciudadanas. El grupo de planificación estableció los límites de la EZ, desarrolló las ideas base del programa estratégico e

<sup>274</sup> CARO R. "The Power Broker: Robert Moses and the Fall of the New York". 1973. Pág. 23

<sup>275</sup> BALLON H. JACKSON K.T. "Robert Moses and the Modern City." Norton, Nueva York. Londres 2007. Pag 336

<sup>276</sup> CARABALLO AGATHA S «The Impact of Round II Urban Empowerment Zones on Local Communities Florida International University.» Florida International University FIU Digital Commons FIU Electronic Theses and Dissertations University Graduate School. Pág. 13.

<sup>277</sup> BHATT R. and HANSON A. «The atlanta empowerment zone: description, impact, and lessons for evaluation

implicó a las *Community Organizations* para que participaran en el desarrollo del plan estratégico. El resultado ha sido un plan estratégico dotado de una estructura con tres niveles de gobierno. El primer nivel está constituido por el Consejo Directivo central de la EZ, que decide la política de la EZ y cuyo gabinete, el *Empowerment Baltimore Management Corporation* (EBMC), se ocupa de la ejecución de las políticas, y es responsable de la redacción de todos los contratos de proyectos de la EZ. El segundo nivel, que actúa conjuntamente con el EBMC, está constituido por un comité Consultivo compuesto por 50 miembros, 25 representantes de los *Village Center* y 25 entre instituciones locales, empresas y representantes del gobierno de la ciudad. El Consejo proporciona asesoramiento al EBMC central y al Consejo de administración, y controla la ejecución del plan estratégico. El tercer nivel está constituido por los llamados *Village Centers*, que hacen de lazo de unión entre las comunidades y el Consejo Directivo Central. De hecho, los *Village Centers* están dotados de un consejo de administración en el que participan los representantes de las *Community Organizations*, empresas locales, instituciones religiosas, grupos de propietarios de casas e inquilinos, e instituciones locales, tales como hospitales y universidades.

En **Chicago**, las *Community Organizations*, como así señala GROSSMAN<sup>278</sup>, desempeñaron un importante papel en el desarrollo del plan estratégico, pero no han tenido ningún papel formal en la estructura de gobernanza para la ejecución del plan. De hecho, por lo que se refiere a la primera fase, el alcalde delegó el proceso de planificación en las organizaciones de la comunidad. Gracias a ello, las CDC se reunieron en un *Community Workshop* para el desarrollo económico (CWED) y se crearon tres grupos locales, uno por cada área del EZ, para favorecer el intercambio de información entre la estructura de planificación del EZ y la comunidad. Las *Community Organizations* en esta fase poseen 2/3 de los puestos del Consejo de Administración del EZ. En la segunda fase, como consecuencia de la presión de diferentes asesores del EZ —que veían el programa EZ como una oportunidad de financiación para sus departamentos y que interpretaban el papel de las organizaciones de comunidad como un peligro para su poder y legitimidad— el alcalde decidió reducir al 38% su representación en el Consejo de Administración y someter las decisiones relacionadas con los fondos a la aprobación del consejo municipal.

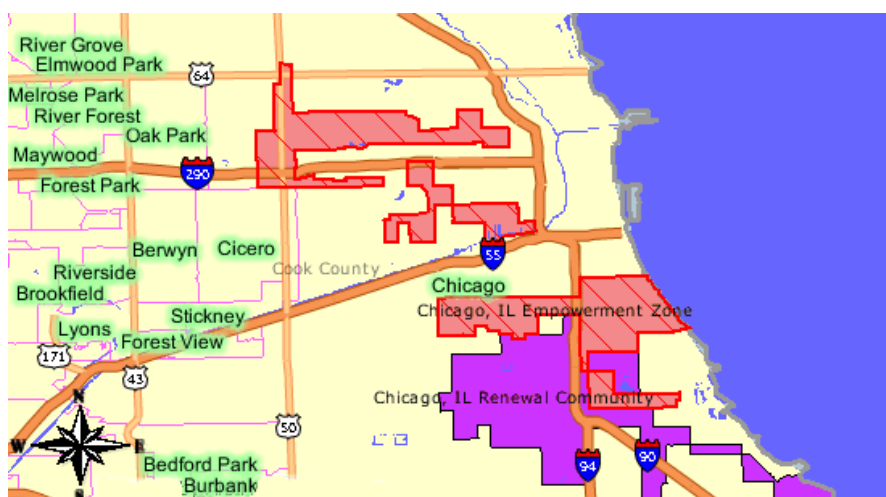


Figura 232. Ámbito de regeneración urbana en Chicago. Fuente. USA Department of housing urban development<sup>279</sup>.

<sup>278</sup> DANIEL GROSSMAN. *The Effect of Urban Empowerment Zones on Fertility and Health: A Case Study of Chicago, New York City, and Philadelphia* (Cornell University)

<sup>279</sup> [http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program\\_offices/comm\\_planning/economicdevelopment/programs/rc](http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/economicdevelopment/programs/rc)



El plan de **Detroit** ha sido uno de los planes estratégicos más completos del Round I. Ha incluido no sólo objetivos generales, sino también proyectos específicos con la indicación de las organizaciones que los debían poner en práctica, y ha elaborado un complejo sistema de *benchmarking* (evaluación comparativa) denominado GMBAS, compuesto por una serie de objetivos, medidas, parámetros de referencia, acciones y fases, para superar el problema de que muchos de aquellos que habían elaborado el plan no tomaban parte en la ejecución del plan estratégico, y para garantizar que su ejecución se llevase a cabo según lo previsto por la fase de planificación. La estructura de gobernanza ideada por el plan estratégico consiste en una organización no lucrativa, el *Empowerment Zone Development Corporation* (EZDC), con un comité directivo compuesto por 50 miembros, y que comprende también representantes de muchos sectores excluidos de la fase de planificación, y algunos representantes sindicales y religiosos. El plan prevé también una estructura para la evaluación de la ejecución de los distintos proyectos en las comunidades, llamada *Neighborhood Review Panel* (NRP).

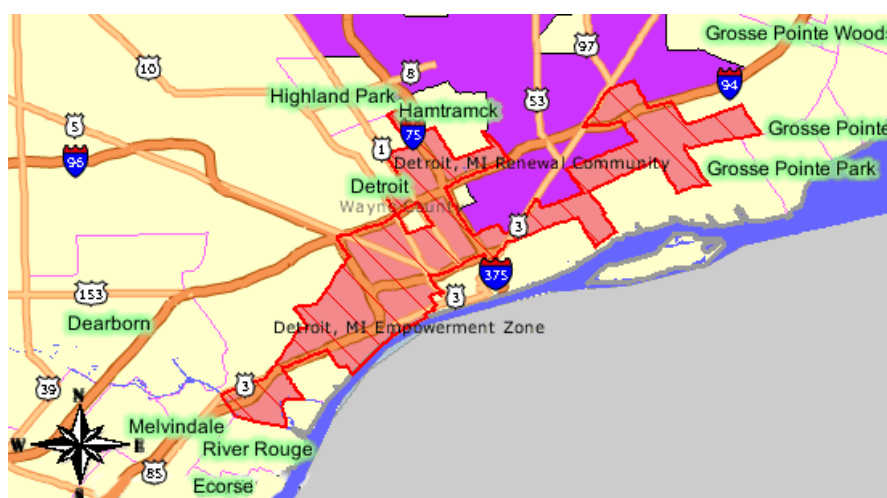


Figura 233. Ámbito de regeneración urbana Detroit. Fuente. USA Department of housing urban development<sup>280</sup>.

En **New York**, las áreas candidatas a la selección del Round I eran dos, la Upper Manhattan y el Bronx. Mientras que en el Bronx, la participación de la comunidad fue relevante en la definición de las prioridades, en la redacción del plan estratégico, en la valoración de las propuestas y en la formulación de las recomendaciones, en el Upper Manhattan las prioridades de financiación y las decisiones fueron seleccionadas por el personal del Consejo de Administración.

En **Filadelfia**, el proceso para la creación de la EZ tuvo un carácter abierto. El alcalde Rendell animó y apoyó por medio de fondos municipales la participación de la comunidad, contribuyendo a facilitar el proceso de planificación. Antes de seleccionar los límites del EZ, el ayuntamiento organizó cinco asambleas de barrio para informar a las comunidades y a los grupos de barrio. Después de determinar los límites del EZ, las organizaciones se concentraron en la búsqueda de las necesidades de la comunidad y en la definición de los programas de desarrollo y de visiones estratégicas. Para la gestión de la EZ de Filadelfia, se ha creado una estructura descentralizada constituida por tres entidades locales llamadas *Community Trust Boards* (CTBs), en base al principio de que cada zona geográfica tiene necesidades diferentes y requiere de su propia estructura de gobernanza. En cada CTB, al menos un tercio de los miembros es elegido directamente por los habitantes, otro tercio es elegido por los comités, y el resto son representantes del sector público y privado, incluidas las universidades y las empresas.

<sup>280</sup> [http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program\\_offices/comm\\_planning/economicdevelopment/programs/rc](http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/economicdevelopment/programs/rc)

### 3. REINO UNIDO

#### 3.1. *La regeneración urbana integrada, la agencia nacional «Homes and Communities»*

##### 3.1.1. **Introducción a la política nacional de regeneración urbana del reino unido**

Gran Bretaña careció de una política urbana nacional explícita hasta finales de la década de 1960, cuando el Gobierno laboralista colocó a las ciudades casi en la cúspide de su programa político para el interior. Durante los veinte años siguientes, pocas veces perdieron las ciudades ese puesto. En ese periodo hubo, no obstante, varios cambios en la forma de actuación ante los problemas urbanos. Aunque no se excluyan entre sí, pueden identificarse tres grandes épocas en la política urbana: 1968-1976, 1976-1979 y 1979-1989 y, finalmente, la década de los 90. Esta tesis se centra en la última de ellas, aunque también estudia brevemente las dos primeras, ya que gran parte de la política conservadora desde 1979 suponía una reacción a supuestos fracasos anteriores.

Tras la segunda guerra mundial, y como expone GIFREU i FONT<sup>281</sup>, Reino Unido, al igual que los otros territorios afectados por la contienda, fue protagonista de un número importante de iniciativas públicas destinadas a la regeneración y rehabilitación del país.

Por tanto, a la regeneración de la totalidad de territorios británicos se unió un Programa Nacional de Nuevas Ciudades (New Towns) que comenzaron a surgir de forma espontánea en los ámbitos rurales y en las zonas de extrarradio.

En este contexto, a mediados de la década de los años 60, empiezan a surgir corrientes críticas con las políticas llevadas a cabo en la posguerra que cuestionan gran parte de estos principios. Por tanto, la destrucción de amplias zonas residenciales para dar cabida a nuevos bloques de apartamentos fue abandonada y sustituida por una nueva política pública consistente en la rehabilitación y reforma de las ciudades.

Se designaron las denominadas General Improvement Areas (GIA,s) para las que se establecieron medidas fiscales y préstamos a bajo interés con objeto de rehabilitar el parque de viviendas.

##### 3.1.2. **1968-1976: La patología social de los ghettos**

Como así expone LAWLESS<sup>282</sup>, a finales de la década de 1960 hizo su aparición el tema de los centros de las ciudades (inner cities) como cuestión importante en la política británica. Hasta entonces, se había dado por supuesto, en general, que el Estado de bienestar y el sistema de planificación construidos durante la larga época de prosperidad de la posguerra satisfacían las necesidades de las ciudades y de los individuos.

Sin embargo, durante el decenio de 1960, y tal y como expone SOLESBURY<sup>283</sup>, se produce la creciente evidencia de la extensión de la pobreza dentro del Estado de bienestar, agravada por una intranquilidad política cada vez mayor respecto de las consecuencias de la inmigración negra a muchas de las más antiguas ciudades británicas, reforzada por los disturbios raciales en Estados Unidos. Esta

<sup>281</sup> GIFREU i FONT, J. «La regeneración urbana en Gran Bretaña. La experiencia de las Urban Development Corporations» Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Edición 1997. Pág. 78.

<sup>282</sup> LAWLESS P., *The Evolution of Spatial Policy: A Case Study of Inner City Policy in the United Kingdom, 1968-81*, Pion, Londres, 1986; pág. 87.

<sup>283</sup> SOLESBURY W., *The Dilemmas of Inner City Policy*, *Public Administration*, 64(2), 1986, pág. 27-41.

situación llevó al Gobierno laborista en 1968 a presentar un programa específicamente destinado a los centros de las ciudades.

Aunque este principio fue mantenido por los gobiernos conservadores posteriores, el Programa Urbano original de los laboristas sufrió limitaciones en varios puntos fundamentales. Los recursos que se destinaron a él fueron modestos y nunca excedieron de 30 millones de libras al año. Apenas hubo debates entre los dos niveles de la administración sobre las prioridades de actuación. En lo esencial, se adoptó un modelo de patología social, que aceptaba la existencia de un determinado número de personas, relativamente elevado, incapaces de triunfar económicamente y necesitadas de ayuda social. Además, el programa se sometió al control no del departamento competente para asuntos urbanos, sino del Ministerio del Interior, competente para la política de inmigración y al que se consideraba responsable de la población negra del país. En más de un sentido, el programa reducía así el problema a la categoría de ghetto. Durante esta primera época de la política urbana, hasta mediados del decenio de 1970, el compromiso del Gobierno respecto a las ciudades fue, en el mejor de los casos, de tanteo.

### 3.1.3. 1976-1979: Ante el cambio económico urbano

A mediados de la década de 1970, las limitaciones derivadas de la política del Gobierno se hacían cada vez más evidentes. En particular, resultaba evidente que los fuertes cambios estructurales en el campo económico que estaban teniendo lugar en la Gran Bretaña urbana, en especial el proceso de desinversión del sector privado, eran ignorados, casi en su totalidad, por la política del Gobierno.

Cuando el laborismo volvió al poder, a mediados de la década de 1970 se relizaron importantes cambios en la política urbana. Se abandonó el punto de vista patológico-social centrado en las faltas del individuo en relación a los problemas del centro de la ciudad. En su lugar, el nuevo enfoque resaltaba la importancia de los cambios económicos en curso, que tantas víctimas estaban dejando tras de sí. La nueva política laborista se centró en las causas económicas y sociales de la decadencia y aceptó la necesidad de crear riqueza en las ciudades a fin de conseguir una plataforma para la rehabilitación urbana.

En este sentido, y tal y como se indica por PARKINSON y WILKS<sup>284</sup>, se produjeron igualmente importantes cambios de organización. El Programa Urbano se confió al Departamento de Medio Ambiente, que era el competente en asuntos urbanos. Mucho más importante fue la creación, en las seis mayores ciudades de Gran Bretaña, de nuevas instituciones —los consorcios del centro de las ciudades—, con objeto de unir a la administración central, a la administración local y a los grupos comunitarios en nuevas entidades a quienes se confió la tarea colectiva de desarrollar respuestas políticas innovadoras frente al declive urbano de las ciudades.

En 1997 se crea la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* con el objetivo de hacer frente a las inaceptables condiciones de los barrios pobres del país. Se trata de conseguir una mejora, a largo plazo (10-20 años), de la calidad de vida en las zonas más desfavorecidas para equipararla a los valores medios en el conjunto del país. Para ello, se pretende mejorar la calidad de determinados servicios públicos, recuperando una visión de conjunto para la programación de las intervenciones en las áreas urbanas<sup>285</sup>.

---

<sup>284</sup> PARKINSON M. y WILKS S, «Testing Partnership to Destruction», en Michael Goldsmith (ed), *New Relations in Central-Local Research*, Gower, Aldershot, 1986, pág. 290-307; Michael Parkinson y Stephen Wilks, *The Politics of Inner City Partnerships*, Local Government. Pág. 67

<sup>285</sup> En 1999 se publica el informe *Towards an Urban Renaissance*, redactado por la Urban Task Force, guiada por el arquitecto Richard Rogers, a quien había confiado el gobierno la tarea de «identificar las causas del declive urbano en Inglaterra y recomendar soluciones prácticas que atraigan a la gente otra vez hacia el interior de nuestras ciudades, pueblos y barrios».

### 3.1.4. 1979-1989: Socialismo municipal frente a espíritu empresarial en materia urbanística

Durante el decenio de 1980, las entidades locales adoptaron estrategias encaminadas a adjudicarse a sí mismas el papel principal en el desarrollo económico. Durante un breve periodo, al principio de la década, el auge del nuevo espíritu empresarial urbano de inspiración gubernamental se complementó con el auge del socialismo municipal.

De hecho, la historia de la política urbana en el decenio posterior a 1979 constituye una lucha entre estas dos tendencias, al utilizar el Gobierno conservador sus recursos jurídicos financieros y políticos para reducir la capacidad de las ciudades controladas por los laboristas para desarrollar sus programas ideológicos alternativos.

A finales de la década de 1980, el imperativo ideológico de eliminar el espectro del socialismo en las ciudades se había convertido para el Gobierno conservador en algo por lo menos tan importante como su preocupación original, más práctica, por reducir el gasto público, mejorar los servicios urbanos y proteger los intereses de los consumidores. Al vencer en las elecciones, los conservadores se habían comprometido a descentralizar el poder, pero también a reducir el gasto público y a poner en práctica una visión ideológica clara del futuro de la Gran Bretaña urbana.

En 1989 ya era evidente cómo se resolvería esa tensión interna, qué estrato estatal y qué tendencia ideológica triunfarían en esa lucha política. El poder estaba siendo centralizado y privatizado a la vez. La administración local estaba perdiendo incluso su limitada capacidad para determinar su sino económico.

### 3.1.5. La política de regeneración en los años 90

La política definida en la Estrategia Nacional para la Regeneración Urbana en las áreas desfavorecidas toma forma con la redacción del Plan de Acción denominado *A New Commitment Neighbourhood Renewal*. Según WHITE<sup>286</sup>, la visión que inspira este plan es que el lugar en el que se vive puede influir notablemente en las oportunidades vitales de los ciudadanos: para quien vive en áreas urbanas desfavorecidas, la calidad de la vida puede estar gravemente limitada por los efectos de la llamada *Postcode poverty*<sup>287</sup>.

El gobierno central sólo tiene competencias para aplicar esta nueva política en Inglaterra. En Gales, Escocia e Irlanda del Norte estas directrices sirven como referencia a los respectivos gobiernos regionales, que tienen las competencias sobre desarrollo regional y regeneración urbana.

---

El documento *Towards an Urban Renaissance* se propone definir una nueva forma de intervención pública en materia de regeneración urbana. La convicción de la *Urban Task Force* es que una elevada calidad del diseño urbano, acompañada de inversiones en el sector de la salud, la educación, los servicios sociales, la seguridad y el trabajo, puede crear una nueva trama de relaciones cívicas que a su vez permita a las instituciones actuar de manera más eficaz. En el año 2000, se redacta el libro blanco (*White Paper*) con el título *Our towns and cities: the future*, redactado por el *Department for Transport, Local Government and the Regions* (DTLR). El libro blanco destina 106.000 millones de libras esterlinas de los recursos del presupuesto ordinario y 33.000 millones adicionales para el período 2003-2004, para actuaciones en los barrios, en los sectores de la educación, la sanidad, el transporte, la vivienda, la seguridad y el ocio, la cultura y el deporte.

<sup>286</sup> WHITE R. «Building the Ecology City» CRC Press-Woodhead Publishing in Environmental Management, Cambridge (England) 2002, 238 pages.

<sup>287</sup> Dichos efectos vienen descritos así: niveles de enseñanza bajos; estilos de vida no saludables que pueden incidir en la salud, como niveles más altos de contaminación y de consumo de drogas o escasa actividad física; condiciones de vivienda desfavorecidas, oportunidades de trabajo limitadas y trabajo a menudo escasamente retribuido, falta de equipamientos adecuados, mayor delincuencia y sensación de inseguridad, degradación de los espacios públicos.

A nivel nacional se crea la *National Renewal Unit* (NRU), compuesta por funcionarios públicos y técnicos externos, que supervisarán la puesta en marcha de la estrategia nacional y elegirán el destino de los recursos.

A nivel local y según como exponen SCANLON y WHITEHEAD<sup>288</sup>, se crean las *Local Strategic Partnership* (LSPs), entidades únicas no estatutarias, que reúnen a nivel local a todos los agentes del sector público y privado que pueden contribuir a la ejecución de la estrategia de regeneración. Tratándose de entidades no estatutarias (organizaciones reunidas voluntariamente para trabajar conjuntamente), las LSP deben someter sus decisiones a la autoridad local competente.

Desde el punto de vista de las inversiones, las áreas desfavorecidas tienen la posibilidad de contar tanto con los fondos ministeriales corrientes como con un fondo extraordinario para la regeneración urbana, el *National Renewal Fund* (NRF).

Las prioridades de intervención e inversión serán:

- la mejora de la eficiencia económica del barrio, a través de la superación de aquellas barreras que a nivel territorial impiden su desarrollo;
- el aumento del empleo y de los índices sobre el número y actividad de las empresas;
- la creación de lugares para vivir que sean sostenibles, desde el punto de vista tanto social como físico, mediante la mejora de los espacios públicos y de los servicios públicos en los campos de la salud, el transporte, la asistencia social y la vivienda.

A causa de la continua concentración del desempleo en las zonas desfavorecidas, se presta mayor atención al desarrollo económico y a los asuntos referentes al empleo. Por ello se propone evaluar los efectos de las inversiones, principalmente, a través de sus resultados económicos y de la disminución del desempleo, de manera que, desde 2007, el NRF es sustituido por el *Working Neighbourhood Fund* (WNF), orientado más claramente a los asuntos referentes al empleo.

El documento marco para la política nacional de regeneración de esta nueva fase es el informe *Transforming places; changing lives; a framework for regeneration*. En éste se afirma que «la regeneración es un conjunto de actividades dirigidas a invertir el declive económico, social y físico de esas áreas en las que las fuerzas de mercado no pueden actuar sin el apoyo del sector público» y que ésta consiste en una «inversión limitada en el tiempo para llegar al objetivo de que los lugares y las economías no tengan la necesidad de subvenciones a largo plazo».

### 3.2. Zonas de intervención

Para identificar los barrios más desfavorecidos de Inglaterra, se utiliza un indicador, el IMD, a partir del cual se determinan las zonas de intervención para la regeneración urbana integrada. Después, se identifican los barrios sobre los que definitivamente se intervendrá mediante un acuerdo entre el gobierno local y las agencias regionales del gobierno central con ayuda de otros criterios:

1. Nivel de exclusión de las áreas (indicador IMD).
2. Contexto económico a escala subregional.

---

<sup>288</sup> SCANLON, K y WHITEHEAD C. «Social Housing in Europe II» A review of policies and outcomes. London School of economics.

3. Características económicas y sociales de las áreas.

4. Dinámica socioeconómica de las áreas.

El IMD (*Index of Multiple Deprivation*) estudia las áreas mediante la combinación de una serie de indicadores económicos, sociales y físicos, agrupados en una única variable. Cada área se clasifica respecto a las otras según la puntuación que se les haya asignado. EL IMD reúne 37 indicadores diferentes que se refieren a aspectos específicos o dimensiones de la pobreza: renta, empleo, salud y discapacidad, enseñanza, competencias y formación, vivienda y servicios públicos, medio ambiente y delincuencia.

El contexto económico a escala subregional se analiza desde dos perspectivas complementarias: la de los principales indicadores económicos (como productividad de las empresas, empleo, presencia de inversiones privadas, características de las infraestructuras, grado de innovación); y la de sus repercusiones en los habitantes en términos de niveles de formación y calidad de los servicios públicos (transporte, sanidad, educación y servicios de asistencia social). Dicho criterio se considera fundamental para centrar las intervenciones y definir las prioridades. Por ejemplo, en las subregiones con una economía sólida, podría existir tanto una fuerte demanda de mano de obra como de empleo, y el desafío para las operaciones de regeneración podría ser el de la mejora del transporte o de la formación de los habitantes para poder acceder con mayor facilidad a esos empleos; en cambio, donde la base económica es débil, la prioridad inmediata podría ser la de reforzar la economía regional para generar nuevos puestos de trabajo.

Por lo que se refiere al tercer criterio, se propone analizar el grado de aislamiento físico y social de los barrios mediante la subdivisión de las áreas en 3 tipologías: áreas con alto nivel de movilidad de la población (*population churn*), en las cuales la población se traslada con frecuencia a otras viviendas con condiciones mejores, tanto dentro del barrio como hacia otros barrios; áreas con bajo nivel de movilidad, donde la mayoría de los habitantes mantiene su lugar de residencia, permaneciendo en condiciones de pobreza, y áreas donde existen unas condiciones de aislamiento económico y donde la movilidad de los residentes se produce únicamente hacia otros barrios con el mismo nivel de pobreza.

Por último, el análisis de las dinámicas socio-económicas de las áreas debe realizarse mediante una serie de indicadores, entre ellos los siguientes: la evolución demográfica; los niveles de empleo; los niveles de escolarización y de prestaciones sanitarias; los niveles de delincuencia; los precios de las viviendas; la creación de nuevas empresas (incluidas las empresas sociales) y la presencia de áreas deterioradas o abandonadas.

### **3.3. Proceso de planificación: de la estrategia nacional a las estrategias locales**

La función de las Estrategias Territoriales Regionales consiste en los siguientes ámbitos de actuación:

- Crear un proyecto territorial y una estrategia específica para la región, con un horizonte de 20 años.
- Contribuir a la consecución de un desarrollo sostenible.
- Definir las políticas específicamente regionales de actuación, que deben ser complementarias y no entrar en conflicto con las nacionales.
- Establecer el número de viviendas sociales que las autoridades locales deben incluir en sus planes de desarrollo local.

- Identificar las prioridades para la protección y la puesta en valor del medio ambiente.
- Elaborar una estrategia regional de movilidad.
- Definir las prioridades clave para las inversiones, principalmente en infraestructuras, e identificar mecanismos de actuación de apoyo al desarrollo.
- Establecer la política de gestión de residuos.

Los objetivos de las estrategias económicas regionales (RES), son:

- Promover la eficiencia y competitividad de las empresas.
- Promover el empleo.
- Incrementar la formación laboral precisa para el empleo.
- Contribuir al desarrollo sostenible.

### 3.4. Las tipologías de intervención

La estrategia local sirve para integrar los programas nacionales que intervienen en una misma área. Los programas nacionales sobre regeneración urbana son múltiples, y muy diferentes entre ellos. Su funcionamiento se basa en la redacción de convocatorias de ámbito nacional (restringidas a Inglaterra) en las cuales las administraciones locales participan de forma competitiva. El sistema de financiación se realiza a través de contratos y acuerdos entre las autoridades locales y las estatales. Cada programa debe establecer su duración, el presupuesto general disponible y los criterios de distribución de los recursos. El documento *Transforming places: changing lives: a framework for regeneration* de 2008 subdivide las tipologías de intervención en 3 categorías:

- Mejora del entorno, mediante la regeneración física de las áreas.
- Mejora de las perspectivas de vida de los habitantes, mediante la regeneración social.
- Mejora de la economía, mediante la regeneración económica.

Una estrategia local puede requerir la combinación de diferentes categorías de intervenciones. Uno de los programas clave en línea con esta óptica fue *New Deal for Communities* (NDC)<sup>289</sup>, lanzado en 1998. El objeto de este programa es colmar el desfase entre las áreas pobres y el resto del país mediante 5 ejes prioritarios: trabajo; delincuencia; educación; salud; vivienda y espacio físico. Una característica importante del programa es la implicación de las entidades locales, de las organizaciones sin ánimo de lucro, de las empresas locales, de las organizaciones de voluntariado y de los habitantes para determinar las exigencias prioritarias del territorio y del desarrollo de las estrategias de regeneración.

Por lo que se refiere a la regeneración física, la mayor parte de los programas en este campo están gestionados directamente por la HCA en colaboración con las RDA y las autoridades locales. Entre éstos podemos destacar los siguientes programas:

- *Property and Regeneration Programme*. El programa se destina a la ampliación de la oferta de viviendas a precios accesibles, mediante la creación de partenariados con las entidades públicas y privadas y los organismos del sector, la recuperación de terrenos y el desarrollo de las infraestructuras.

---

<sup>289</sup> Community engagement: Some lessons from the New Deal for Communities Programme, CLG, 2008.

- *Housing Market Renewal Pathfinders*. Se orienta a afrontar la escasa demanda de viviendas en las zonas que han sufrido fenómenos de despoblación a gran escala, mediante operaciones de reestructuración, demolición/reconstrucción y facilidades para la adquisición de la vivienda.

En el campo de la regeneración económica, el programa más importante es el *Local Enterprise Growth Initiative* (LEGI). El programa fue introducido por el gobierno en 2005 y se basa en un sistema competitivo en el cual los partenariados locales de las áreas candidatas para recibir fondos del NRF presentan solicitudes de financiación en competición unas con otras para desarrollar acciones con el fin de incrementar el número de las empresas en las áreas desfavorecidas. El LEGI tiene como objetivo liberar «el potencial económico y la productividad de las áreas más desfavorecidas del país mediante empresas y comunidades sostenibles». Dicho objetivo se sustenta sobre tres estrategias: (1) aumentar la actividad empresarial entre la población; (2) contribuir al crecimiento sostenible y reducir el índice de fracaso de las empresas locales en las áreas desfavorecidas; (3) atraer inversiones adecuadas para favorecer el empleo.

Por último, en lo referente a la regeneración social, el programa *Safer, stronger Community Fund* (SSCF) se propone favorecer el desarrollo de comunidades locales más fuertes y más seguras, mediante cuatro líneas de trabajo:

- Lucha contra la delincuencia, contra los comportamientos antisociales y contra la droga en los barrios deprimidos, mediante subvenciones a las autoridades locales;
- Creación de comunidades sostenibles desde el punto de vista ambiental y social en las áreas desfavorecidas, mediante ayudas al tercer sector;
- Aumento de los parques y de los espacios verdes en todo el país;
- Desarrollo de competencias y capacidades entre los habitantes de las áreas desfavorecidas.

### **3.5. Los agentes de las políticas de regeneración urbana**

Cada uno de los niveles de la administración pública tiene unas competencias precisas dentro de la regeneración urbana:

- La administración central, a través del Department of *Community and Local Government* (CLG) y de la agencia nacional *Housing and Communities Agency* (HCA) tiene el papel de definición y dirección de la estrategia nacional para la regeneración.
- La acción del gobierno en las regiones inglesas se realiza a través de las RDA, que tienen la responsabilidad de definir las estrategias regionales, tanto en su componente territorial como económico, con un doble propósito: por una parte, para que las zonas desfavorecidas puedan alcanzar los mismos niveles de calidad de vida del resto del país; por otro, para que estas zonas sean competitivas tanto en el entorno nacional como internacional.
- La administración local tiene la responsabilidad de llevar a cabo la estrategia regional en su ámbito territorial, y cuenta con una creciente flexibilidad para identificar las actuaciones prioritarias a realizar en sus zonas de actuación mediante los *Local Area Agreement* LAA.

La participación de los residentes se entiende, por su parte, como un instrumento para crear las condiciones locales adecuadas al desarrollo, intentando emplear las políticas urbanas como pretexto para desarrollar un tejido comunitario local, mediante la identificación de las necesidades y la creación en el propio barrio de las capacidades para atenderlas.



De hecho, en el Reino Unido la participación de los residentes es un componente fundamental no solo de los programas de regeneración urbana, sino también de las políticas sectoriales (*mainstream*). Un estudio realizado en 2007 por la asociación de autoridades locales (*Local Government Association*, LGA) en 102 municipios puso de manifiesto un alto porcentaje de utilización de mecanismos de participación de los residentes, como los foros de barrio.

Desde esta perspectiva, hay que analizar la experiencia del *Neighbourhood Management*. El *Neighbourhood Management* acompaña la acción de las *Local Strategic Partnership* LSP<sup>290</sup> a escala de barrio. La idea es dotar a los barrios desprovistos de una realidad asociativa local de una figura (*Neighbourhood Manager*) que pueda contribuir a la estrategia de regeneración urbana, con el fin de que los servicios locales se adecuen mejor a las necesidades de los residentes. Desde el gobierno central se han financiado un total de 35 experiencias de este tipo a partir de 2001 en dos convocatorias por un total de 100 millones de libras esterlinas: la primera ha implicado a 20 barrios y ha durado hasta 2008; la segunda ha implicado a otros 15 barrios, para el período 2005-2012. El modelo de gestión consiste en un equipo de profesionales liderados por un gestor de barrio (*neighbourhood manager*) y apoyado por un órgano directivo. El equipo define un plan anual en el cual se fijan los objetivos, las prioridades y la gama de actividades a emprender, entre las cuales se encuentran las actividades de *empowerment* de la comunidad. El órgano directivo está formado por residentes, representantes de las asociaciones locales y de voluntariado, empresas, autoridades locales y empleados de los servicios públicos.

### 3.6. Recursos financieros

A partir de 2001, el gobierno introdujo fondos extraordinarios para la regeneración urbana. En 2001 se introdujo el *Neighbourhood Renewal Fund*, que proporcionó 1.875 millones de libras esterlinas para el período 2001-2006 a las áreas más pobres de Inglaterra, y al que se sumaron en 2004 otros 1.500 millones para el período 2006-2008. La asignación del NRF se realiza de acuerdo con los criterios siguientes:

- Los destinatarios deben formar parte de una *Local Strategic Partnership* (LSP) o haber acordado con la LSP una estrategia local de regeneración.
- Cada año la entidad local debe realizar una declaración sobre el uso de la financiación NRF y garantizar, de acuerdo con la LSP, que los recursos NRF están contribuyendo al plan local de lucha contra la pobreza.
- Los beneficiarios del fondo deben dotarse de un plan de evaluación de las intervenciones.

En 2007, el NRF fue sustituido por el *Working Neighbouring Fund* (WNF). El objetivo del WNF es más restringido: dirigir al trabajo a las personas económicamente más inactivas, en la lógica de un *welfare to work* que premia la eficiencia de las iniciativas y el llamado *empowerment* de las comunidades locales.

El WNF prevé un desembolso de 1.500 millones de libras esterlinas para el período 2008-2011. Los fondos se subdividen en dos grupos, 450 millones para el período 2008-2009 y más de 500 millones tanto en el período 2009-2010 como en el 2010-2011. Además, el WNF ha incorporado otro fondo: el *Deprived Areas Fund* (DAF), dotado de recursos por un total de 5.000 millones de libras. A partir del 2009-2010, el WNF se ha integrado en las *Area Based Grants*, subvenciones que son asignadas directamente a las autoridades locales en función de diferentes criterios (incluyendo obviamente los

---

<sup>290</sup> Principal instrumento que articula la cooperación entre agentes, si bien en el caso de la cooperación público privada se cuenta también con otros instrumentos: las *Urban Regeneration Companies* (URC) y las *City Development Companies* (CDC), además de los sistemas para la financiación.

índices de exclusión), pero que no están sujetas a la presentación de un programa de actuaciones determinadas, lo que dota a estas autoridades locales de una gran flexibilidad en las decisiones relativas al gasto.

Junto a esta tipología de financiación, existen los fondos de los que se dotan las Agencias para la regeneración: la HCA, con un fondo total de 17.300 millones de libras esterlinas para el período 2008-2011, y las RDA, con un fondo anual de 2.300 millones de libras financiado a través de las aportaciones de 6 departamentos ministeriales, de los cuales la contribución de la CLG es de algo más del 50%, unos 1.500 millones de libras.

Por último, las políticas de regeneración han conseguido dar vida a importantes inversiones del sector privado. Los datos del HCA revelan que, por ejemplo, entre 1998 y 2007, sólo el *Property and Regeneration Programme* facilitó una inversión de 36.900 millones de libras del sector privado, lo que significa que por cada libra de inversión pública se estaría generando una inversión privada que variaría entre 1,90 y 3,80 libras.

En total, entre 2007 y 2011, el Gobierno previó una inversión de más de 13 millones de libras esterlinas para la regeneración, bien a través de los fondos específicos (HCA, RDA y WNF), o bien a través de los fondos *mainstream* de provisión de servicios e infraestructuras.

El sistema de financiación se canaliza a través de contratos y acuerdos entre las autoridades locales y estatales. Para definir la amortización de las financiaciones, cada programa debe establecer la duración, el presupuesto completo necesario para su desarrollo y los criterios de distribución de los recursos disponibles.

PROGRAMA	PERÍODO	EJES	GASTO (£)
New Deal for Community (NDC)	2001/2008	Empresa y Trabajo	2.111.994
		Formación	10.244.606
		Seguridad	2.595.998
		Educación	4.391.597
		Salud y Bienestar	1.907.778
		Vivienda	6.277.204
			<b>32.552.059</b>
National Affordable Housing Programme (NAHP)	2006/2010	Reestructuración y construcción de viviendas sociales y en propiedad compartida	14.508.000
			<b>47.060.079</b>

**TABLA 1. PLAN DE GASTO DE LA REGENERACIÓN URBANA DEL EAST MANCHESTER (2001-2010)**

Development Parts	Economic	Education	Housing	Community	Transport	Total
NWDA	132,031	540	1,044	9,608		143,223
EU:ERDF	41,471		1,000	11,628	5,000	59,099
Other						0
EP	30,755		38,686	100		69,541
MCC:M'Stream	28,528	1,438	667	1,502	12,193	44,328
Other (LTP SCA)					18,284	18,284
GMPTE					147,400	147,400
HMRF			65,698			65,698
Hous. Corp			35,250			35,250
NRF				6,699		6,699
EIC		2,600				2,600
ECF	10,252					10,252
FEFC		4,000		200		4,200
SureStart		5,120		1,200		6,320
NDC/SRB	8,000	5,405	32,115	32,149		77,669
Health				9,358		9,358
EAZ		8,487				8,487
DFES		66,966				66,966
PFI Credits			60,000	8,609		68,609
Lottery: Sport	90,000			700		90,700
Lottery: Heritage	13,055					13,055
Private Sector	858,563	3,849	754,946	27,789	89,200	1,743,347
<b>TOTAL</b>	<b>1,212,655</b>	<b>98,405</b>	<b>990,073</b>	<b>109,542</b>	<b>272,077</b>	<b>2,682,752</b>

**TABLA 2. INVERSIONES DE LOS PARTNER DE LA REGENERACIÓN URBANA DEL EAST MANCHESTER (2001/2010)**

NEDA North West Development Agency	HMRF Housing Market Renewal Fund House. Corp The Housing Corporation	NDC/SRB New Deal for Communities/Single Regeneration Budget
ERDF European Regional Development Fund	NRF Neighbourhood Renewal Fund	EAZ Education Action Zone
EP English Partnerships	EIC Excellence in Cities	DFES Department for Education and Science
MCC Manchester City Council	ECF English Cities Fund	PFI Private Finance Initiative
GMPTE Greater Manchester Passenger Transport Executive	FEFC Further Education Funding Council	

## 4. FRANCIA

### 4.1. *Introducción. Aproximación al modelo actual*

El encuadre de la regeneración urbana en Francia, requiere en primer lugar, un análisis retrospectivo ya que, muy especialmente en materia urbana, la historia nos recuerda continuamente el peso de los antecedentes históricos y el de la práctica llevada a cabo.

Un análisis histórico global de las políticas y de su contexto nos muestra a *grossomodo* tres períodos principales: los años setenta, los ochenta y el período contemporáneo.

#### 4.1.1. **Situación del urbanismo y la vivienda en las ciudades en la década de los setenta**

Después de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno central francés ha tenido siempre un papel dominante y un gran protagonismo en lo que respecta a las políticas económicas y urbanas. Estas políticas sirvieron para desarrollar el sistema productivo del país y de su ordenación sobre el territorio.

La Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967 estableció el marco jurídico de la planificación urbana en Francia y sistematizó las herramientas de programación, ordenación y gestión. Esta ley vinculó el desarrollo urbano a la redacción de planes territoriales por medio de instrumentos como los Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) para los espacios urbanos y los Plans d'Occupation des Sols (POS) para los municipios.

Estos instrumentos permitieron la recuperación de las plusvalías generadas por la urbanización a través de las cesiones. La redacción de estos últimos quedó supeditada a la aprobación de los primeros que debían definir las determinaciones generales de desarrollo del territorio a largo plazo.

En la LOF, la zonificación o la regulación de los usos del suelo era la herramienta fundamental para la ordenación de las ciudades y sus directrices tenían una fuerte inspiración funcionalista. De esta forma, los planes urbanísticos segregaban los usos del suelo e incorporaron un sistema de crecimiento por polígonos que sólo era viable a través del modelo del uso del vehículo privado y en la construcción de un sistema de comunicaciones a escala nacional.

Por otro lado, diversos factores como la destrucción de las ciudades y la carestía de viviendas tras la Segunda Guerra Mundial unidos al éxodo rural, el aumento demográfico por el baby boom, y la necesidad de erradicar el chabolismo de las periferias de las ciudades, llevaron al gobierno francés a dirigir políticas de viviendas basadas en objetivos cuantitativos. De esta forma empezaron a desarrollarse los llamados grand ensembles, grandes polígonos de vivienda social en bloque abierto (podían albergar hasta siete mil viviendas), monofuncionales, generalmente situados en la periferia de las ciudades y mal comunicados.

Siguiendo a ASCHER<sup>291</sup>, la década de los 60, en las grandes ciudades, se caracteriza por el desarrollo de coronas urbanas y de «grandes barrios» la mayor parte formados por viviendas sociales o con subvención de los poderes públicos; la transformación de los mecanismos comerciales urbanos con el desarrollo de los supermercados y con los hipermercados en la periferia de las ciudades; la regeneración de los centros antiguos, en primer lugar por las demoliciones masivas y progresivamente por operaciones más selectivas y finalmente el crecimiento acelerado del parque y del tráfico automovilístico, induciendo infraestructuras de carretera intraurbanas.

---

<sup>291</sup> ASCHER FRANÇOIS «Las políticas urbanas en Francia de los años setenta a los años noventa» Revista de Estudios Territoriales Nº 39. MOPT. Página 46.

Conviene señalar también el desarrollo de actores nuevos, por una parte, los promotores inmobiliarios importantes y las «grandes» empresas de la construcción y de obras públicas (unas cincuenta de éstas con más de 1.000 asalariados y poderosos organismos de vivienda pública (Oficinas públicas de HLM —Habitation à Loyer Modéré— Viviendas de Renta Limitada).

Desde el comienzo de los años setenta, el Gobierno (de derechas), enfrentado a movimientos sociales urbanos diversos, y preocupado por la transformación de la periferia de las ciudades en bastiones de la izquierda, decide («circulars Guichard») frenar la «creación de los polígonos» de viviendas sociales, limitar la altura de los bloques de viviendas (las «grandes torres»), y tratar de reducir la segregación socio-territorial (intentando imponer una cierta fusión de viviendas sociales-viviendas sin subvención).

Paralelamente, el Gobierno intenta apoyar el esfuerzo de los particulares hacia la vivienda (considerado como muy débil para financiar la vivienda) mediante la multiplicación de las «subvenciones de acceso a la propiedad». Esta política encuentra su máxima expresión en la prioridad que se da a la construcción de casas unifamiliares en propiedad, ponderando sus ventajas económicas, urbanas, sociales e ideológicas.

Vemos entonces y como apunta, BELLANTE<sup>292</sup>, cómo surgen en la periferia de las ciudades zonas de pequeñas viviendas unifamiliares habitadas mayoritariamente por capas sociales de renta media, originarios, en parte, de los polígonos de habitat social.

Más o menos en la misma época, el Gobierno emprende una política de ayuda a la rehabilitación del habitat en los núcleos de las ciudades.

#### 4.1.2. Los años ochenta: los años de la descentralización

Durante este periodo de tiempo y en materia de hábitat social, el Estado ha intervenido también en el ámbito de la rehabilitación de los polígonos de viviendas sociales, ya que la situación se había vuelto pésima en algunos de ellos. Tanto es así que la «Comisión para el Desarrollo social de los Barrios» se esforzó en promover nuevas perspectivas, superando la rehabilitación física del habitat social, para integrarlo en dinámicas económicas y sociales más generales.

Esta política consiguió resultados positivos en determinados lugares; pero la situación ha seguido degradándose en todos aquellos lugares donde no se ha conseguido frenar el proceso de concentración en barrios con población conflictiva.

En la década siguiente, se había conseguido cumplir con el objetivo de aumentar el número de viviendas pero la fragmentación a nivel espacial y la falta de comunicación mediante transporte público de los *grand ensembles* hizo que afloraran problemas de cohesión y exclusión social acompañados de degradación urbana, paro, mayor concentración de población extranjera, dispersión escolar y delincuencia. Las fuertes críticas a este modelo urbanístico llevaron a su prohibición por parte del gobierno de Georges Pompidou en 1973. Poco a poco, se dejaron de lado las grandes operaciones urbanísticas y empezaron a desarrollarse operaciones de menor escala, reequipamientos, construcción de zonas verdes y los primeros programas de renovación urbana<sup>293</sup>.

Además de los problemas de los *grands ensembles*, a partir de la década de 1970 la evolución económica y social de las ciudades, las infraestructuras y la desindustrialización marcaron la necesi-

<sup>292</sup> BELLANTE J. «La Ley relativa a la Solidaridad y la Renovación Urbana» (SRU) en *Vivienda y Sociedad*. Nuevas demandas y nuevos instrumentos. Milenio. Lleida. 2008. Págs. 67.

<sup>293</sup> PRIEUR M., «Droit de l'environnement», 5ème éd. 2004. «Développement durable. Un défi pour le droit», 104ème Congrès des notaires de France, Rapport mai 2008

dad de revisión de los *Schémas Directeurs* y de los *Plans d'Occupation*, que quedaban anticuados y no tenían en cuenta la problemática actual o el auge de las consideraciones ecológicas.

### 4.1.3. La década de los ochenta y noventa

La política llamada «de la ciudad», establecida progresivamente a partir de 1988, tuvo su origen en la política de desarrollo social de barrios (DSQ) que se había creado a principios de los ochenta.

Esta política DSQ había sustituido al procedimiento «HVS» (Por Hábitat y Vida Social), ya que parecía que la rehabilitación de los polígonos de viviendas sociales requería llegar más lejos —social y económicamente— en la mejora física del habitat.

De hecho, en estos grandes polígonos se concentraban progresivamente poblaciones «cautivas», no teniendo el medio para pasar a otros mercados de la vivienda, y, en particular, al acceso a la propiedad social.

La política DSQ, según COING<sup>294</sup>, intentó favorecer determinadas iniciativas económicas, sociales, culturales, asociativas, para dinamizar una población poco «integrada», con un elevado índice de paro y de alto origen foráneo.

En la misma época, se estimuló a los organismos HLM a que intentarían diversificar la población de estos polígonos y atrajeran, principalmente, jóvenes de clases medias.

Como bien expone COUDROY DE LILLE<sup>295</sup>, sí se obtuvieron resultados positivos en un número determinado de casos, principalmente cuando estos grandes polígonos tenían un cierto potencial urbano (una buena localización urbana y la presencia de equipamientos de calidad), la situación social de grandes polígonos no se mejoró sino muy poco a pesar de las mejoras reales del marco material.

Es por lo que el Estado promovió, a partir de 1988, una nueva política llamada de «desarrollo social urbano» (DSU) cuyo objetivo era incluir las políticas en favor de estos barrios dentro de las políticas urbanas más globales, permitiendo así su integración y suministro de equipamientos y actividades (principalmente empleos).

Para ello, se creó una «delegación interministerial en la ciudad» (DIV), relacionada directamente con los Ministerios, administraciones y poderes públicos.

El objetivo anunciado de la DIV era el de conciliar el papel motor que las ciudades deben tener en el desarrollo de Europa con un esfuerzo de solidaridad social. Por este motivo, y como señala MERLÍN<sup>296</sup>, la DIV desarrolló todo un sistema de contratos entre el Estado y las colectividades locales, utilizando créditos ordinarios de diferentes Ministerios y algunos créditos específicos para fomentar las políticas urbanas locales de «desarrollo social urbano». Trescientos barrios se beneficiaron así de «convenios de desarrollo social de los barrios», un centenar de barrios disponen, a título preventivo, de «convenios de barrio», trece centros urbanos participan en el experimento de contratos globales (llamados «contratos de ciudad»), un centenar de ciudades elaboran «convenios ciudades-habitat» y una veintena de zonas habitadas del norte y del este de Francia, muy afectadas por la desindustrialización, se benefician de contratos específicos.

<sup>294</sup> COING H. «Renovation Urbaine et changement social-L'ilot n° 4 (Paris 13) Les éditions Ouviaères. Paris 173. Pág. 296.

<sup>295</sup> COUDROY DE LILLE, L. «Croniques de la renovation urbaine» Urbanisme n° 346, 2006; LECARREC Sylvaine «Le renouvellement urbain: la genèse d'une notion fourre-tout» IUP-Paris XII avril. 2005. Pág. 78

<sup>296</sup> MERLÍN, P. «La morphologie vue par les experts internationaux» en Morphologie Urbaine et Parcelaire, Espaces, Coloque d'Arc-et-Sena. Presses Universitaires de Vicennes. 1988.

Más allá de la multiplicidad de los procedimientos y de la movilización de medios presupuestarios, esta «política de ciudad» está marcada por una doble preocupación: desarrollar mecanismos de concertación entre Estado y poderes locales, e integrar las intervenciones públicas muy segmentadas tanto a nivel local como nacional.

Para reforzar esta segunda misión, se creó, en 1990, el puesto de «ministro de ciudad», ministro de alto rango, ya que fue ocupado por un «ministro de Estado» (Michel Delebarre), sin administración propia, exceptuando la Delegación en la Ciudad (DIV), encargada de impulsar y de coordinar, a nivel nacional y local, las intervenciones del Estado.

Esta política ha ayudado posiblemente en la toma de conciencia de la dimensión urbana de los problemas de los polígonos de viviendas sociales y de la necesidad de globalizar las intervenciones en la materia.

No obstante, un importante informe de Delarue (que fue nombrado poco después nuevo delegado interministerial en la ciudad), publicado en verano de 1991 y denominado «la Relegación», subrayó también los límites de las políticas urbanas y de vivienda destinadas a diversificar las actividades y los grupos sociales en estos barrios. Este informe parece anunciar una modificación de la política en este sector, en la medida en que señala que los problemas de estos polígonos no son, en principio, problemas urbanos, sino problemas económicos y que se trata, quizá, de admitir que estos barrios serán siempre, se haga lo que se haga, «barrios populares». El hecho de admitir esto no pone en tela de juicio la necesidad de acciones arquitectónicas y urbanísticas, todo lo contrario; sino que se reconoce un objetivo diferente de mejora de marco de vida.

Hay que señalar también que el esfuerzo interministerial, sin llegar a ser un fracaso, se ha encontrado con obstáculos considerables; parece haberse convertido en un objetivo secundario, si juzgamos por las prerrogativas, de hecho, mucho más reducidas, del nuevo ministro de la ciudad (empresario Bernard Tapie nombrado en abril de 1992).

La política referida a los polígonos hay que volverla a situar con relación a la nueva Ley de Orientación para la Ciudad («LOV»), redactada apresuradamente a finales de 1990, y a principios de 1991, en parte bajo la presión de los tumultos violentos en algunos barrios que, sin embargo, habían sido objeto de todo tipo de medidas HVS, DSQ et DSU... Todo ello en un contexto de aumento de las intolerancias y, en particular, de desarrollo del racismo.

En el caso francés, según HENRI JACQUOT<sup>297</sup>, la irrupción de la regeneración urbana como una nueva forma de hacer ciudad y el cambio de la cultura urbanística se produjo a finales de los años 1980 cuando aparecieron las críticas al modelo anterior de desarrollo urbano de las décadas de 1960 y 1970.

La revisión de los planes rectores se inició en Francia, según MORAND-DEVILLER<sup>298</sup>, a mediados de la década de 1980, después de que se produjeran revueltas urbanas en los *grands ensembles* de las grandes ciudades francesas y de que distintos medios profesionales se hicieran eco de que la zonificación estricta y los políticos habían segregado y «negado» la ciudad a los habitantes de estos espacios. Uno de los resultados de esa revisión fue la creación del programa *Banlieues 89* dirigido a mejorar las condiciones de vida y las relaciones sociales en los grandes barrios de vivienda social en la periferia.

El conflicto social hizo cuestionarse la forma de ampliar las ciudades y se puso la atención en la forma de regenerar los espacios degradados producto de las formas de planificación anterior. Em-

---

<sup>297</sup> HENRI JACQUOT, F. P, «Droit de l'urbanisme», 6ème éd. Dalloz, 2008.

<sup>298</sup> MORAND-DEVILLER, J. «Droit de l'urbanisme», Dalloz, 2008, 8ème éd. 2008 y «Droit de l'environnement», Prises universitaires de France, 9ème éd. 2009.

pieza a abrirse un camino de planteamientos transversales en materia de política territorial basado en la necesidad de combinar políticas sociales y urbanas para afrontar los problemas de los *grands ensembles*. Se centraron los objetivos hacia la renovación de los centros urbanos deteriorados, la recuperación de los baldíos industriales, la rehabilitación de los *grands ensembles* o el tratamiento de los espacios periurbanos. Pero para conseguirlos, los instrumentos que ofrecía la *Loi d'Orientation Foncière*, porque habían sido concebidos para la organización y gestión de la extensión de la ciudad.

Para poder acometer las complejas operaciones regeneración urbana, las políticas se orientaron hacia prácticas socialmente integradoras que incluyeran el debate, con el objetivo de construir el futuro de la ciudad de forma colectiva. Estas nuevas prácticas se englobaron bajo el término *Project urbain*. Los proyectos urbanos, contrariamente al carácter cerrado y definitivo de la planificación clásica, trataban de definir unos ejes de actuación determinados (cohesión social, prioridad del espacio público, mezcla de usos, transporte público) que pudieran acometerse de distintos modos y adaptarse a las características del contexto en el tiempo. Su singularidad se encuentra en la introducción del diagnóstico como la etapa clave de la planificación y el consenso con los actores principales. Los primeros proyectos urbanos abordaron una escala intermedia, de barrio, y su punto de partida estuvo en la puesta en valor de la ciudad existente, opuesta a la tabla rasa del urbanismo funcionalista.

Los planteamientos descritos dieron lugar a la creación en 1990 del primer Ministerio de la Ciudad y a la consolidación del concepto de «política de la ciudad» (*politique de la ville*), una acción combinada de políticas para la vivienda, el empleo y el desarrollo económico de los barrios, la seguridad y la prevención de la delincuencia, la educación y la «igualdad de oportunidades», capaz de implicar a diferentes ministerios y a todos los niveles de gobierno territorial a través de un planteamiento de concertación y cooperación entre el Estado y las autoridades locales formalizado a través de un contrato.

En la década de 1990 la evolución de las políticas urbanas y la planificación espacial fueron adquiriendo una mayor complejidad. Por medio de la *Loi d'Orientation pour la Ville* de 1991, se introdujo una mayor flexibilidad y la posibilidad de adaptarse a los cambios de la ciudad. Ahora, se intentaba de alguna forma, «(re)pensar el futuro sin preverlo», dicho de otra forma, aceptar la posibilidad de futuros múltiples para una misma ciudad.

Por otra parte, y como indica BELMESSOUS<sup>299</sup>, la nueva ley trataba de evitar que se pudieran construir polígonos de viviendas o espacios residenciales monofuncionales destinados a la vivienda social. Obligaba a redactar un *Programme Local d'Habitat* de cooperación a escala metropolitana en materia de vivienda social, para conseguir la vertebración del territorio y la cohesión social. Se establecieron también, mecanismos para conseguir la diversificación social en los barrios y evitar la concentración de vivienda social en la periferia de las grandes ciudades.

La nueva forma de planificación surgida a través de la regeneración urbana iba tomando cada vez más un carácter integrado, tratando de volver a construir vínculos en la sociedad fragmentada a nivel social, económico, político y espacial y renunciando a la zonificación funcionalista. Los proyectos urbanos fueron adquiriendo a partir de los años 1990, unos principios comunes ligados a la preservación de la memoria y las trazas del territorio, a la incorporación de una diversidad social y funcional, a la integración de la sociedad civil en la construcción de la ciudad y a la relevancia del espacio público.

Esta nueva forma de planificación urbana, según expone CASTRILLO ROMON<sup>300</sup>, hizo patente la limitación de los todavía vigentes instrumentos urbanísticos de la *Loi d'Orientation Foncière* y fue ne-

---

<sup>299</sup> BELMESSOUS F «La «Politique de Ville» en Francia: Una visión particular de la Cohesión Social». Seminario *Regeneración Urbana Integrada: Cohesión Social, Responsabilidad ambiental e Integración Urbana*. <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/seminario-re-hab-cohesion-social-martes-30-octubre-2012-conferencias-fatiha-bel-messous/>.(2012). Pág. 16.

<sup>300</sup> CASTRILLO ROMON. M «El urbanismo de la renovación de grandes conjuntos de vivienda social en Francia, 2004-2008". En *Proyecto, Progreso, Arquitectura nº 2 Superposiciones al territorio*. Págs. 54-67. (2010). Pág. 15



cesaría una refundición completa de los mismos. Pero hasta que llegaron los nuevos instrumentos de planeamiento, las entidades locales, con una firme voluntad política, habían comenzado a elaborar la redacción de diferentes documentos de apoyo al proceso del proyecto de ciudad de un modo informal pero consensuado y debatido para que fuera duradero en el tiempo.

Los ejes prioritarios de la *Politique de la ville* eran:

- Mejorar las condiciones de vida de los habitantes, a través de la transformación de los barrios degradados. En especial a través de la demolición/reconstrucción de los edificios y la reestructuración de las viviendas.
- Favorecer el desarrollo económico y el acceso al trabajo, actuando al mismo tiempo sobre la demanda y sobre la oferta. De especial manera a través de incentivos para el desarrollo de nuevas actividades y garantizando un seguimiento personalizado para aquellos que buscan trabajo.
- Prevenir la delincuencia y desarrollar el sentido de ciudadanía, a través del apoyo a las fuerzas de seguridad pública, al sistema jurídico y al mundo del asociacionismo.
- Prevenir el abandono escolar y promover la igualdad de oportunidades, dando prioridad a las políticas educativas, de integración y de lucha contra la discriminación y sobre todo mejorando el acceso a la cultura, al ocio y al deporte de las personas desfavorecidas.
- Mejorar la prevención y el acceso a la salud, proporcionando para ello orientación, información y educación.

La *politique de la ville*, según EPSTEIN<sup>301</sup>, se caracterizaba por una fuerte coordinación a nivel central, obtenida a lo largo de los años a través de la creación de diversas estructuras.

A lo largo de los años, la *politique de la ville* ha tenido diferentes etapas: desde las políticas centradas en la escala de barrio de los años 80 y de los primeros años 90, se pasa a mediados de los años 90 a políticas que intentan afrontar el problema de los barrios degradados desde la escala de ciudad, para aumentar la eficacia de las intervenciones y armonizar todas las acciones en un determinado territorio. Uno de los primeros instrumentos utilizados por el gobierno francés en esta segunda dirección son los contratos de ciudad (*contrats de ville*), incluidos dentro del XI plan (1994/1999) con el objetivo prioritario de la «reintegración de los habitantes de los barrios marginales en la vida de la ciudad». Con este fin, el *contrat de ville* prevé la realización de programas de acción basados en un contrato entre el Estado y las Administraciones locales.

A partir de mediados de los años 90 y del 2000, el campo de acción prioritario de la *politique de la ville* pasa a ser el de las Zonas Urbanas Sensibles (ZUS), definidas en el artículo 42 de la ley 115 del 4 de febrero de 1995 (*Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, LOADT) como aquellas áreas urbanas caracterizadas por la presencia de los llamados *Grands Ensembles* (grandes conjuntos residenciales de vivienda social), o bien por barrios con viviendas degradadas o bien barrios con un fuerte desequilibrio entre la población y el trabajo.

Dentro de la categoría de ZUS, la misma ley 95-115 introduce también el concepto de Zonas de Redinamización Urbana (ZRU). Se trata de ZUS que sufren de dificultades particulares debidas a altos niveles de desempleo, elevada proporción de no graduados y baja capacidad fiscal municipal.

Las ZRU se benefician de determinadas medidas fiscales y de subvenciones. Estas zonas se identifican en función de un índice que tiene en cuenta el número de jóvenes con menos de 25 años, del porcentaje de jóvenes no titulados, del índice de ocupación y de la renta per cápita.

---

<sup>301</sup> EPSTEIN R. «Gouverner a distance. Quand l'Etat de retire des territories» *Esprit*. Nº 11. Des sociétés ingouvernables? 2005. Pág. 96-111.

Las ZFU son áreas en las cuales se prevén desgravaciones fiscales para la pequeña empresa, con el fin de facilitar el desarrollo de actividades económicas. El objetivo declarado de las ZFU es la creación de ocupación para combatir la exclusión social.

Continuando con la línea de acción y cuantía presupuestaria iniciada por la SRU, y en paralelo al discurso desarrollado por el gobierno sobre la necesidad de 'romper los getthos' y salvar una 'República en peligro', en 2003 se aprobó la conocida como ley Borloo (*Ley de orientación y programación de la renovación urbana. Loi d'orientation et programmation de la rénovation urbaine*), inspirada por la coetánea legislación británica de intervención en barrios [EPSTEIN 2014]<sup>302</sup>. Esta ley de 2003 planteaba un nuevo objetivo para la PdV: «Nivelar los barrios desfavorecidos mediante intervenciones en el entorno y el hábitat y permitir un mejor acceso a la vida social y económica».

#### 4.1.4. La Regeneración Urbana en Francia en el siglo XXI

En la primera década de los años 2000, y como expone KIRSZBAUM<sup>303</sup> se produjeron fuertes intervenciones en los barrios, con demoliciones masivas en nombre de la mezcla social y justificadas por la necesidad de reducir una parte de las familias pobres e inmigrantes de los lugares donde se hallan concentradas y de atenuar los 'efectos de barrio' negativos (discriminación por la dirección, lejanía de los centros económicos y urbanos, desigualdad en el acceso a esos polos y a los servicios públicos, normas desviadas). Sin embargo, las primeras evaluaciones muestran que los habitantes desplazados han sido realojados masivamente en barrios de la misma naturaleza y que no se ha alcanzado a reconstruir el mismo número de alojamientos sociales demolidos.

Su aparición estuvo acompañada de nuevas instituciones e instrumentos. Se creó la Agencia Nacional de Renovación Urbana (Agence Nationale de la Rénovation Urbaine-ANRU), responsable del programa nacional de renovación urbana (PNRU), que contaba con un gran presupuesto orientado a reducir las desigualdades sociales restableciendo la mezcla social en las ZUS (Zones Urbaines Sensibles). Dicho programa preveía la demolición y reconstrucción de 250.000 viviendas y extendía las exenciones fiscales de las ZRU a 85 barrios más. La estrategia de la *politique de la ville* se revisa posteriormente con la Ley de Orientación y de Programación para las Ciudades y la Renovación Urbana del 1 de agosto de 2003 (ley Borloo) que instituye el Plan Nacional de Renovación Urbana (PNRU) y posteriormente con la ley de Programación para la Cohesión Social de agosto de 2006 que instituye los Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS). Con este planteamiento, se recupera como interlocutor local al alcalde y se flexibiliza el planteamiento integrado.

En febrero de 2008, el presidente Sarkozy anuncia el plan *Espoir Banlieues*, presentado como un nuevo «plan Marshall» para las periferias, con el objeto de reducir las diferencias estructurales entre los barrios y reforzar la igualdad de oportunidades. El plan, dirigido a 215 barrios prioritarios, se centra en el empleo, la enseñanza, el transporte, la seguridad y la financiación de iniciativas locales. Su puesta en marcha se confía a los programas trienales desarrollados por los distintos ministerios implicados

En definitiva, el análisis de la política de regeneración urbana en Francia puede estructurarse en torno a cuatro elementos:

- Los Contratos de Ciudad como el mecanismo tradicional de concertación interinstitucional en la regeneración urbana, hasta la introducción del sistema actual.

<sup>302</sup> EPSTEIN, R. «Gouverner a distance. Quand l'État de retire des territoires». *Esprit* nº 11, *Des sociétés ingouvernables?* 2005. Pág. 96-111.

<sup>303</sup> KIRSZBAUM, T. *Rénovation urbaine, une mixité très peu sociale*. *Revue-projet*. 2008. Pág. 117.

- Las distintas zonificaciones existentes para la actuación de la política de ciudad: las zonas urbanas sensibles (ZUS), las zonas de renovación urbana (ZRU) y las zonas francas urbanas (ZFU).
- El sistema de actuación establecido por la Ley Borloo (y por la ley de 2006 sobre cohesión social) y actualmente en vigor: el Plan Nacional de Renovación Urbana (PNRU) y los Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS).
- Las perspectivas de fortalecimiento y revisión de la acción en los barrios desfavorecidos a partir del Plan «*Espoir Banlieues*» lanzado en febrero de 2008.

#### 4.1.5. La concertación en la regeneración urbana: el precedente de los contratos de ciudad (*contrats de ville*)

Los Contratos de ciudad (*contrats de ville*) se establecen en 1989, con la ley que aprueba el X Plan Quinquenal. A partir de una circular del primer ministro Jospin, de 1998, estos contratos se convierten en los programas de acción en el ámbito municipal o de la aglomeración urbana para luchar contra los procesos de segregación urbana y social. El tiempo de vigencia de estos contratos ha sido de 7 años, en paralelo con los contratos Estado-Región.

Al mismo tiempo, y según POISSONIER<sup>304</sup>, la nueva orientación de los contratos de ciudad, que lanza el Gobierno Jospin en 1999, a través del Comité Interministerial de la Ciudad (CIV), crea un programa de regeneración urbana (*programme de rénovation menturbain*), con dos tipos de intervención que se consideraban, formalmente, como adendas a los contratos de ciudad: los grandes proyectos de ciudad (*grands projets de ville*, GPV) y las operaciones de regeneración urbana (*opérations de rénovation menturbain*, ORU); los primeros para aquellos casos en que se requería de medios «excepcionales» del Estado para actuar, y los segundos para los casos en que simplemente se requería de un refuerzo en los medios aportados por el Estado.

La CIV lanza inicialmente un total de 50 GPV y de 40 ORU (a los que se suman 30 ORU más en 2001). Las áreas en las que se debe intervenir son elegidas a través de la selección de espacios prioritarios, como manzanas, barrios o conjuntos de barrios.

Éstos prevén una doble escala de intervención, municipal o de aglomeración. En una escala municipal, las acciones deben aplicarse a la *mixité sociale*; al empleo y al desarrollo económico local, a la superación del aislamiento de los barrios periféricos en el marco de una política de transportes coherente; a la obtención de una igualdad de derechos de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos (educación, salud, cultura, justicia); a la prevención de la delincuencia, y a la integración de los inmigrantes y sus familias.

En una escala de aglomeración urbana, en cambio, las acciones consisten en operaciones de renovación urbana y de rehabilitación de los edificios; en la creación y en la gestión de los servicios de barrio, y en intervenciones de «gestión urbana de proximidad».

Con la aprobación de la Ley Borloo en 2003, los GPV y ORU se transforman en Operaciones de Renovación Urbana (*Opérations de Rénovation Urbaine*), siempre que su ámbito de intervención coincidiera con una zona clasificada como ZUS o fuera declarada como zona susceptible de actuación siguiendo el procedimiento del artículo 6 de dicha Ley. El componente de cohesión social de estas actuaciones, por su parte, se mantendrá hasta la entrada en vigor de la Ley de Cohesión Social de 2006, para integrarse en los nuevos CUCS a partir de ese momento.

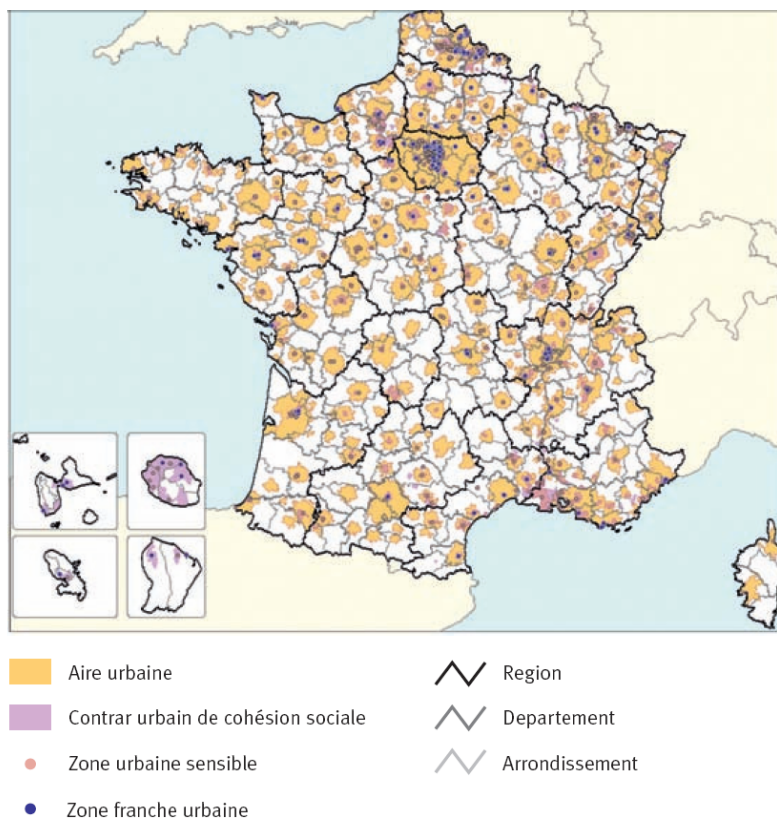
---

<sup>304</sup> POISSONIER A. y VASSEUR M. «La rénovation urbaine, L'Administration nouvelle» Berger Levrant, Paris. 1965

## 4.2. Las zonas de intervención: ZUS, ZRU y ZFU

La intervención en barrios sensibles se formaliza en Francia rápidamente a través de la designación de las zonas susceptibles de identificación en la normativa correspondiente.

Las Zonas Urbanas Sensibles (*Zones Urbaines Sensibles*, ZUS) se caracterizan por «la presencia de *grands ensembles* o de zonas de vivienda degradada y por un fuerte desequilibrio de población y empleo.



**Figura 234. Ubicación de las ZUS y ZFU en Francia. Fuente: CETE de Lyon**

Desde 2006, el gobierno francés además decidió instituir un programa de apoyo técnico para acompañar el proceso de desarrollo económico en las ZFU por un valor de 40 millones de euros para los años 2006-2008. El programa estaba guiado por la *Délégation Interministérielle à la Ville* (DIV) y por la *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC).

El impacto y los resultados de la ZFU se miden generalmente en términos de incremento del empleo y de las empresas en la zona. El Gobierno ha encargado numerosos informes de evaluación, además de asegurar la supervisión continua del instrumento. Dichas evaluaciones son bastante discordantes a lo largo de los años y revelan, sobre todo, la falta desde el punto de vista del procedimiento de unos instrumentos que permitan controlar el acceso al trabajo de la población local y la continuidad de la actividad de las nuevas empresas al terminar los incentivos.

En la primera evaluación de las ZFU realizada por la *Inspection Générale des Affaires Sociales* (IGAS) en 1998, se advierte que el impacto de las ZFU en el paro no ha sido sustancial. Las ZFU registran, en muchos casos, un único empleado y las empresas se valen de mano de obra y de experiencia exterior a la realidad local.

Posteriormente, en el Informe al Parlamento del Balance sobre las ZFU del Ministerio para la Ciudad y la Regeneración Urbana de 2003, la situación parece más satisfactoria: el número de unidades de empresas entre 1997 y 2000 ha aumentado significativamente; el número de empleados casi se ha triplicado, con un saldo que se encuentra más o menos en unos 45.000 nuevos puestos de trabajo (frente a unas previsiones de 100.000), y el tamaño de las EMPRESAS ha aumentado ligeramente en los cinco años examinados.

Dicha situación siguió mejorando en 2005, aunque las investigaciones del Instituto Nacional de Estadística (INSEE) demuestran que el impacto de las ZFU sobre las dinámicas locales de empresa y empleo es inferior respecto a las previsiones iniciales, sobre todo en cuanto se refiere al empleo. Las tasas de desempleo de las zonas beneficiarias siguen siendo, en realidad, más del doble de la media nacional.

### **4.3. El Programa Nacional de Renovación Urbana (PNRU)**

El Programa Nacional de Renovación Urbana (*Programme National de Rénovation Urbaine*, PNRU), instituido con la ley Borloo de 2003, es un programa nacional de cinco años. Su acción sobre el territorio se estructura a través de proyectos de acción que se elaboran a nivel local, denominados *Projets de Rénovation Urbaine* (PRU). El objeto del PNRU es la transformación de los barrios clasificados como ZUS o, de modo excepcional, las áreas no clasificadas como ZUS, pero que presentan las mismas dificultades socioeconómicas.

El programa se refiere concretamente a la reinserción de los barrios en la ciudad y a la reducción de las desigualdades sociales, en una lógica de mezcla social y urbana. Para obtener tales resultados, el PNRU actúa sobre la mejora de su accesibilidad y de la calidad de los espacios públicos; la creación o rehabilitación del equipamiento público y colectivo; la producción de viviendas dignas; la reorganización de los espacios para las actividades económicas o comerciales y la orientación para todas las inversiones que contribuyan a la renovación urbana.

Los ejes principales de la intervención son:

- La reestructuración o la demolición/reconstrucción de las viviendas existentes;
- La rehabilitación, demolición y construcción de los servicios públicos o colectivos.
- La reorganización de los espacios para actividades económicas y comerciales.

El formato institucional y de gestión del programa proporciona un gran protagonismo a la administración estatal, centralizada en la ANRU. De hecho, el gobierno nacional establece las áreas urbanas y los sujetos destinatarios, proporciona una parte considerable de la financiación, establece reglas y procedimientos y controla los resultados, mientras que sobre los gobiernos locales (generalmente el ayuntamiento correspondiente), con ayuda de los agentes que actúan en el terreno, recae la responsabilidad tanto de formulación de la estrategia como de su ejecución y cofinanciación: formulan las propuestas y solicitudes de financiación a través del correspondiente PRU y desempeñan un importante papel para llevar a cabo las acciones financiadas.

El PRU debe comprender:

- Una descripción detallada de la fase en que se encuentra el proyecto y un listado de las acciones previstas pero aún no definidas en detalle.
- Un proyecto plurianual que debe ser operativo lo más tarde en 2008.
- Una descripción, operación por operación, año por año, de la gestión de los proyectos y de los planes de financiación aprobados.

- El «plan de actuación» o *business plan*, con valor vinculante para los futuros DAS (*Décisions d'Attributions de Subvention*) atribuidos a los diferentes responsables de actuación.

Los **recursos financieros** del ANRU tenía distintas procedencias:

- La ley Borloo tenía previstos 2.500 millones de euros para el período 2004-2008.
- La ley del 18 de enero 2005 para la cohesión social elevó ese importe a 4.000 millones de euros para el período 2004-2010.
- La ley de compromiso nacional para la vivienda del 2006 elevó el importe a 5.000 millones de euros para el período 2004-2013.

La participación financiera de ANRU en los proyectos de regeneración se determina en función de la situación financiera de las Comunidades locales, con una media de intervención de alrededor del 30% del coste total de la operación.

ANRU interviene para garantizar el equilibrio de las inversiones, subvencionando la operación allá donde se vea financieramente desequilibrada. Por ejemplo, en la edificación de viviendas, para garantizar las condiciones de alquiler favorables para los inquilinos; en el caso de instalaciones sociales, y en base al tipo de actividades que las instalaciones están destinadas a acoger (asociaciones, etc.); por último en la creación de actividades económicas o comerciales, para mantener las que de otro modo serían imposibles en zonas poco atractivas desde el punto de vista del mercado.

### 4.3.1. La gestion urbaine de proximité

Para garantizar la durabilidad de los proyectos de regeneración y el buen funcionamiento urbano y social de los barrios, ANRU solicita además, en los seis meses posteriores a la firma de la convención plurianual, la creación de un sistema de gestión urbana local, según el planteamiento de la llamada *gestion urbaine de proximité*.

El concepto de *gestion urbaine de proximité* fue introducido a finales de los años 90 por el *Comité Interministériel de la Ville* (CIV) como elemento imprescindible de los *Contrats de Ville*, para superar los límites de un concepto de proyecto urbano basado casi exclusivamente en la intervención «física» sobre el barrio. En una nota de encuadre de 1999, éste se define como «el conjunto de acciones que contribuyen al buen funcionamiento de un barrio»; previamente, en 1998, se establecía que la *gestion urbaine de proximité* «trata de poner en marcha un planteamiento coherente de voluntariado entre los diferentes servicios urbanos públicos o privados y formas innovadoras de delegación para mejorar la calidad de vida de los residentes, tanto en el día a día como en el largo plazo».

La articulación del PNRU con la dimensión social de la regeneración urbana se realiza a través de la denominada *Charte nationale d'insertion*. La ley Borloo, según el art. 10, ordena a ANRU elaborar una Carta Nacional de Inserción en el Trabajo, con la finalidad de integrar en el PNRU las necesidades de inserción profesional de los habitantes de las ZUS. El objeto de la Carta es contribuir a que los proyectos financiados por el ANRU integren la intervención sobre la forma urbana con todas aquellas acciones necesarias para el desarrollo económico y social de los barrios.

De conformidad con tal disposición, cualquier proyecto de regeneración que opte a las financiaciones de la agencia debe dotarse de una Carta Local de Inserción, que todos los firmantes de las convenciones plurianuales deberán respetar estrictamente. La Carta es esencialmente un contrato entre el ANRU y, por un lado, el responsable del proyecto de recalificación, y por otro los agentes colaboradores responsables de las distintas actuaciones. La Carta establece que el responsable del proyecto deberá redactar, de acuerdo con el Prefecto y con los agentes colaboradores locales, un plan local de aplicación de la Carta en las operaciones previstas por el PRU. El plan deberá comprender:

- Un diagnóstico sobre la situación del trabajo en el barrio.
- Una serie de compromisos sobre la inserción laboral de los residentes, ya sea en las obras (al menos el 5% del número total de horas trabajadas), ya sea en el ámbito de la *gestion urbaine de proximité* y de la gestión de las estructuras públicas o colectivas que son objeto de ayudas por parte del ANRU (al menos el 10% de las contrataciones directas o indirectas).
- Una estructura de actuación que reúna a los *maîtres d'ouvrage* y a las agencias públicas de empleo. Su misión es definir las reglas de base para las empresas participantes en el proyecto, con el fin de no excluir el pequeño mercado, identificar la población prioritaria para la inserción laboral, prever la formación y el acompañamiento y coordinar las acciones de inserción.
- Un comité de dirección y control, bajo la guía del responsable del proyecto y del prefecto, que reúna a los agentes colaboradores, a las agencias públicas de empleo y a los representantes del mundo de la construcción (federaciones de los empleadores y de las organizaciones sindicales), cuya misión es la de supervisar el respeto de los compromisos de los empleadores.
- Un sistema de información para los habitantes de las ZUS sobre la ejecución del plan.

Por su parte, los agentes colaboradores se comprometen a participar activamente en la elaboración del plan; a favorecer la inserción laboral de los habitantes de las ZUS, y a proporcionar todas las informaciones necesarias al responsable del proyecto para comunicar al ANRU el respeto de la aplicación de la Carta.

Hasta ahora, la ANRU ha seleccionado 189 «barrios prioritarios» con características urbanas, sociales y económicas especialmente preocupantes, a los que ha destinado el 90% de su presupuesto y 342 «barrios adicionales» con una situación urbana, social y económica difícil.

El programa ha previsto, para el período 2004-2011, la rehabilitación de 400.000 viviendas sociales y la demolición/reconstrucción de 250.000, de las cuales casi el 60% se ha financiado a través del PLUS CD (*Prêt Locatif à Usage Social pour les Opérations de Construction et Démolition*). Además, la rehabilitación de numerosas instalaciones públicas a través de la ampliación, reestructuración y demolición y/o reconstrucción de instalaciones escolares, administrativas, deportivas, sociales o culturales, y de todas aquellas instalaciones que contribuyen a la mejora de la vida de los habitantes.

Según los datos oficiales del ANRU, a 1 de abril de 2010, la Agencia ha aprobado 389 proyectos y firmado 364 convenciones plurianuales con una inversión total de 42.673 millones de euros, de los cuales 11.539 millones corresponden a subvenciones del ANRU, para un total de 485 barrios.

<b>PNRU</b>	
<p>El PNRU es un programa nacional de regeneración urbana, basado en los programas de acción elaborados a nivel local, los <i>Projets de rénovation urbaine</i> (PRU).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANRU (Agencia Nacional para la Regeneración Urbana) con la función de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— determinar aquellos barrios en los cuales se debe intervenir prioritariamente en base a sus condiciones urbanas, sociales y económicas en una situación de especial desventaja.</li> <li>— financiar los PRU, allá donde se han desequilibrado desde el punto de vista financiero, actuando así de reclamo para las inversiones privadas allá donde el mercado por sí solo no produciría inversiones.</li> <li>— definir las orientaciones generales del PNRU, examinar los PRU y establecer convenciones plurianuales con los agentes locales para su realización, supervisar los avances del PNRU, verificando especialmente la presencia de la dimensión socio-económica en los proyectos de regeneración.</li> </ul> </li> <li>• Prefecto (representante de ANRU a nivel local) con la tarea de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— asignar las subvenciones del ANRU.</li> <li>— supervisar las fases de actuación de los PRU.</li> </ul> </li> <li>• Entidades locales/EPCI, responsables de los PRU a nivel local.</li> <li>• Todos los propietarios y gestores de las viviendas sociales, los emprendedores y los organismos del tercer sector presentes en la convención en cuanto que artífices de las operaciones de regeneración urbana contenidas en el PRU (físicas o prestaciones intelectuales). Éstos, definidos como <i>maître d'ouvrage</i> firman la convención plurianual y son los beneficiarios de subvenciones del ANRU, y se les exige respetar el programa de acción y el plan de financiación.</li> </ul>
<p><b>1. Cuadro legislativo</b></p> <p>Ley Borloo del 1 de agosto de 2003 de "orientación y programación para las ciudades y la regeneración urbana", modificada por la ley del 18 de enero del 2005 de "programación para la cohesión social".</p>	<p><b>6. Ciclo del proyecto</b></p> <p>Cada ayuntamiento o EPCI redacta, en colaboración con los partners locales y con el apoyo del prefecto, un proyecto de regeneración urbana para las áreas establecidas en el ANRU. Dicho proyecto es presentado al ANRU bajo forma de un expediente que contiene una descripción detallada de la fase operativa del proyecto, la lista de las acciones previstas, una descripción, operación por operación, año tras año, de la gestión de los proyectos y de los planes de financiación aprobados, y el "modelo de financiación", para la concesión de subvenciones a los <i>maîtres d'ouvrage</i>. La ANRU evalúa el proyecto a través de su <i>Comité d'engagement</i> y firma una convención plurianual (5 años) con los agentes del proyecto.</p>
<p><b>2. Identificación del problema</b></p> <p>Una crisis socio-urbana que en las áreas con dificultades (sobre todo en las periferias de las grandes áreas urbanas) se transforma a menudo en oleadas de violencia y daños a los objetos que se encuentran en los espacios públicos y colectivos. Los problemas más frecuentes en estas áreas son: la degradación urbana, el desempleo, la mayor concentración de población extranjera en una escasa presencia de mezcla social y por lo tanto en una condición de <i>ghetto</i>, dispersión escolar y delincuencia.</p>	<p><b>7. Zonas en las cuales actuar</b></p> <p>Barrios clasificados en Zonas urbanas sensibles (ZUS) o de manera excepcional en zonas no clasificadas como ZUS, pero que presentan las mismas dificultades socioeconómicas.</p> <p>desequilibrada, de modo que se puedan incentivar las inversiones privadas, animadas por la presencia de financiaciones públicas consistentes.</p>
<p><b>3. Objetivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reinserción de los barrios en la ciudad.</li> <li>• Reducción de las desigualdades sociales, en una lógica de mezcla social y urbana.</li> </ul>	<p><b>8. Recursos financieros</b></p> <p>El ANRU recoge en sí todas las financiaciones, públicas y privadas del sector, convirtiéndose de este modo en el interlocutor único de las Entidades locales y de los organismos públicos y privados que quieran realizar intervenciones de regeneración urbana en las zonas prioritarias.</p> <p>Los recursos financieros del ANRU se han ampliado en diferentes momentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la ley Borloo ha previsto 2,5 millones de euros para el período 2004-2008.</li> <li>• la ley del 18 de enero de 2005 para la cohesión social ha elevado dicho importe a 4 millones de euros para el período 2004-2011.</li> <li>• la ley de compromiso nacional para la vivienda del 13 de julio de 2006 ha llevado el importe a 6 millones de euros para el mismo período.</li> </ul> <p>La participación financiera del ANRU en los proyectos de regeneración viene determinada en función de la situación financiera de las Comunidades locales, con una media de intervención de un 30% del coste total de la operación. El ANRU interviene para garantizar el equilibrio de la inversión, subvencionando la operación allá donde esté financieramente</p>
<p><b>4. Ejes de intervención</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la calidad de las viviendas (a través de una intervención en los edificios de reestructuración, demolición/reconstrucción).</li> <li>• Mejorar la calidad de los espacios públicos.</li> <li>• Crear o rehabilitar las instalaciones públicas y colectivas (a través de intervenciones de reestructuración, demolición/reconstrucción y cambio de función).</li> <li>• Reorganizar los espacios para las actividades económicas o comerciales.</li> <li>• Favorecer el acompañamiento local (a través de la <i>gestion urbaine de proximité</i>).</li> <li>• Favorecer el empleo, a través de las Cartas Locales de Inserción, las cuales están incluidas en los PRU.</li> </ul>	<p><b>9. Indicadores e instrumentos para la evaluación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel local los PRU son supervisados por la prefectura del departamento, pero no contienen en sí ningún instrumento de evaluación.</li> <li>• A nivel nacional la ley Borloo define un sistema de indicadores e instituye el Observatorio Nacional sobre las Zonas Urbanas Sensibles (ONZUS) para realizar un seguimiento de la marcha de la <i>politique de la ville</i> en las ZUS respecto al trabajo, las actividades económicas, las condiciones de vida de los residentes, la vivienda, las instalaciones, la salud, la educación y la seguridad pública. En especial, en lo que se refiere al PNRU, la evaluación se efectúa por el Comité de Evaluación y Seguimiento (CES), que tiene la función de supervisar los avances de los PRU, principalmente comprobando la presencia de la dimensión socio-económica en los proyectos de regeneración. Sin embargo, dicha evaluación no tiene un valor de actuación respecto a cada uno de los proyectos por separado, sino que sirve para orientar la acción completa que realiza el ANRU.</li> </ul>
<p><b>5. Agentes y su papel</b></p> <p>Los agentes son: el ANRU; las prefecturas; las Entidades Locales o EPCI; los organismos, públicos o privados, propietarios y gestores de las viviendas sociales; el tercer sector en el campo del <i>housing</i>, y el sector privado afectado por las operaciones de recalificación.</p>	

Figura 235. Cuadro Resumen Principios del Programa Nacional de Regeneración Urbana en Francia. Fuente SEPES. Manual de regeneración urbana<sup>305</sup>

<sup>305</sup> [http://www.sepes.es/sites/default/files/multimedia/publicaciones/files/modelos\\_gestion\\_regeneracion\\_urbana.pdf](http://www.sepes.es/sites/default/files/multimedia/publicaciones/files/modelos_gestion_regeneracion_urbana.pdf)



#### 4.4. Contratos urbanos de cohesión social (CUCS)

Junto a la magnitud de las operaciones de regeneración urbana promovidas por el PNRU, el documento de evaluación *De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine*, redactado por el *Comité d'évaluation et de suivi* (CES) de ANRU en 2006, señala algunos problemas. Uno de ellos es la escasez de recursos destinados a las acciones de acompañamiento social respecto a aquéllas destinadas a la demolición y reconstrucción. Junto a esto, se señala también la poca difusión de la actividad económica en los barrios, difusión que constituye, en cambio, un punto relevante de la política de regeneración urbana del programa.

Por este motivo, pero también como consecuencia de las frecuentes revueltas en los barrios de la periferia, el gobierno francés lanzó, el 1 de enero de 2007, los *Contrats Urbains de Cohésion Sociale* (CUCS), que sustituyeron oficialmente a los *Contrats de Ville*, como parte de un proyecto más amplio de desarrollo social y urbano de los barrios con dificultades.

De hecho, el informe n°402 realizado por el senador Pierre André «*Contrat de ville: rénover et simplifier*», presentado al Senado el 15 de junio del 2005, había puesto de relieve que los *Contrats de Ville* requerían una renovación y una simplificación, sobre todo por lo que se refiere a los procedimientos y a la financiación. Tal informe puede considerarse la base de los *Contrats Urbains de Cohésion Sociale*.

El CUCS es un contrato entre el Estado y la administración local (el alcalde o el presidente de la EPCI) para la integración cultural, la lucha contra la discriminación y la exclusión social y la igualdad de oportunidades. Los CUCS tienen una duración de tres años (en vez de los siete de los *Contrats de Ville*), y pueden renovarse una sola vez, sobre la base de una evaluación positiva al terminar el primer período.

Los CUCS giran en torno a cinco ejes prioritarios que deben ser coherentes con el proyecto de regeneración urbana que pueda existir:

- Acceso al trabajo y desarrollo económico.
- Mejora de las viviendas y de la calidad de vida.
- Educación e igualdad de oportunidades.
- Ciudadanía y prevención de la delincuencia.
- Prevención y acceso a la salud.

El primer eje, el acceso al trabajo y desarrollo económico, nace de la constatación de que el índice de desempleo de las zonas urbanas sensibles es el doble de la media nacional y golpea sobre todo a los jóvenes. Las acciones previstas deben dirigirse a aumentar la presencia de centros para el empleo a nivel local; la utilización de medidas para el empleo previstas por el plan de cohesión social, en especial aquéllas relativas al sector del comercio; el refuerzo de los sistemas de apoyo y acompañamiento en la búsqueda de empleo, de formación y apoyo a la creación de actividad; el apoyo a la creación de empresas por parte de los habitantes; la promoción del comercio minorista para favorecer la mezcla funcional de los barrios.

El segundo eje se dirige a acelerar los proyectos de regeneración urbana del PNRU, prolongando, de hecho, el PNRU hasta el 2013, y a intensificar los procesos *de gestion urbaine de proximité*.

El eje educativo tiene la finalidad de hacer coherentes los contratos con las políticas educativas existentes y se articula en tres fases: un diagnóstico territorial, un proyecto compartido con el partneriado social, un programa de acciones durante tres años que especifique, año por año, los sujetos atendidos y los indicadores de resultado.

El eje «prevención de la delincuencia y ciudadanía» consiste en la suscripción del *Contrat Local de Sécurité de nouvelle génération*, que se destina a mejorar la seguridad en todos los sectores y reforzar la responsabilidad ciudadana a través de la prevención de la delincuencia juvenil, del abuso de sustancias estupefacientes y de los fenómenos de violencia urbana en las escuelas, previendo formas de asistencia a las víctimas y sistemas de mediación social. El contrato consiste en un programa de acciones dirigidas a los sujetos en riesgo, fundado en un compromiso del gobierno, las entidades locales, las regiones y los demás agentes locales, y tiene como referencia las líneas directrices nacionales para la prevención de la delincuencia.

Las tareas de la ACSÉ se organizan en cuatro ejes:

- La integración y la lucha contra la discriminación de los inmigrantes que viven en Francia, anteriormente a cargo del FASILD (*Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations*);
- La *Politique de la Ville*, participando en las intervenciones para los residentes en ZUS a través de la financiación de los proyectos de naturaleza social y las acciones llevadas a cabo por los ayuntamientos y por las asociaciones en favor del desarrollo social urbano.
- La lucha contra el analfabetismo, organizando las distintas estructuras (nacionales, regionales y provinciales);
- El servicio civil voluntario, ampliando la oferta existente.

## Capítulo VI

# LA REGENERACIÓN URBANA EN LOS PLANES URBANÍSTICOS

**SUMARIO:** 1. LOS PLANES DE REFORMA INTERIOR COMO INSTRUMENTO CARACTERÍSTICO PARA LA REGENERACIÓN DE LA CIUDAD. 1.1. Los Planes de Reforma Interior y los diversos cometidos de regeneración. 1.1.1. La definición de los planes de reforma interior. 1.1.2. Los fines de los planes de reforma interior. 1.1.3. Finalidades de los planes de reforma interior. 1.1.4. Clases de planes de reforma interior según alcance y objeto. Especial referencia al régimen de la Comunidad Valenciana. 1.1.4.1. Planes de reforma interior según su objeto. 1.1.4.2. Planes de reforma interior según su ámbito de actuación. 1.1.4.3. Planes de reforma interior en razón a su modalidad de gestión. 1.1.4.4. Planes de reforma interior en razón al carácter de sus determinaciones. 1.2. El suelo urbano como ámbito territorial del PRI. 2. LA REGENERACIÓN URBANA A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. LOS PLANES DE REFORMA INTERIOR. 2.1. Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia. 2.1.1. Plan especial del Barrio de la Paz y la Fama (Murcia) de 25 de junio de 2009. 2.2. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. 2.3. Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. 2.4. Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. 2.5. Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (LSGal). 2.6. Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias. 2.7. Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. 2.8. Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra. 2.9. Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. 2.10. Ley 3/2009 de 17 de junio de Urbanismo de Aragón. 2.11. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. 2.12. Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. 2.12.1. El plan especial de revitalización y mejora del casco viejo de Bilbao. 2.13. Ley 9/2001 de 17 de julio del Suelo de Madrid. 2.13.1. Plan parcial de reforma interior instalaciones militares de campamento. 2.13.2. Plan parcial de reforma interior del APR 08.03 prolongación del Paseo de la Castellana. 2.13.3. Plan parcial de reforma interior Mahou-Vicente Calderón. 2.14. Texto Refundido de la Ley del Suelo de Castilla-La Mancha. 2.15. Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. 2.16. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de las Islas Baleares. 3. ESTÁNDARES URBANÍSTICOS APLICABLES A LA REGENERACIÓN URBANA. 3.1. Introducción. 3.2. El principio de compatibilidad con el grado de consolidación existente. La remisión condicionada a los estándares de los planes parciales. 3.3. Estándares dotacionales en suelo urbano. Las limitaciones de la realidad urbanística y la consolidación del suelo. 3.3.1. Regulación autonómica de los estándares urbanísticos. 3.3.2. Ley del Suelo de Madrid. 3.3.3. Decreto Legislativo 1/2010 de 3 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de Cataluña. 3.3.4. La ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía. 3.3.5. Estándares Urbanísticos en Suelo Urbano para la Ley 9/2002 de Aragón. 3.3.6. Estándares Urbanísticos en Suelo Urbano en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia. 3.3.7. Estándares Urbanísticos en Suelo Urbano en la Ley 5/2009 de Urbanismo de Castilla-León. 3.3.8. Estándares de Suelo Urbano en la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra. 3.3.9. Estándares en Suelo Urbano en la Ley 2/2001 del Suelo de Cantabria. 3.3.10. Estándares en Suelo Urbano en el País Vasco. 3.3.11. Estándares Urbanos en Ley 5/2006 de 2 de mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. 3.3.12. Estándares Urbanos en el Texto Refundido de Castilla-La Mancha. 3.3.13. Estándares Urbanos en la Ley del Suelo de Extremadura.

En este capítulo, analizamos los planes urbanísticos como instrumentos protagonistas para proyectar la regeneración urbana y reformar la realidad de la ciudad. Las distintas formas de gestión de la renovación urbana se analizarán más adelante, en el capítulo IX.

## **1. LOS PLANES DE REFORMA INTERIOR COMO INSTRUMENTO CARACTERÍSTICO PARA LA REGENERACIÓN DE LA CIUDAD**

### **1.1. Los Planes de Reforma Interior y los diversos cometidos de regeneración**

#### **1.1.1. La definición de los planes de reforma interior**

Siguiendo a LAFUENTE BONACHES<sup>306</sup>, los Planes Especiales de Reforma Interior son disposiciones generales que ordenan sectorialmente el territorio (en suelo urbano) con finalidades distintas variadas tales como la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos.

Por su parte, DE VICENTE DOMINGO<sup>307</sup> define los PRI como aquellos planes urbanísticos de ámbito municipal, insertos en el sistema de planeamiento territorial y urbanístico, cuyo objeto es la renovación del suelo urbano, estableciendo o completando su ordenación pormenorizada, o modificando la ordenación estructural, con el fin de modernizar y mejorar las condiciones de vida en el medio urbano.

#### **1.1.2. Los fines de los planes de reforma interior**

La finalidad de los PERI es muy amplia, según la propia previsión del art. 23.1 LS 1976, así como también el art. 85 de la LS 1992, que, en este extremo, reproducía el art. 83.1 del Reglamento de Planeamiento.

Así, señalaban los preceptos citados y como así exponía MARTÍNEZ GARCÍA<sup>308</sup>, como objeto de los mismos: operaciones encaminadas a la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos. Pero la amplitud del objeto o fines que podían perseguir los PERI no acababa aquí, sino que se preveía que éstos pudieran perseguir «otros fines análogos», de donde resultaba evidente que se trata de un *numerus apertus*.

Ahora bien, al mismo tiempo debía evitarse hacer una interpretación tan amplia que desfigurase la auténtica intención de la Ley, de manera que si se quisiera perseguir objetivos no previstos en la norma debían ser análogos, similares, pero en modo alguno, ajenos.

---

<sup>306</sup> LAFUENTE BONACHES M. «Los Planes Especiales de Reforma Interior» Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Número 114. Página 39

<sup>307</sup> DE VICENTE DOMINGO R Los planes de reforma interior. Evolución histórica y regulación en el derecho urbanístico valenciano. Editorial. LA LEY Edición 2010. Pág. 23

<sup>308</sup> MARTÍNEZ GARCÍA S. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 7, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Abr. 2001, Ref. 1158/2001, pág. 1158, tomo 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Pág. 45.

Si se observaba el objeto señalado legalmente, éste tiene que ver con disminuir la densidad edificatoria (modo de descongestionar), creación de equipamientos y dotaciones, salubridad, estética y medio ambiente y resolución de problemática de servicios públicos.

No obstante lo expuesto, del concepto de los Planes de Reforma Interior, sobresalían algunas notas características, que iremos desarrollando en el presente estudio. Así, las siguientes:

1. La entraña del PRI es la renovación, rejuvenecimiento y revitalización urbana, concepto que se erige en principio inspirador de la reforma interior y en hilo conductor del sentido último de la institución a la que sirve. Una renovación urbana que, a tenor de los fines legalmente tipificados, es entendida en un sentido amplio, comprensiva de las múltiples posibilidades que es posible acoger en su ámbito. La tradición histórica de la reforma interior en la que se han ido engarzando nuevos y diversos fines de la renovación explica ese amplio concepto.
2. El medio urbano experimenta, de continuo, necesidades de cambio y mejora, de renovación de aspectos caducos y de usos que caen en la obsolescencia. El PRI analiza e informa sobre la situación real del suelo, nuevas necesidades, nuevos usos, y la viabilidad económica de sus propuestas a fin de que puedan ser ejecutadas. Asimismo, el PRI marca objetivos en torno a la habitabilidad de la ciudad consolidada, el equilibrio entre los diversos usos que den vida a la zona, como la restricción del transporte privado.
3. Estas «condiciones de vida» denotan que el PRI opera en un medio habitado, «no maneja solamente terrenos, volúmenes, edificaciones, sino que alcanzan a la población residente; no es un plan que ordena solamente la materia sino también la vida»<sup>309</sup>, que conecta con la dimensión ambiental del planeamiento urbanístico, nuevo paradigma para los planes urbanísticos en general y para el PRI en particular.

### 1.1.3. Finalidades de los planes de reforma interior

La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas atribuye a los Planes de Reforma interior una serie de cometidos y funciones que pueden resumirse en los siguientes:

1. *Acometer operaciones de renovación urbana tendentes a moderar densidades.* Respecto a esta primera finalidad, ROMERO SAURA Y LORENTE TALLADA<sup>310</sup> formulan la precisión en el sentido de atribuir a:

«(...) la ordenación estructural la fijación de densidades máximas para todo el suelo urbano y urbanizable y su concreción en coeficientes de edificabilidad máximos para el suelo a desarrollar mediante PP y ED. En cambio, el suelo objeto de planeamiento diferido, a desarrollar mediante PRI, únicamente es objeto de señalamiento la densidad máxima que vendrá expresada en un determinado número de viviendas por hectárea, en el caso de suelo residencial. Por tanto, la concreta fijación del coeficiente de edificabilidad para el suelo urbano a ordenar mediante PRI es una determinación propia del mismo, que tiene como tope la densidad máxima prevista en el PG».

2. *Reequipar barrios enteros.* Esta segunda finalidad, complementaria de la anterior, se entiende que viene referida a la implantación de nuevas dotaciones urbanísticas en las áreas consolidadas que adolecen de su carencia o por su mal estado. En este caso se deberá atender a las normas orientativas sobre la necesidad de implantación de una determinada dotación o equipamiento dentro del

<sup>309</sup> MINGO DE MIGUEL, A., «Problemática de los Planes Especiales de Reforma Interior» en Curso de Especialización en Planeamiento y Gestión, Madrid, 1984, pág. 260.

<sup>310</sup> ROMERO SAURA, F. y LORENTE TALLADA, J.L. El Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Editorial UPV. cit. Pág. 105.

sector en cuestión, a tenor de las determinaciones del planeamiento general. Asimismo, y como así establecen la totalidad de las normas autonómicas, se contempla para los sectores de los planes de reforma interior incluidos en operaciones de renovación urbana, los mismo estándares que los previstos en el Plan Parcial, aunque estos podrían minorarse en proporción al grado de consolidación por la edificación, aplicando un porcentaje de minoración de estándares igual al porcentaje de consolidación por la edificación en la ordenación propuesta.

3. *Modernizar el destino urbanístico de barrios enteros preservando el patrimonio arquitectónico de interés.* Dentro de esta finalidad cabe la rehabilitación del barrio con el mantenimiento de la imagen de la ciudad histórica, manteniendo las tramas históricas tradicionales de conformidad con lo establecido al respecto por el PG en relación a las actuaciones sobre núcleos históricos tradicionales, así como también de conformidad con las políticas de conservación y restauración dispuestas en los correspondientes Catálogos e Inventarios.

Las finalidades que persiguen alcanzar los Planes Especiales de Reforma Interior venían, como ya hemos adelantado, dispuestas en el citado artículo 23 del RDLeg 1/1992 de 26 de junio por el que se aprobaba la Ley del Suelo, siendo ésta una enumeración ejemplificativa y no tasada, dado que el referido precepto legal terminaba con una cláusula abierta «... u otros fines análogos».

La sentencia de 28 de diciembre de 1984 resume, con claridad, la función de esta clase de Planes, al declarar:

«... el problema fundamental al que se enfrenta el Urbanismo moderno no es el crecimiento y expansión lineales de los núcleos de población existente, sino la actuación sobre el interior de las ciudades para adaptarlas a las nuevas exigencias de mayor calidad de vida en un contexto urbano que permita el disfrute de viviendas adecuadas con espacios y equipamientos comunitarios adecuados y, por ello, la planificación viene actualmente concebida como una ordenación abierta y evolutiva en la que sean fácilmente integrables los instrumentos urbanísticos que permitan cumplir los objetivos citados, manifestándose entre éstos como fundamental el Plan Especial de Reforma Interior por ser el más apropiado para conseguir esa descongestión o infradotación que dichos objetivos requiere...».

Los Planes de Reforma Interior están concebidos para dar solución a situaciones que, o bien no están provistas en los Planes Generales o bien que, por la evolución de diversas circunstancias, necesitan ser reformadas o adaptadas a la realidad.

A este respecto, CLIMENT SOTO<sup>311</sup> señala que el exceso de atención a la edificación histórica no debe hacer perder el enfoque del resto de cuestiones relacionadas con el Urbanismo, como las redes peatonales y viarias, el tratamiento del suelo público o el cumplimiento de objetivos de reequipamiento y reequilibrio urbanos.

Expuesto lo anterior, las propuestas y finalidades citadas no son fines comunicables sino complementarios, pero todos ellos disponen de una envergadura tal que un proyecto de obras o de urbanización no podrían legitimar. Sólo un plan, una acción normativa y reglamentaria ordenadora del espacio, edificado o no, tiene el rango preciso para desarrollar estos fines.

Desde la variedad de fines, y como así contempla DE VICENTE<sup>312</sup>, la renovación urbana no siempre es necesario que se manifieste en acciones que impliquen una transformación física más o menos radical, con destrucción de construcciones y obras. A veces incluso puede adoptar un cariz aparentemente negativo, como es el de frenar la degradación de las edificaciones y la urbanización de una zona determinada.

<sup>311</sup> CLIMENT SOTO, L. Los Planes Especiales de Protección y Reforma Interior. (Curso básico de planeamiento y gestión). Madrid, 1987. Pág. 233.

<sup>312</sup> DE VICENTE DOMINGO R, «Los Planes Especiales de Ordenación Urbana.» Editorial Montecorvo. Edición. 2008. Pág. 33.

En esta línea, la preservación del patrimonio arquitectónico es una apuesta importante de la legislación urbanística y de la sostenibilidad en el medio urbano, por tanto, las actuaciones de conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico que se realicen en ejecución de un Plan Parcial de Mejora o un Plan de Reforma Interior tienen carácter preferente.

Pero el PRI no es una fórmula para un conservacionismo a ultranza. El PRI se sitúa, desde la perspectiva de la renovación urbana, en un punto de equilibrio entre la modernización y la conservación. Modernizar dentro del marco más amplio de la ciudad a la que pertenece no como una pieza aislada sino integrado en ella. Conservar lo que realmente sea merecedor de unos valores culturales o urbanos: las señas de identidad de un área, un barrio, una zona típica y/o antigua, la trama histórica, etc.

Lo que mueve el PRI es la transformación urbana, ese es su aliento más genuino y primario tanto históricamente como en la actualidad, pero ahora con el contrapeso de la preservación del patrimonio. El principio activo de la reforma sigue siendo la renovación.

La unión entre los fines de reforma y de protección, muy aconsejada en la doctrina especializada, ha dado lugar en la práctica a un tipo de plan que se ha extendido por todo el territorio nacional: planes (especiales) de reforma interior y de protección simultáneamente.

La amplitud de algunos de sus fines —por ejemplo, el de modernizar su destino urbanístico— permite una multiplicidad de aplicaciones que la práctica administrativa se encarga de demostrar. Así se constata dentro de la propia legislación urbanística valenciana que prevé expresamente la posibilidad de dictar Planes Especiales (sic) de Reforma Interior «para frenar la degradación progresiva de la edificación o la persistencia del déficit de equipamientos públicos, o bien la insuficiencia o la falta de calidad de la urbanización, de las redes viarias, de saneamiento y del espacio público». Y en el extremo opuesto tendríamos los supuestos de PRI de zonas de «remodelación global por reforma interior», «actuaciones integrales de renovación urbana, en las que la actuación supone la desaparición generalizada de las edificaciones preexistentes»

#### **1.1.4. Clases de planes de reforma interior según alcance y objeto. Especial referencia al régimen de la Comunidad Valenciana**

La primera clasificación que pudo realizarse en el ámbito de los Planes Especiales de Reforma Interior fue la establecida en el art. 23.3 LS 1976, consistente en distinguir entre PERI previstos en el planeamiento general y los no previstos.

Esta distinción, sin embargo, no fue contemplada en el Texto Refundido de la LS 1992, que expresamente excluía esa distinción del art. 85, coherentemente con las previsiones del Texto de 1992, debido a que algún autor, entre ellos JIMÉNEZ DE CISNEROS<sup>313</sup>, ha manifestado la obligación impuesta a los Planes Generales por el art. 72.2.c) de incluir en su contenido «usos, intensidades y tipologías edificatorias resultantes de las operaciones de reforma interior a desarrollar mediante planeamiento especial, salvo que el ámbito de este planeamiento constituya un Área de reparto independiente». Algo exigido, por otra parte, por ser el aprovechamiento tipo y las áreas de reparto ejes fundamentales del texto de 1992, que impiden que PERI no previstos puedan alterar los mismos.

Otro criterio de clasificación es el de la dimensión territorial de los Planes Especiales de Reforma Interior que pueden ser de actuaciones aisladas y de operaciones integradas, criterio comprendido en el art. 83.1 del Reglamento de Planeamiento y en el art. 85.1 de la LS 1992 que copia el texto reglamentario.

---

<sup>313</sup> JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J., *Jerarquía entre planes urbanísticos: límites del planeamiento inferior. Planes Especiales independientes*, CEMCI, Granada, 1998.

Lo bien cierto es que, aunque la práctica totalidad de las CCAA continúa manteniendo la denominación de «Plan de Reforma Interior», asistimos a una clara dispersión hacia la utilización de otras nomenclaturas y términos, entre estos, el Plan de Modernización y Mejora (art. 7 LRMATCan), Plan de Rehabilitación, Regeneración y Renovación (art. 45.2.j LOUSBal) o, sencillamente, Planes de Mejora Urbana (art. 70 TRLUCat).

Incluso, se opta por la prevalencia del Instrumento Urbanístico del Plan Parcial, frente al resto de Instrumentos urbanístico de desarrollo, derivándose de este todas las posibles funciones. Tal es el caso del art. 47.2 LSMad que los denomina como Planes Parciales de reforma interior, perdiendo la sustantividad propia mantenida desde el TRLS 76.

#### 1.1.4.1. Planes de reforma interior según su objeto

Por lo que se refiere a la clasificación de los Planes de Reforma Interior según su objeto y finalidades, nos encontramos con los siguientes tipos.

a) **Operaciones de Reforma Interior o de Reordenación Urbana.** Esta finalidad se reconoce en el art. 29.1.b LOTUP de la Comunidad Valenciana; art. 132 LOTyUM; art. 6 RPPExt; art. 47 a 49 LUCL y art. 143 a 148 RUCL.

Entrarían también en este apartado los Planes de Reforma Interior que tengan por objeto completar, renovar o incluso sustituir completamente la urbanización existente por una nueva (art. 63 RPEX; art. 60 LOUPMRG; art. 50 LSM; art. 29 LOUSB).

b) **Rehabilitación de Zonas Urbanas degradadas y Saneamiento de Barrios Insalubres.** Obviamente, la recuperación de zonas vulnerables, en las que se intensifican situaciones de degradación, polígonos de infraviviendas con graves deficiencias de rehabilitación, o áreas urbanas con procesos de urbanización marginales, pueden ser objeto de un Plan de Reforma Interior. Esta regulación se ha reconocido en distintos marcos normativos autonómicos entre estos el art. 47 a 49 LUCyL, art. 70 LOUyPMRG, art. 61.1 LFOTyUN, art. 70 TRLUC.

c) **Rehabilitación de Inmuebles.** Otro de los cometidos de los PRI se centra en la rehabilitación del patrimonio edificado en el marco de las denominadas Áreas de Rehabilitación Preferente y que tienen como objetivo inmediato, la recuperación y revitalización del patrimonio arquitectónico o urbano existente (art.63 RPEX; art. 42 LOUSB y art. 29.2 TRLSCLM) o la regeneración de bienes inmuebles abandonados con objeto de habitarlos (art. 34.2 LUCyL, art. 50 LSM).

c) **Creación de Dotaciones urbanísticas y Equipamientos Comunitarios.** Aunque deberían ser cometidos más propios de los Planes Especiales que de los Planes de Reforma Interior, lo bien cierto es que varias Comunidades Autónomas atribuyen a estos últimos el cometido de la obtención del suelo necesario para la obtención de este tipo de dotaciones. Así ocurre con el art. 69.1 TROTUA, art. 132 LOTyUM, art. 70 LOUyPMRG; art. 78.2.c) LOTUR. Este tipo de equipamientos puede ser, como así concreta el art. 70 LSUPV, tanto público como privado.

d) **Resolver problemas de circulación.** Por lo que respecta a este cometido de los PRI, se trata de una competencia más propia de los Estudios de Movilidad que de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico. No obstante, muchas Comunidades Autónomas atribuyen, también, estas funciones a los Planes de Reforma Interior. Así lo reconocen el art. 69.1 TROTUA, art. 78.2.c) LOTUR, art. 61 LOTUN.

e) **Otras Finalidades y objetos.** Finalmente, se permite que los PRI planteen otros objetivos adicionales a los anteriores, entre estos, la mejora del medio ambiente o de los servicios públicos (art. 70 TRLUC, art. 50 LSM; art. 70 LOUPMRG, art. 78.2.c) LOTUR), o la ordenación del subsuelo (art. 70 TRLUC).



#### *1.1.4.2. Planes de reforma interior según su ámbito de actuación*

Obviamente, el ámbito de actuación de los Planes de reforma Interior es el suelo urbano, en sus distintas modalidades: consolidado por la urbanización (SUC) o no consolidado por la urbanización (SUNC).

De esta forma, la legislación valenciana regula los Planes de Reforma Interior diferenciándose aquellos que actúan sobre Ámbitos previamente Urbanizados, ámbitos que presenten un alto grado de consolidación y, finalmente, los Planes de Reforma Interior que tengan por objeto las Actuaciones sobre el Medio Urbano (art.40.2 LOTUP).

No obstante, alguna CCAA, entre estas el Texto Refundido de la Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, atribuyen a los Planes Parciales de Ordenación la realización de operaciones de reforma interior o renovación urbanas, en ámbitos de suelo urbanizable (art.35 TRLO-TENC) o incluso no urbanizable.

Esta posibilidad se confirma con la lectura de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, que permite la reclasificación de nuevos suelos urbanizables siempre que simultáneamente se proceda a la desclasificación de suelo turístico en igual o mayor proporción. Asimismo, se permite la reclasificación como consecuencia de operaciones de reforma interior que ocasionen un traslado de ubicación de instalaciones hoteleras ya existentes (art.21.b LMUOTCan).

En igual sentido, Castilla-León también habilita al PRI para que pueda superar el ámbito del suelo urbano afectando a suelo rústico o no urbanizable, siempre que resulte necesaria la ubicación en estos de dotaciones urbanísticas públicas, con un máximo del 10 % de la superficie total del ámbito.

#### *1.1.4.3. Planes de reforma interior en razón a su modalidad de gestión*

De conformidad con la modalidad de gestión del Plan de Reforma Interior, puede delimitarse el ámbito a desarrollar por medio de Programas de Actuación Aislada, también denominados, Actuaciones de Edificación (art. 29.2 TRLSCLM), o en Programas de Actuación Integrada (art.40.2 LOTUP).

Por tanto, podremos encontrarnos con Planes de reforma Interior que delimiten directamente la correspondiente Unidad de Ejecución para su desarrollo mediante Actuaciones de Transformación Urbanística o Programa de Actuación Integrada, así como otros Planes que se ejecuten mediante Actuaciones Aisladas o Edificatorias o a través, incluso, de actuación de dotación.

#### *1.1.4.4. Planes de reforma interior en razón al carácter de sus determinaciones*

Según este criterio de clasificación, pueden existir Planes de Reforma Interior que traten la Ordenación Pormenorizada, así como de Planes que afecten a la Ordenación Estructural<sup>314</sup> (art.63.2 LOTUPCV).

---

<sup>314</sup> Estas dos posibilidades las expresa la **STSJ de la Comunidad Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de abril de 2008 (ponente Amalia Basanta Rodríguez)** que cita: «El PRI es, pues, planeamiento derivado en cuanto desarrolla o complementa la ordenación estructural y, en su caso, mejora la ordenación pormenorizada del PGOU estableciendo una ordenación pormenorizada propia que perfecciona la ordenación física del territorio para uno o varios sectores completos delimitados al efecto por dicho Plan General. Ello si bien, y aun cuando plan subordinado —presupone la existencia del PGOU— es plan de «colaboración» de manera que cuando se plantea en términos de mejora puede alcanzar hasta la modificación de la ordenación establecida en el primero, adaptando-modificando la ordenación detallada o pormenorizada directamente que este establece, abordando en definitiva las nuevas exigencias impuestas por la realidad

## **1.2. El suelo urbano como ámbito territorial del PRI**

El ámbito territorial de aplicación del Plan de Reforma Interior es el suelo urbano. Por tanto, esta acotación del PRI a los suelos urbanos o ámbitos previamente urbanizados o con alto grado de consolidación y en los ámbitos de actuación sobre el medio urbano debe ser el campo de actuación de este instrumento.

Partiendo de ese presupuesto, que es la condición de suelo urbano con todos los efectos que comporta esta clasificación, habrá que considerar en qué medida resultan idóneas las zonas de suelo urbano como zonas o áreas de reforma interior, y por tanto de PRI. Un requisito común a todas ellas que debe asegurarse en todo caso es la precisión en la delimitación del espacio objeto de la ordenación.

Por tanto y aunque el ámbito natural es el del suelo urbano, distinta normativa autonómica, como por ejemplo la Ley 13/2015 de Urbanismo de Murcia, permite que actúe también sobre suelo urbanizable.

Al mismo tiempo, y como se ha dicho con anterioridad, el Texto Refundido de la Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias atribuye a los Planes Parciales de Ordenación la realización de operaciones de reforma interior o renovación urbanas, en ámbitos de suelo urbanizable (art.35 TRLOTENC) o incluso no urbanizable.

---

no tenidas en cuenta o sobrevenidas. En tal sentido la colaboración que el PRI acomete va dirigida a la renovación urbana, moderando densidades, reequipando barrios enteros o modernizando su fisionomía

## **2. LA REGENERACIÓN URBANA A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. LOS PLANES DE REFORMA INTERIOR**

### **2.1. Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia**

Según GONZÁLEZ VARAS<sup>315</sup>, se encomienda a los Planes Especiales de Ordenación o Reordenación Urbana, (art. 132 LOTyUMur) entre otros cometidos, la descongestión del suelo, la creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitario, reforma, renovación y rehabilitación integral de barrios.

También se atribuye a este tipo de Planes, como así expone LÓPEZ PELLICER<sup>316</sup>, la resolución de problemas de accesibilidad, circulación o de estética, la mejora del medio ambiente y otros fines análogos, como calificación de suelo para vivienda protegida y aplicación de primas de aprovechamiento.

Se confunde, como así sucede con otras CCAA, los cometidos propios de los Planes Especiales que disponen de un objeto monográfico y único, con la versatilidad de los Planes de Reordenación Urbana que contemplan un régimen más integral, regulándose así, de forma pormenorizada, cada uno de los parámetros de la reforma interior.

En este contexto, interesa hacer constar que en la región de Murcia se han realizado, hasta la fecha, importantes actuaciones de reforma y renovación urbana sobre polígonos de viviendas de los años 50 y 60 y cascos antiguos con importantes déficits urbanísticos.

De esta forma, AMORES INIESTA y de la VILLA SANZ<sup>317</sup> contemplan que en estos casos sí estaremos ante un plan especial dirigido a un ámbito territorial específico, radicando su peculiaridad en el carácter urbano del suelo sobre el que se proyecta, de modo que el cometido del plan especial irá dirigido a «mejorar» dicha trama urbana preexistente, ya sea mediante la previsión y creación de nuevas dotaciones urbanísticas, equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios, resolución de problemas de accesibilidad, comunicación, estética, y otros fines análogos, (art. 114 TRLSRM).

#### **2.1.1. Plan especial del Barrio de la Paz y la Fama (Murcia) de 25 de junio de 2009**

Por lo que se refiere a los antecedentes históricos del Barrio de «La Paz», este surge como una promoción pública de los años cuarenta y sesenta en su condición de ensanche periférico de la ciudad. Por otro lado, el Barrio de «La Fama» se desarrolla posteriormente con un Plan Parcial para llenar el espacio que separaba los barrios periféricos del casco. Esta última también nace como una promoción pública, llevándose a cabo la urbanización por parte del Ministerio de la Vivienda en los años sesenta.

---

<sup>315</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S y SERRANO LÓPEZ J.E «Comentarios a la Legislación Urbanística de la Región de Murcia». Editorial Aranzadi. 2008. Pág. 189

<sup>316</sup> LÓPEZ PELLICER, J.A.»La Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia». Editorial Diego Marín. Pág. 56.

<sup>317</sup> AMORES INIESTA, ARTURO Y DE LA VILLA SANZ, MARIANO, «Planeamiento especial», en Amores Iniesta, Arturo DERECHO URBANÍSTICO Y DE SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2011, págs. 123 a 138



**Figura 236. Imágenes Barrio de la Pas. Fuente. [www.laponiondemurcia.es](http://www.laponiondemurcia.es)**

Según cita la Memoria justificativa del Plan, se plantea el derribo de las 1.502 casas sociales de 40 metros cuadrados del polígono y la construcción de 2.895 viviendas nuevas —1.502 reservadas para los actuales propietarios— en 64 edificios de cinco a 24 plantas, además de nuevos aparcamientos subterráneos, viales, zonas verdes y espacios comunes. Catorce hectáreas de superficie en el centro de la ciudad que arrastraba ciertos problemas de exclusión social.



**Figura 237. Estructura del PERI «La Paz» de la ciudad de Murcia. Fuente. <http://urbanismo.murcia.es>**

Por lo que se refiere a la modalidad de gestión, se prevé la constitución de una Junta de Compensación, junto con la aprobación de un Proyecto de Reparcelación de carácter horizontal, abonándose cuotas de rehabilitación o edificación en especie mediante la asignación de techo edificable o departamentos del edificio.

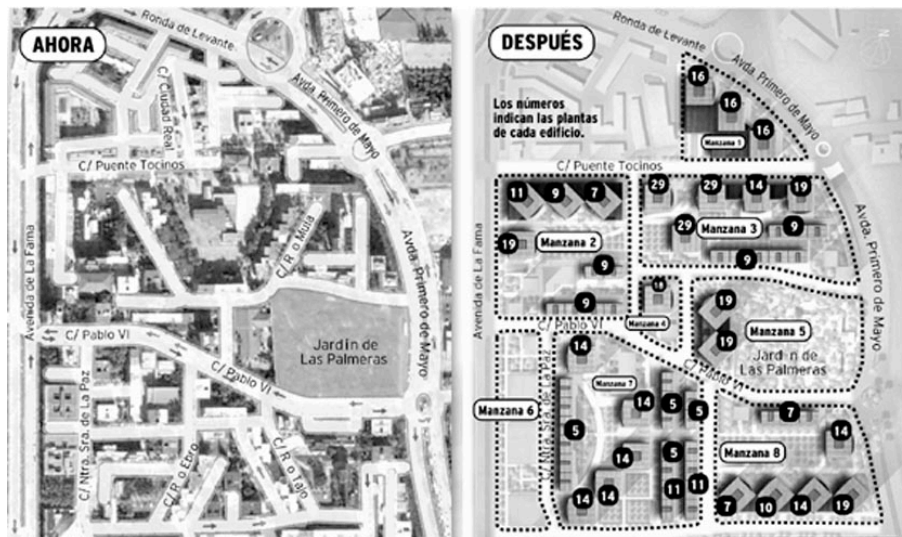


Figura 238. Ordenación del Plan Especial. Vigente y propuesta. Fuente. Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia.

## 2.2. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

Por lo que se refiere al marco jurídico de Andalucía, el art. 14 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y como expone PÉREZ MARÍN<sup>318</sup>, atribuye también a los Planes Especiales las funciones de conservar, proteger y mejorar el medio urbano (apartado b) así como establecer la ordenación detallada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones u operaciones integradas de reforma interior, para la renovación, mejora, rehabilitación o colmatación de las mismas. (apartado c)<sup>319</sup>.

Según PORTO REY<sup>320</sup>, en el marco de estos Planes Especiales de Reforma Interior, en Andalucía se han realizado importantes procesos de revitalización y mejora de la ciudad ya consolidada<sup>321</sup>.

<sup>318</sup> PÉREZ MARÍN El Urbanismo en Andalucía Abogados 2007 Editorial: Comares. Pág. 13

<sup>319</sup> VERA JURADO y ILDEFONSO HUERTAS\_ Derecho Urbanístico de Andalucía. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, 742 páginas.

<sup>320</sup> PORTO REY. «Derecho Urbanístico de Andalucía», edición nº 2, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006

<sup>321</sup> En la ciudad de Sevilla<sup>320</sup>, se encuentran hasta la fecha de la tramitación de los Planes Especiales de Reforma Interior de P.E. del Área AP-25 del P.E. Del Puerto, Muelle de Las Delicias, el P.E. Parque De Torreblanca, el P.E. Alameda-Feria P.E. Parque Del Polígono Aeropuerto Sgel-3, el P.E. Aparcamiento Colegio Portaceli P.E. Parque Miraflores, el P.E. Casa De La Moneda P.E. Parque Norte, el P.E. de El Gordillo P.E. Parque Sur Del Polígono Aeropuerto Sgel-5, P.E. de El Puerto de Sevilla P.E. Parque Temático De La Cartuja Modificado, el P.E. Parque Urbano Ribera Del Guadaira Sgel-8, el P.E. De La Bicicleta P.E. Plaza De Armas, el P.E. de La Cartuja Y Su Entorno P.E. Plaza De Armas Modificado, o el P.E. Edificación Y Jardines De Villa Gracia P.E. Puntos De Abastecimiento De Carburantes P.E. Hospital Bermejales, Parcela Sips Del Sup Gu-4, P.E. La Maestranza Jardín De La Caridad P.E. Sector 3 Parque Temático Cartuja, P.E. La Maestranza Jardín De La Caridad, P.E. Supa-Ca, Cartuja Sur, P.E. Parcela Colegio San Fernando Hh Maristas, P.E. Zona Norte Isla De La Cartuja, P.E. Parcela En Calle Isaac Peral Nº 2 P.E. De Rehabilitación De Zonas Degradada, P.E. Parque Central Del Polígono Aeropuerto, P.E. Parque De Bermejales Sgel-9 P.E. De Protección Y Mejora Cauce Del Río, P.E. Parque De Guadaira Sgel-7 Y Sgel-10 P.E. De Protección De La Buhaira. Por lo que se refiere a la ciudad de Málaga, se han aprobado hasta la fecha los siguientes Planes Especiales: En el Sector BAHIA DE MÁLAGA PERI-BM.1 «El Olivar», en CAMPANILLAS PERI-CA.1 «Campanillas I», PERI-CA.2 «Campanillas II», PERI-CA.3 «Colmenarejo», PERI-CA.4 «Matadero», PERI-CA.5 «Pilar del Prado», PERI-CA.6 «Huertecilla Mañas», PERI-



Figura 239. Vista aérea PERI El Duende 1. Fuente Ayuntamiento de Málaga.



Figura 240. Vista aérea PERI El Duende 2. Fuente pagina web. Ayuntamiento de Málaga.

CA.7 «Los Morales», CHURRIANA PERI-CH.1 «Los Manantiales», PERI-CH.2 «Las Animas», GUADALHORCE PERI-G.1 «San Carlos», PERI-G.2 «San José del Viso», PERI-G.3R «Intelhorce Residencial», PERI-G.3I «Intelhorce Industrial», PERI-G.4 «Cortijo San Julián», PERI-G.5 «Sánchez Blanca», PERI-G.6 «Azucarera», LITORAL ESTE PERI-LE.1 «Jarazmín Norte», PERI-LE.2 «Jarazmín Sur», PERI-LE.3 «Calle Mar», PERI-LE.4 «Las Esclavas», PERI-LE.5 «La Mosca», PERI-LE.6 «El Candado», PERI-LE.7 «Hacienda Miramar», LITORAL OESTE PERI-LO.1 «C/ Ferrocarril del Puerto», PERI-LO.2 «C/ Orfila», PERI-LO.3 «Pacífico», PERI-LO.4 «Plaza San Fermín», PERI-LO.5 «Guindos I», PERI-LO.6 «Guindos II», PERI-LO.7 «Guindos III», PERI-LO.8 «La Princesa», PERI-LO.9 «Tabacalera», PERI-LO.10 «Repsol», PERI-LO.11 «Camino de la Térmica II», PERI-LO.12 «C/ Santa Rufina», PERI-LO.13 «C/ San Lucas», PERI-LO.14 «Camino de la Térmica I», PERI-LO.15 «Avda. de Europa», PRO-LONGACIÓN PERI.P.1 «Iglesia del Carmen», PERI.P.2 «Avda. de la Aurora», PERI.P.3 «Alcalde Díaz Zafra», PERI.P.4 «Juan Gris», PERI.P.5 «El Duende», PERI.P.6 «Virgen del Pilar», PERI.P.7 «Virgen de la Fuensanta», PEDRIZAS PERI-PD.1 «Pura Gutiérrez», PERI-PD.2 «Monte Dorado», PERI-PD.3 «Gandalín», PERI-PD.4 «El Tropezón», PUERTO DE LA TORRE PERI-PT.1 «Torremar Atabal», PERI-PT.2 «Atabal Este», PERI-PT.3 «Asteroide», PERI-PT.4 «Los Almendros», PERI-PT.5 «El Tomillar», PERI-PT.6 «Carril de Orozco», PERI-PT.7 «Salinas», ROSALEDA PERI-R.1 «La Corta», PERI-R.2 «Depósito de Alcubillas», PERI-R.3 «Hospital Civil», PERI-R.4 «Jabonero», TEATINOS PERI-T.1 «Amoniaco», PERI-T.2 «Cerámica de la Laguna» o el del Barrio de Trinidad y Perchel. En Huelva por su parte, consta la tramitación de los siguientes Planes Especiales de Reforma Interior P.E.R.I. Nº 1 Pescadería, P.E.R.I. Nº 2 Mercado del Carmen, P.E.R.I. Nº 5 Cabezo de San Pedro, P.E.R.I. Nº 6 Plaza de Toros, P.E.R.I. Nº 8 Subida al Santuario de la Cinta, P.E.R.I. Nº 9 Seminario, P.E.R.I. Nº 10 San Antonio, P.E.R.I. Nº 11 Mackay-Mc Donald, P.E.R.I. Nº 12.1 Calle Cervantes, P.E.R.I. Nº 13 Cabezo Mondaca P.E.R.I. Nº 14 La Alquería.

### **2.3. Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura**

Los Planes Especiales responden, en la LSOTEX, a aquellos instrumentos de Planeamiento que se redactan para áreas concretas de suelo urbano. Asimismo, estos Planes determinarán los ámbitos en los que puedan diferenciarse los terrenos que han de quedar sujetos al régimen de actuaciones de urbanización de las que se sometan al régimen de actuaciones de edificación (art. 72.2).

Por su parte, el art. 63 del Decreto 7/2007 de 23 de enero por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura atribuye a este tipo de Planes dos finalidades importantes:

a. La realización, en áreas integradas, de operaciones de renovación urbana dirigidas a moderar densidades, reequipar espacios urbanos, modernizar su destino urbanístico o mejorar su calidad urbana o su cohesión territorial o social.

b. La definición de áreas de rehabilitación preferente, preservando en todo caso el patrimonio histórico de interés.

En este contexto, podrán integrarse en este ámbito:

a. Áreas integradas de suelo urbano objeto de operaciones de renovación urbana, las situadas en los núcleos urbanos y comprensivas de terrenos urbanizados cuya urbanización entienda preciso completar o renovar o, incluso, sustituir completamente por una nueva.

b. Áreas de rehabilitación preferente, aquéllas comprensivas de terrenos de suelo urbano en las que considere necesaria la recuperación o la revitalización socio-económica del patrimonio arquitectónico y urbano existente.

Asimismo, se detalla el ámbito de este tipo de PERI<sup>322</sup> comprendiendo desde un barrio y, como mínimo, una manzana, hasta un núcleo urbano completo (art. 65), atendiendo a criterios de racionalidad. Deben justificarse, en todo caso, su coherencia desde el punto de vista de la óptima integración de la ordenación que deban establecer en la del entorno urbano inmediato.

### **2.4. Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León**

En la Comunidad de Castilla-León y al igual que el resto de Comunidades Autónomas, se utilizan los Planes Especiales, entre otras finalidades, para la programación de actuaciones de rehabilitación urbanística o de reforma interior (art. 47 a 49 LUCyL y 143 a 148 RUCyL).

En este contexto y como así expone QUINTANA LÓPEZ<sup>323</sup>, estos Planes tienen por principios la orientación del crecimiento de los núcleos de población con el fin completar las tramas urbanas existentes y solucionar los problemas urbanísticos de las áreas degradadas favoreciendo la reconversión y reutilización de los inmuebles abandonados, con preferencia a los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos.

Curiosamente, se permite a los Planes Especiales de Reforma Interior que tengan por objeto planificar actuaciones de regeneración o renovación urbana que, incluso, trasciendan el ámbito del suelo urbano afectando a terrenos clasificados como suelo rústico cuando resulten necesarios para ubicar

---

<sup>322</sup> Analizándose los PERIS, aprobados por parte de la ciudad de Cáceres, consta la aprobación del APE 22.02 (Virgen de Guadalupe), el Plan Especial de Reforma Interior Poblado Minero Aldea Moret o el Plan Especial del Mercado de Ronda del Carmen.

<sup>323</sup> QUINTANA LÓPEZ, T Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla Y León (3ª Edición). Tirant lo Blanch. 2009. Pág. 78

dotaciones urbanísticas públicas, con un máximo del 10 por ciento de la superficie total del ámbito, y en ningún caso cuando gocen de algún tipo de protección conforme a la legislación sectorial (art. 47.3 LUCL).

## 2.5. Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (LSGal)

Según el art. 72 de la Ley 2/2016, se atribuye a los Planes especiales de reforma interior, la ejecución de operaciones de reforma para la descongestión, la mejora de las condiciones de habitabilidad, la creación de dotaciones urbanísticas, el saneamiento de barrios insalubres, la resolución de problemas de circulación, la mejora del ambiente o de los servicios públicos, la rehabilitación de zonas urbanas degradadas u otros fines análogos.

Esta norma únicamente permite este tipo de planes para la gestión de suelo urbano no consolidado, sin que, aparentemente pueda trasladarse a los suelos urbanos consolidados.

Asimismo, el art. 54 LSGal delimita claramente el concepto de suelo urbano no consolidado, reservándolo a los terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas, a aquéllos terrenos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la realmente existente y finalmente para las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento.

Por otra parte, Galicia y como así se expuesto para otras CCAA, dispone de una acreditada práctica en la gestión de Planes Especiales de Reforma Interior. En este contexto, se ha considerado la conveniencia y oportunidad, de referirnos a otros, al PEPRI del Casco Vello del Barrio del Cura en Vigo.



Figura 241. Plan de Ordenación del Plan Especial del Barrio del Cura. Vigo. Fuente. Página web Ayuntamiento de Urbanismo de Vigo.

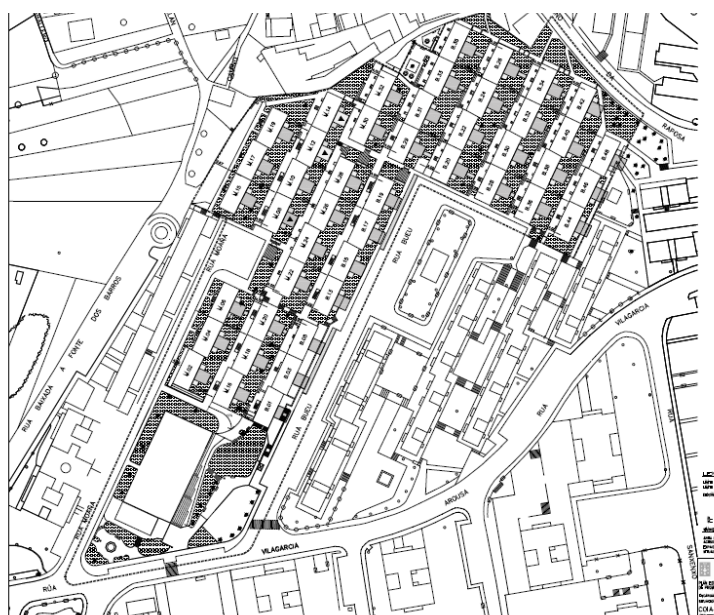




**Figura 242. Plan Especial Barrio del Cura (Vigo) 1. Fuente Página web. Ayuntamiento de Vigo.**

Este Plan Especial de Reforma Interior responde a un ámbito de Bloques de Viviendas, conocidos como «El Camiño Soutelan», en el Barrio la Coya. Los primeros edificios fueron construidos por Promotora Benéfico Popular de la entonces Caja de Ahorros Municipal de Vigo (hoy integrada en Abanca). Las siguientes urbanizaciones también fueron creadas por cooperativas de vivienda promovidas por empresas como, por ejemplo, Citroën y Astilleros Vulcano. A parte de las susodichas cooperativas, gran parte del barrio fue urbanizado como Vivienda de Protección Oficial. En 20 años, la zona experimentó un enorme crecimiento y se convirtió en la parroquia más poblada de la ciudad.

En otro orden de cosas, también merece un estudio más detallado el Plan Especial de Protección y ciudad Vieja de «La Coruña»



**Figura 243. Plan Especial de Protección de Reforma Interior de la Cidade Vella e A Pescadería de A Coruña, aprobado definitivamente en data 14.12.98.**

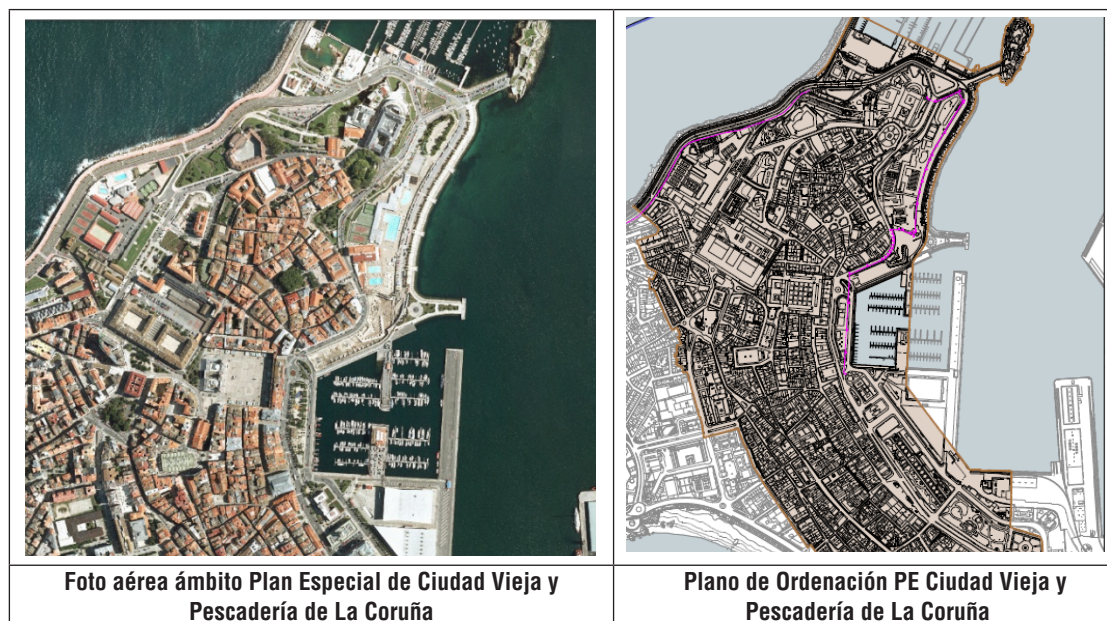


Figura 244. Plan Especial de Reforma Interior Ciudad Vieja La Coruña

## 2.6. Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias

En Asturias, y como así contempla FERNÁNDEZ GARCÍA<sup>324</sup>, se reproduce, al tenor literal, la definición de los Planes Especiales de Reforma Interior de la propia Comunidad Gallega y los define como aquéllos instrumentos que tengan por objeto la ejecución de operaciones integradas de reforma interior, así como para la descongestión del suelo urbano, actuaciones de renovación urbana, la mejora de las condiciones de habitabilidad, la rehabilitación, la creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, resolución de problemas de circulación y otros fines análogos (art. 69.1).

Esta disposición y como señala BOCANEGRA SIERRA<sup>325</sup>, se completa mediante el art. 175 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias que define las Operaciones de reforma interior como aquellas que tienen por objeto establecer unidades de actuación con objeto de conseguir las siguientes determinaciones:

- a) Delimitación de su perímetro; plazo para la aprobación del planeamiento de reforma.
- b) Condiciones, plazos y prioridades para la urbanización; asignación de intensidades, tipologías edificatorias y usos globales en las diferentes zonas que se establezcan; aprovechamiento medio de la unidad y el sistema de actuación; las dotaciones locales, incluidas las obras de conexión con los sistemas generales [art. 60.o) TROTU].

De estos objetivos se desprende que el ámbito de actuación típico del PERI será el suelo urbano no consolidado, lo cual confirma el Texto Refundido en su art. 114.3, al determinar que se incluyan en

<sup>324</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, F, Y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.J. Manual de derecho urbanístico del Principado de Asturias. Editorial Aranzadi. 2010. Página 87

<sup>325</sup> BOCANEGRA SIERRA y RUERGO LORA, A.»El derecho urbanístico del Principado de Asturias» 3ª ed. Oviedo: lustel, cop. 2005.

esa categoría de suelo «los terrenos urbanos en los que sean precisas operaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución entre los afectados, así como aquellos sobre los que el planeamiento prevea una ordenación sustancialmente diferente de la existente». Igualmente, el art. 60 o) TROTU incluye las determinaciones que ha de contener el PGO en el caso de que establezca unidades que precisen de reforma interior.

Estos preceptos y como cita ALONSO IBÁÑEZ<sup>326</sup>, configuran el PERI como un instrumento específico de ordenación del suelo urbano no consolidado de gran capacidad operativa, puesto que en esa clase de suelo es posible delimitar polígonos o unidades de actuación y los propietarios están obligados al cumplimiento de deberes urbanísticos similares al suelo urbanizable: cesión y urbanización del suelo para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local, cesión del diez por ciento del aprovechamiento medio correspondiente al ámbito, y edificación de los solares en el plazo que establezca el planeamiento.

## 2.7. Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

El art. 59.2.c LOTRUSCA vendría a ser el artículo más sucinto de todas las Comunidades Autónomas y única y exclusivamente atribuye a los Planes Especiales las actuaciones de Reforma Interior en suelo urbano, sin posibilidad de extenderlo a otras finalidades.

Por otra parte, el art 45 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, en su apartado d), contiene, como otras determinaciones del Plan General de Ordenación, la «Delimitación de los núcleos o zonas de carácter tradicional, donde la ordenación urbanística debe plasmar un criterio orientador, previendo opciones alternativas y escalonadas de conservación, reforma, renovación o sustitución, cuyo diseño armonice con la tipología preexistente, sin perjuicio de que, justificadamente, se contemplen supuestos de ruptura de dicha tipología».

Expuesto lo anterior y a través de una abundante experiencia, Cantabria y especialmente Santander disponen de interesantes antecedentes en los trabajos de revitalización y reforma de la ciudad.

De hecho, en la actualidad, esta ciudad se encuentra gestionando entre otros el PEPRI «Cabildo de Arriba» o el PEPRI «Frente Marítimo Área Específica AE-87».

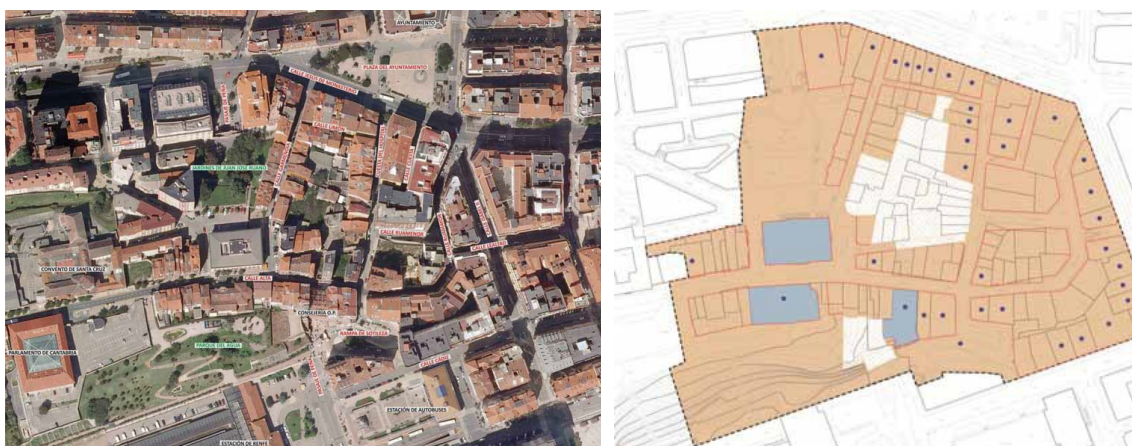


Figura 245. Plan Especial de Protección y Reforma Interior «Cabildo de Arriba» Fuente [www.porta-ayto-santander.es](http://www.porta-ayto-santander.es)

<sup>326</sup> ALONSO IBÁÑEZ, M.R «Comentarios a la legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.» Montecorvo, Madrid, 2005, págs 625-635.

## **2.8. Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.**

Por lo que se refiere a esta CCAA, se atribuye a los Planes Especiales de Reforma Interior el desarrollo de las propuestas urbanísticas para la protección, reforma interior y rehabilitación urbana de sectores de suelo urbano, así como para el saneamiento de las poblaciones (art.61.1).

Por otra parte, les atribuye las funciones de: a) Llevar a cabo actuaciones aisladas que se encaminen a la descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones urbanísticas, y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos y otros fines análogos, o b) realizar asimismo operaciones integradas de reforma interior<sup>327</sup>.

Apreciamos un punto de inflexión, a través de la Ley Foral 5/2014, de medidas para favorecer el Urbanismo Sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra que modifica la Ley 35/2002 citada.

Se incorporan, por tanto en este texto, los denominados Planes Especiales de Actuación Urbana (art. 61.2 LOTUN) que tienen por objeto y finalidad el suelo urbano incorporando Actuaciones edificatorias, de dotación o actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

## **2.9. Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja**

FERNÁNDEZ MAESTU<sup>328</sup>, y siguiendo el art. 78.2.c), contempla expresamente los Planes de Reforma interior en suelo urbano para llevar a cabo actuaciones aisladas que, conservando la estructura fundamental de la ordenación anterior, se encaminen a la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos o de otros fines análogos.

## **2.10. Ley 3/2009 de 17 de junio de Urbanismo de Aragón**

La ley de Urbanismo de Aragón contempla a los Planes especiales de reforma interior (art. 65), como aquellos que tienen como finalidad la ordenación pormenorizada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación.

De esta forma, los planes especiales de reforma interior sólo podrán formularse en desarrollo del plan general en suelo urbano no consolidado para establecer la ordenación pormenorizada de las áreas urbanas sujetas a reforma interior. Por su parte, el art. 118 del Decreto 52/2002, de 19 de febre-

---

<sup>327</sup> Entre los Planes objeto de nuestra atención, se encuentra el Plan Especial de Reforma Interior del I y II Ensanche de Pamplona o el Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Antiguo de Pamplona. El mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica del Casco, así como en general de sus valores ambientales, aunque en virtud de sus condiciones de Plan de Reforma Interior, el Plan Especial podrá prever justificadamente operaciones de modificación puntual de la parcelación y trama urbana que faciliten la consecución de los objetivos del planeamiento, la gestión del suelo, la obtención de dotaciones públicas de interés general y posibiliten la mejora de las condiciones higiénico-sanitarias y de habitabilidad de los edificios por medio de su rehabilitación o sustitución

<sup>328</sup> FERNÁNDEZ MAESTU, J.L, Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja: Comentarios, Concordancias, Jurisprudencia del TC Y TSJ Y Doctrina de la DGRN. DIJUSA, 2007. Pág. 49

ro, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley (vigente tras la Disposición Derogatoria 1ª de la Ley 3/2009) contempla la posibilidad de gestionar los ámbitos de suelo urbano consolidado, a través de Programas de Actuación Aisladas (art. 118.3) y los correspondientes al suelo urbano no consolidado mediante Programas de Actuación Integrada y la delimitación de Unidades de Ejecución (art. 118.4).

Tendrán por objeto actuaciones integradas de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que, en desarrollo de la ordenación estructural, se encaminen a la descongestión o renovación de usos del suelo urbano no consolidado, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos y otros fines análogos.

### **2.11. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña**

Cataluña nombra a los Planes Especiales de Reforma Interior como a los Planes de Mejora Urbana (art. 70 TRLUCat en relación con los arts. 90.2 y 3 del Decreto 305/2006, de 18 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo) otorgándoles como objetivos los siguientes:

a) En suelo urbano no consolidado, de completar el tejido urbano o bien de cumplir operaciones de rehabilitación, de reforma interior, de remodelación urbana, de transformación de usos, de reurbanización, de ordenación del subsuelo o de saneamiento de poblaciones y otros de similares<sup>329</sup>.

<sup>329</sup> Como Planes de Mejora objeto de estudio en Barcelona, podemos referirnos, entre otros al Plan de mejora urbana para la ordenación de las parcelas situadas al paseo de San Juan, núm. 86 y en la calle de Roger de Flor núm. 169; Plan de mejora urbana para la ordenación de las parcelas de las calles del Hospital, núms. 26-28-30 y de la Morera, núms. 2-4; Plan de mejora urbana para la ordenación de la dotación de viviendas para jóvenes situado a la calle Doctor Joaquín Albarrán nº 1-3 y 5-11; Plan de mejora urbana de ajuste de alineaciones del pasaje de conexión entre las calles de Maduixer y de Josep María Jujol; Plan de mejora urbana para la ordenación volumétrica de la parcela situada a la travessera de Arriba, núms. 97-99, en la calle de la Escorial, núms. 181-183, y en la calle de la Virgen María de la Salud, núms. 42-44; Plan de mejora urbana para la concreción del tipo de equipamiento y las condiciones de edificación del solar situado a la calle de Begur, núms. 22-26; Plan de mejora urbana para la ordenación de viviendas para jóvenes en el ámbito de la calle Viladrosa, 147-157 y Vía Favència, 294-312; Plan de Mejora Urbana del Sector 1 de Torre Baró PMU del Subsector 4 del Plan de Mejora Urbana de Lull-Subidas (PonienTE)-distrito 22@Barcelona; Plan de mejora urbana del sector de la Mar Bella; Plan de mejora urbana de modificación puntual del Plan Especial de Reforma interior Diagonal-Poblenou, en el ámbito de la Unidad de Actuación núm. 8 en la isla delimitada por las calles Bac de Rueda, Venezuela, Fluvia y Cristóbal de Moura; Plan de mejora urbana para la ordenación volumétrica de la dotación de viviendas para jóvenes situada al Paseo de Urrutia 17-35; Plan de mejora urbana para la ordenación de la parcela de la Avenida del Bogatell nº 64-68; Plan de mejora urbana que incluye las fincas de las calles Caballeros nº 14, Carreras nº 4, Sor Eulalia de Anzizu nº 13 y Grande Capita nº 9-11; Plan de mejora urbana de ordenación de volúmenes de ampliación del Hotel Condes de Barcelona; Plan de mejora urbana para la ordenación de la edificabilidad del solar ubicado en la calle de Aragón nº 631 635 esquina calle de Ter nº 10; Plan de mejora urbana para la definición de la alineación de la Rambla del Poblenou Gran Vía; Plan de mejora urbana del entorno al Mercado de la Barceloneta y la Plaza del Mar; Plan de mejora urbana para la ordenación de las parcelas situadas al paseo de San Juan, núm. 86 y en la calle de Roger de Flor núm. 169; Plan de mejora urbana para la ordenación volumétrica de la parcela situada al passig de Sant Gervasi, núm. 49, y la avenida del Tibidabo, núm. 7; Plan de mejora urbana para la ordenación de las parcelas de las calles del Hospital, núms. 26-28-30 y de la Morera, núms. 2-4; Plan de mejora urbana para la ordenación de la dotación de viviendas para jóvenes situado a la calle Doctor Joaquín Albarrán nº 1-3 y 5-11; Plan de mejora urbana de ajuste de alineaciones del pasaje de conexión entre las calles de Maduixer y de Josep María Jujol; Plan de mejora urbana para la ordenación volumétrica de la parcela situada a la travessera de Arriba, núms. 97-99, en la calle de la Escorial, núms. 181-183, y en la calle de la Virgen María de la Salud, núms. 42-44; Plan de mejora urbana para la concreción del tipo de equipamiento y las condiciones de edificación

b) En el suelo urbano consolidado, de completar o acabar la urbanización, para alcanzar la condición de solar, señalar las alineaciones o las rasantes, o bien completar o acabar la urbanización tanto si han sido incluidos a tal fin en un polígono de actuación urbanística o en sector sujeto a un plan de mejora urbana como si no han sido incluidos, y regular la composición volumétrica y de fachadas.

Los planes de mejora urbana, según ESTEBAN NOGUERA<sup>330</sup>, que tengan por objetivo la reforma interior, la remodelación urbana, la transformación de usos, la reurbanización o completar el tejido urbano pueden:

a) Determinar operaciones urbanísticas que comporten el desarrollo del modelo urbanístico del ámbito de que se trate o bien su reconversión en cuanto a la estructura fundamental, la edificación existente o los usos principales.

b) Establecer la sustitución integral o parcial de las infraestructuras de urbanización y la implantación de nuevas infraestructuras, por razones de obsolescencia o de insuficiencia manifiesta de las existentes o por las exigencias del desarrollo económico y social.

Finalmente, los Planes de Mejora que tengan por objetivo el cumplimiento de operaciones de revitalización del tejido urbano para garantizar el mantenimiento o el restablecimiento de la calidad de vida, deben regular las condiciones de compatibilidad de los diversos usos del suelo.

## **2.12. Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco**

Por lo que se refiere al País Vasco, se diferencian por una parte los Planes Especiales de Ordenación Urbana y los Planes Especiales Renovación Urbana.

Por una parte, y según ÁVILA<sup>331</sup>, el plan especial de ordenación urbana tiene por objeto desarrollar la ordenación estructural del plan general mediante el establecimiento de la ordenación pormenorizada de aquellas áreas de suelo urbano para las que el plan general permite diferir dicha ordenación. El plan especial de ordenación urbana podrá ser, así mismo, utilizado para modificar la ordenación pormenorizada del suelo urbano contenida en la documentación del plan general (art. 70).

Por otra parte, se regulan los planes especiales de renovación urbana que podrán tener por objeto el desarrollo de actuaciones concretas que, conservando la estructura fundamental de la ordenación anterior y sin alterar la edificabilidad urbanística, se encaminen a la descongestión del suelo urbano, a la creación de dotaciones públicas y equipamientos colectivos privados, al saneamiento de barrios, a la regeneración y rehabilitación urbana, a la reforma interior, a la resolución de problemas de movilidad o de estética, a la mejora del medio ambiente o de los servicios públicos y a otros fines análogos (art. 71).

Al amparo de lo previsto en este tipo de Planes, las capitales de provincias de Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia han recurrido pródigamente a los Planes de Reforma Interior<sup>332</sup>.

---

del solar situado a la calle de Begur, núms. 22-26 Plan de mejora urbana para la ordenación de viviendas para jóvenes en el ámbito de la calle Viladrosa, 147-157 y Vía Favència, 294-312; Plan de Mejora Urbana del Sector 1 de Torre Baro PMU del Subsector 4 del Plan de Mejora Urbana de Lull-Subidas (Poniente)-distrito 22@Barcelona.

<sup>330</sup> ESTEBAN NOGUERA J, «La Ordenación Urbanística: Conceptos, Instrumentos» Universitat Politècnica De Catalunya.» Iniciativa Digital Politècnica. Pàgina 17.

<sup>331</sup> ÁVILA, O. J. L. (1993). La ordenación del territorio en el País Vasco: Análisis y delimitación competencial. Madrid, Spain: Editorial Civitas. Pág. 23

<sup>332</sup> **Vitoria-Gasteiz** dispone en la actualidad de los Planes de PERI-1 Casco Medieval, PERI-2 Extensión Ali Oeste Plan Especial del Campus agroalimentario de Arkaute, PERI-3 Plaza de Toros, PERI-4 José Mardones, PERI-5 Complejo universitario II Fase, PERI-6 Paseo Cervantes Norte, PERI-7 Portal de Castilla Sur, PERI-8 S-3 Lakua (antiguo L-14), PERI-9 Área de Cen-

### 2.12.1. El plan especial de revitalización y mejora del casco viejo de Bilbao

Los barrios de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala se localizan en la margen izquierda de la Ría de Bilbao, en el centro sur de la ciudad, y cuentan con unos 15.000 habitantes. El conglomerado urbano que forman los tres barrios se encontraba aislado del resto de la ciudad por la propia Ría, el monte Miribilla y el paquete de vías de ferrocarril que conduce a la estación de Abando. El barrio más antiguo es Bilbao La Vieja, constituido en torno al año 1300. San Francisco y Zabala se construyeron entre finales del siglo XIX y durante el siglo pasado para acoger a la población trabajadora de las minas de Miribilla y de las actividades ferroviarias, que no encontraba acomodo en el ensanche burgués. El desarrollismo de las décadas de los 60 y 70 del siglo XX fue la época de apogeo de los barrios. En la actualidad, estos barrios acogen a buena parte de la población inmigrante extracomunitaria de la ciudad de Bilbao.

A principios de los años 90, los barrios se encontraban en una situación de importante deterioro, tanto en lo relativo al estado físico de la edificación y la urbanización, como a los graves problemas sociales de la población del área. La dinámica general de la ciudad tras la reconversión industrial de los años 80 y el elevado desempleo de un área tradicionalmente obrera habían derivado en segregación respecto al resto de la ciudad y en la proliferación de actividades al margen de la ley —tráfico de drogas y prostitución—. Las inundaciones del año 1983 habían afectado a la parte baja del barrio.

El proceso de rehabilitación arrancó con varios programas y planes coetáneos. La primera intervención fue la declaración de Área de Rehabilitación Integral (ARI) en el año 1991. La declaración de ARI, de acuerdo al Decreto 189/90 del Gobierno Vasco, conllevaba la necesidad de que el Ayuntamiento redactase un Plan Especial de Rehabilitación para el área y que encomendara su gestión a una Sociedad Urbanística de Rehabilitación.

---

tralidad Zaramaga, PERI-11 Esmaltaciones San Ignacio-Pemco-Camps, PERI-12 Abetxuko residencial Suroeste, PERI-13 Abetxuko residencial Sur, PERI-14 Abetxuko residencial Oeste, PEOU-16 Errekaleor, PEOU-17 Parcela sita en Portal de Betoño, 23, antiguo Convento Carmelitas, PEOU-18 Hospital Txagorritxu, PEOU-20 Centro de Salud de Zabalgana, PEOU-24 Polígono 32-Sur, equipamientos y PEOU-25 Plaza de Euskaltzaindia. En **San Sebastián** ha alcanzado una notable repercusión el Plan Especial de Ordenación Urbana del Área Interior de «Txomin Enea» Por lo que se refiere a **Bilbao**, se ha constituido como un referente histórico en los procesos de revitalización y mejora de la ciudad, entre otros el Plan Especial de Rehabilitación del Casco Viejo, aprobado definitivamente el 3 de julio de 1990 y revisado el 21 de abril de 1994, el Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior de Bilbao la Vieja, aprobado definitivamente el 18 de abril de 1994. Por lo que se refiere al PERI de Abando Ibarra, que fue definitivamente aprobado el 3 de abril de 1999 y que se encuentra, en la actualidad, en avanzado estado de ejecución, el Plan Parcial de la Mina del Morro, que se aprobó definitivamente el 20 de diciembre de 1995. El Plan Especial de Rehabilitación y Reforma Interior de Bilbao La Vieja (PERRI) se comenzó a redactar de forma simultánea al Plan General de Ordenación Urbana y se incluyó en éste como planeamiento incorporado. Ambos documentos fueron aprobados de forma definitiva en 1994. La delimitación del ARI coincide casi en su totalidad con la del PERRI. Al mismo tiempo el Ayuntamiento de Bilbao solicitó la financiación del Proyecto Urban Bilbao Puerta Abierta, que se desarrolló entre los años 1994 y 1997. Tras las inundaciones del año 1983 el Ayuntamiento creó la Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao S.A. (SURBISA). El objeto social de la empresa es «el desarrollo de las actividades de rehabilitación de naturaleza urbanística», inicialmente sobre el ámbito circunscrito al Casco Viejo de la Villa. En el año 1994, se amplió su objeto social al barrio de Bilbao La Vieja y SURBISA se convirtió en la Sociedad Urbanística de Rehabilitación exigida por el Decreto 189/90 para la gestión del Área de Rehabilitación Integrada desarrollada en el PERRI. En el año 2011 restaba por gestionar una unidad de ejecución, de las diez previstas en el PERRI.



**Figura 246. Plano de Localización de los Barrios de Bilbao La Vieja. Fuente: Instituto Nacional de Cartociudad.**

Asimismo, debe tenerse en cuenta los PRI del ámbito de Zorrozaurre que fue remitido por el PGOU a la redacción de un Plan Especial de Reforma Interior, el PRI de Bolueta o el de la zona portuaria de Zorroza, que pertenece a la zona de servicio del puerto.



**Figura 247. Plan Especial Zorrozaurre. Fuente. Pagina web. <http://bilbaoenconstruccion.com/2012/01/26/masterplan-de-zorrozaurre-aprobado-el-plan-especial-definitivo/>**

### **2.13. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid**

Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, el art. 47 LSMad regula los Planes Parciales de reurbanización, reforma, renovación o mejora urbanas que se calificarán de reforma interior.

Expuesto lo anterior, el Ayuntamiento de Madrid dispone de una tradición muy importante en materia de regeneración y revitalización urbana<sup>333</sup>, con distintos Planes de Reforma Interior tramitados.

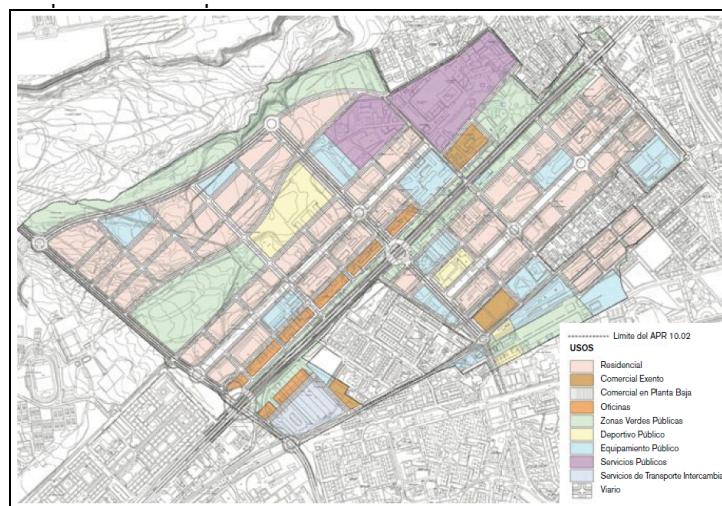
<sup>333</sup> Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 07.09 «TPA Raimundo Fernández Villaverde», Distrito de Chamberí, promovido por «Residencial Maravillas, Sociedad Cooperativa Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 05.04 «María de Molina», del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, BOCA 21/04/2015; Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 06.02 «Paseo de la Dirección», Distrito de Tetuán, BOCA 06/05/2013, Plan Parcial de Reforma Interior APR 11.01 «Cárcel de Carabanchel», promovido por la



### 2.13.1. Plan parcial de reforma interior instalaciones militares de campamento

Con fecha 23 de enero de 2001, se firmó un «Acuerdo de Bases para el desarrollo de la Operación Campamento entre el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Defensa, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid». Como consecuencia de este Acuerdo, se creó un Grupo de Trabajo en el que estaban representadas todas las Administraciones firmantes y la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria del Patrimonio S.A. (SEGIPSA). Los trabajos previos a la tramitación del planeamiento se iniciaron en febrero de 2001 y se redactó un documento urbanístico que no llegó a tramitarse.

Las actuaciones para el desarrollo urbanístico del ámbito se retomaron el 25 de enero de 2005 con la firma de un Protocolo entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Madrid relativo a la «Operación Campamento». El acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento culminó el 14 de noviembre de 2005, fecha en la que se firma el Convenio Urbanístico entre el Ministerio de Defensa y el Excmo. Ayuntamiento de Madrid para el desarrollo de la «Operación Campamento».



**Figura 248. Plan Parcial Reforma Interior. Operación Campamento. Fuente. Pagina web ayuntamiento de Madrid.**

«Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios, Sociedad Anónima», en el Distrito de Carabanchel BOCA 22/10/2010; Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 17.11 «Boetticher», promovido por «Boetticher y Navarro, Sociedad Anónima», BOCA 22/02/2010; Plan Parcial de Reforma Interior de desarrollo del Área de Planeamiento Remitido 02.21 «Mahou-Vicente Calderón», Distrito de Arganzuela BOCA 03/03/2015; Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR 08.03 «Prolongación de la Castellana», promovido por la entidad «Desarrollos Urbanísticos Chamartín, Sociedad Anónima» (DUCHSA), en los Distritos de Fuencarral-El Pardo y Chamartín. BOCA 30/07/2011; Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 16.04 «UVA de Hortaleza», sita en la calle Alfacar, distrito de Hortaleza BOCA 8-6-210; Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 17.02 «Calle Lenguas Este», BOCA 2-12-2003; Plan Parcial de Reforma Interior para la mejora de las condiciones de la Unidad de Ejecución número 7, «Santa Teresa Jornet», del Área de Planeamiento Específico 11.08, «Casco Histórico Carabanchel Alto», Distrito de Carabanchel, BOCA 1-1-0-2015); Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 16.04, «UVA de Hortaleza», sita en la calle Alfacar BOCA 3-12-2010; Área de Planeamiento Remitido 06.02 «Paseo de la Dirección» BOCA 22-5-2015; Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 08.04 «Ciudad Deportiva»; Plan Parcial de Reforma Interior para la mejora de las condiciones de la Unidad de Ejecución 07 «Santa Teresa Jornet», del Área de Planeamiento Específico 11.08 «Casco Histórico de Carabanchel», Distrito de Carabanchel, promovido por doña María Josefa Ramos en representación de la Asociación Administrativa de Cooperación «Santa Teresa Jornet».

CUADRO DE CARACTERÍSTICAS				
Ordenanza	Usos Cualificados	Superficie		Edificabilidad
		(m <sup>2</sup> )	%	(m <sup>2</sup> )
Bloque abierto configurado de manzanas	Vivienda libre	84.921	4,02	219.100
	Vivienda Protección Pública Precio Limitado	131.334	6,22	346.700
	Vivienda de Protección Pública Básica	109.312	5,18	242.744
	Comercial PB			33.600
Bloque abierto configurado de torres	Vivienda libre			93.100
	Oficinas	46.362	2,20	59.048
	Comercial PB			25.240
Edificación en bloque abierto	Vivienda libre	98.082	4,65	144.320
	Vivienda Protección Pública Precio Limitado	47.461	2,25	71.730
	Vivienda de Protección Pública Básica	9.755	0,46	17.300
	Comercial PB			6.300
Terciario exento	Comercial exento	20.098	0,95	28.200
<b>Total usos privados</b>		<b>547.325</b>	<b>25,94</b>	<b>1.287.382</b>
Zonas verdes		364.629	17,28	
Equipamiento		204.411	9,69	
Deportivo		89.737	4,25	
Servicios públicos		147.719	7,00	
Servicio de transporte		30.019	1,42	
Vario		726.366	34,42	
<b>Total usos públicos</b>		<b>1.562.881</b>	<b>74,06</b>	
<b>Total ámbito APR. 10.02</b>		<b>2.110.206</b>	<b>100,00</b>	<b>1.287.382</b>

Figura 249. Estándares urbanísticos y edificabilidad del sector. [www.madrid.es](http://www.madrid.es)

### 2.13.2. Plan parcial de reforma interior del APR 08.03 prolongación del Paseo de la Castellana

Dicha actuación responde a la revitalización urbana de los terrenos de las antiguas estaciones ferroviarias de Chamartín y Fuencarral que han generado desde siempre una importante fractura en el norte de la ciudad impidiendo establecer los vínculos adecuados entre los tejidos urbanos que lo rodean.

En el distrito de Chamartín, las relaciones entre las zonas de Mauricio Legendre y Avenida de Burgos resultaban imposibles; dentro del distrito de Fuencarral-El Pardo, eran mínimas e inadecuadas las conexiones entre el Casco Histórico de Fuencarral, el barrio de Malmea, la Colonia Virgen de Begoña y las urbanizaciones de Tres Olivos y Nuevo Toboso, con el barrio de Las Tablas y, entre éste y el de Monte Carmelo; también quedaban obstruidas las relaciones entre las distintas áreas industriales del distrito.

Así mismo, las características propias de las infraestructuras que históricamente se instalaron allí —las estaciones ferroviarias, los depósitos y conducciones del Canal de Isabel II, las cocheras de autobuses— habían impedido la formación de una estructura urbana coherente para los enclaves industriales colindantes.

Finalmente, el corte transversal producido por la M30 imposibilitó las relaciones norte-sur entre los dos distritos y obligó a que el Paseo de la Castellana disolviera su condición urbana en un nudo viario de autopista.

Desde esa condición, ante el proceso de redefinición de la estructura ferroviaria y por su posición en la ciudad actual —al final del Paseo de la Castellana, entre las autovías orbitales M30 y M40, con una de las dos estaciones ferroviarias principales de la ciudad, en el corazón de los crecimientos más recientes—, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid ya identificó esta pieza como espacio de oportunidad con un alto potencial transformador, capaz de cumplir un nuevo papel determinante en la estructura urbana de futuro que propone en su modelo.

El Plan General, desde una óptica de conjunto, utilizó estos suelos obsoletos, infrautilizados o vacantes para desarrollar el objetivo de difusión de la centralidad hacia la periferia; y desde una

perspectiva local estableció la necesidad de eliminar la barrera física con el objetivo de dotar de una estructura transversal unitaria a la Corona Norte y eliminar la degradación urbana existente.

La consecución de estos objetivos quedó vinculada al desarrollo del ámbito de ordenación de suelo urbano denominado APR 08.03 «Prolongación de la Castellana» a través de un Plan Parcial de Reforma Interior, que estableció tres elementos clave: la asignación de un patrón de usos y edificabilidades ajustado a los contenidos de centralidad en convivencia con un programa de vivienda, la prolongación del Paseo de la Castellana hacia el Norte y el refuerzo del sistema ferroviario: alta velocidad, cercanías y remodelación de la estación de Chamartín.

En septiembre de 2002, a propuesta del Consejo Rector del Consorcio Urbanístico Prolongación de la Castellana, se aprobó una modificación del Plan General que ajustó las determinaciones urbanísticas estableciendo el incremento de la edificabilidad del sector y las cargas que debían asignarse, obligando a la suscripción de un Convenio para la Gestión y ejecución del Plan Parcial de Reforma Interior del APR 08.03 Prolongación de la Castellana.

En otro orden de cosas y por lo que respecta a la Gestión y Ejecución del Plan, tras un primer intento de aprobar un Plan Parcial en 2004, el 23 de diciembre de 2008 se firmó el citado Convenio por el Ministerio de Fomento, la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, Renfe-Operadora, y la entidad privada Desarrollo Urbanístico Chamartín, S.A. (DUCH) que ostenta los derechos urbanísticos del Ministerio tras concurso.



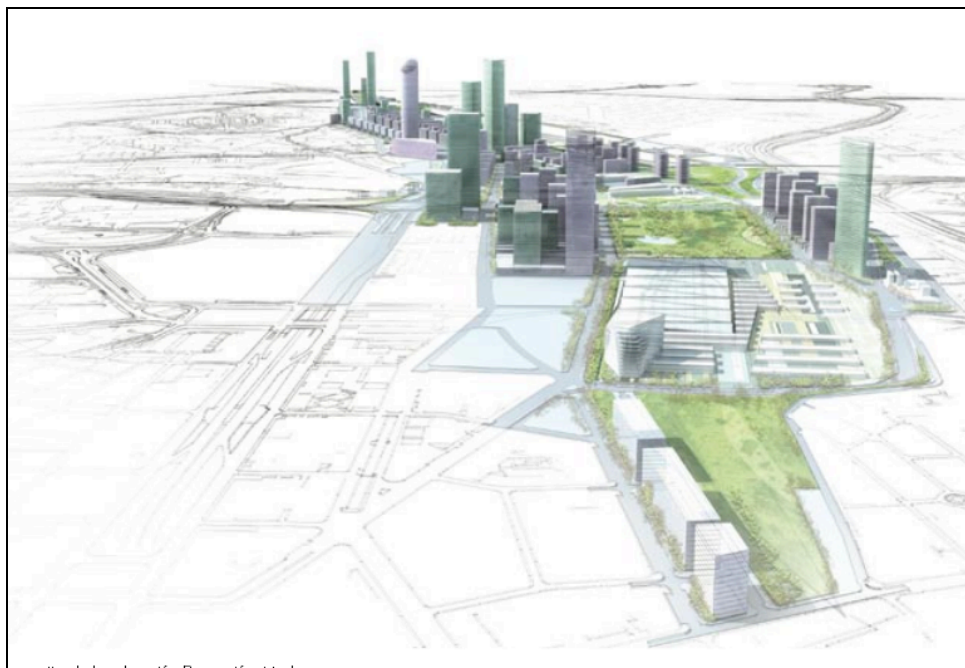
**Figura 250. Plan Parcial de Reforma Interior. Paseo de la Castellana. [www.madrid.es](http://www.madrid.es)**

Este Convenio estableció la definición técnica básica de algunas infraestructuras determinantes del modelo, designó los agentes inversores que ejecutarían las acciones de urbanización e infraestructuras y definió los compromisos de ejecución de vivienda protegida por las administraciones públicas.

Desde ese marco, durante el año 2009 la iniciativa privada a cargo de la sociedad DUCH ha preparado un nuevo Plan Parcial que, tras su perfeccionamiento con los servicios municipales, recibió aprobación inicial en noviembre de 2009 y se sometió a información pública junto con el Convenio referido.

Finalmente y por lo que respecta al Plan Parcial de Reforma Interior, este desarrolló una operación de transformación y reciclaje urbano que puso en valor suelos ferroviarios e industriales obsoletos —situados en un entorno desarticulado— para constituir una nueva centralidad periférica destinada a reequilibrar la presión sobre el Centro Histórico sin comprometer nuevo consumo de territorio.

El nuevo tejido propuesto plantea intensificar la descentralización de las actividades decisionales y representativas mediante una fuerte presencia de usos terciarios compensado con un paquete equivalente de usos residenciales soportados en un fuerte sistema infraestructural de comunicación y un sistema de dotaciones que integra los servicios locales y elementos institucionales de capitalidad.



**Figura 251. Recreación virtual Plan Parcial de Reforma Interior Paseo de la Castellana.**

Este Plan Urbanístico, fue anulado por la sentencia de 21 de junio de 2013 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que determinaba la improcedencia de imputar a los propietarios del Sector costes de urbanización considerados como Sistemas Generales o Redes Primarias, entre estos la construcción de una nueva línea del metro y la conexión con las transversales de las líneas Tres Olivos-Las Tablas. No obstante admite como costes a repercutir exclusivamente en el Sector, las obras correspondientes al cubrimiento de las vías férreas y el denominado Nudo Norte de conexión con las Autovías N-1, A-10 y M-607. Asimismo, el Plan Urbanístico también es anulado, en razón a la vulneración del art. 39.8 de la Ley del Suelo de Madrid que contiene la prohibición de edificar una altura superior a tres plantas más ático, salvo las excepciones previstas para edificios singulares.

Con posterioridad la sentencia del TSJ de Madrid ha sido casada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2015 (Ponente Rafael Fernández Valverde) concretamente por aplicación del régimen transitorio de aplicación referente a este Plan Parcial de Reforma Interior y la incorporación de la limitación de alturas a la Ley del Suelo de Madrid incorporada desde el 2007.

### **2.13.3. Plan parcial de reforma interior Mahou-Vicente Calderón**

El documento ordena un ámbito de 204.218 m<sup>2</sup> situado junto al río Manzanares, de los que 61.251 corresponden a la antigua fábrica de Mahou y 31.046 son del Atlético de Madrid, mientras 111.921 son de titularidad pública con carácter dotacional. La edificabilidad total será de 175.365 m<sup>2</sup>, de los que 48.054 serán para desarrollar la edificabilidad asignada y 156.164 se destinarán a dotaciones públicas.



**Figura 252. Recreación visual. PRI Mahou-Vicente Calderón. [www.clubatleticodemadrid.com](http://www.clubatleticodemadrid.com)**

Las viviendas se concentrarán en cuatro nuevas manzanas en los terrenos de la cervecera aunque en el suelo que ahora ocupa el Calderón se construirán dos rascacielos de 36 pisos, algo más altos que la Torre de Madrid, en medio de un parque que formará parte de los nuevos 36.333 m<sup>2</sup> de zonas verdes. También está incluido el soterramiento del tramo que queda en superficie de la M-30, dos bulevares ajardinados que bajarán desde la Puerta de Toledo y otro paseo hacia la Glorieta de Pirámides.



**Figura 253. Plano de Ordenación Operación Mahou-Vicente Calderón. Fuente. [www.madrid.es](http://www.madrid.es)**

Las nuevas zonas verdes sumarán 36.333 m<sup>2</sup> de nuevas zonas verdes en el entorno de Madrid Río, que pretende recuperar la esencia de la antigua pradera de San Isidro liberando completamente de edificaciones una franja de terreno superior a 100 metros. Para usos terciarios, se ha previsto la implantación de 17.536 m<sup>2</sup> edificables (10% del total de la edificabilidad lucrativa del ámbito), distribuidos entre todas las parcelas. La propuesta de ordenación contempla añadir una nueva parcela para equipamiento educativo de 10.830 m<sup>2</sup> en continuidad con el Colegio Público Tomás Bretón. La implantación de los nuevos usos prevé una dotación de aparcamiento en parcela privada de 4.263 plazas.

La operación del **Plan Parcial «Mahou-Vicente Calderón»** se aprobó definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid con fecha de fecha 29 de diciembre de 2009.

No obstante, mediante **sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 13 de abril de 2015 (Ponente Arturo Fernández García)**, se anula la citada modificación puntual por incumplir lo dispuesto en el apartado 8 del artículo 39 de la LSM.

En este contexto, esta norma dispone:

«No podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables.

No obstante lo anterior, los Ayuntamientos podrán autorizar la construcción de edificios singulares con una altura superior a la indicada en el párrafo primero, cuando concurren circunstancias especiales debidamente apreciadas y motivadas. Cuando esta autorización suponga la modificación del planeamiento vigente, será preciso el informe previo y favorable de la Comisión de Urbanismo de Madrid».

La Sala considera que en ningún caso, la justificación contenida en la modificación puede suplir el requisito exigido por el segundo párrafo del artículo 39.8 de la LSM para excepcionar en todo el ámbito de actuación el límite general de edificabilidad establecido por el párrafo primero de dicho precepto legal.

Se determina que esta operación no forma parte de un «edificio singular», lo cual obviamente colisiona con permitir edificar por encima de ese límite legal en todo el ámbito, pues esa autorización a edificar por encima de dicho límite se circunscribe a los edificios singulares, es decir, individuales y con unas características especiales que permita definirlos como emblemáticos.

## **2.14. Texto Refundido de la Ley del Suelo de Castilla-La Mancha**

Según JIMÉNEZ IBÁÑEZ Y CARRILLO MORENTE<sup>334</sup>, el art. 29.2 TRLSCyL atribuye a los Planes Especiales de Reforma Interior el cometido de realizar operaciones de renovación urbana o, en su caso, gestionar áreas de rehabilitación preferente, debiendo diferenciar los terrenos que han de quedar sujetos al régimen de actuaciones de urbanización de los que se sometan al régimen de actuaciones de edificación.

## **2.15. Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias**

Según el art. 35 se reconoce a los Planes Parciales de Ordenación como aquellos que tienen por objeto el establecimiento, en desarrollo del Plan General, de la ordenación pormenorizada precisa para la ejecución, incluso de operaciones de reforma interior o renovación urbanas, en ámbitos de suelo urbano no consolidado y sectores de suelo urbanizable.

---

<sup>334</sup> JIMÉNEZ IBÁÑEZ S, CARRILLO MORENTE J.A. Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha. Editorial Aranzadi 2009. Pág. 87

## **2.16. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de las Islas Baleares**

El art. 45.2.j) de la citada Ley atribuye a los Planes Especiales, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Por lo que se refiere a la Isla de Mallorca, se ha aprobado el Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo.

De esta forma, el art. 119 define los Planes especiales de reforma interior como aquellos instrumentos que, en áreas de suelo urbano, regulan actuaciones urbanísticas de reforma integral, de dotación, de reordenación o de compleción de la urbanización, en los ámbitos así delimitados por el plan general. Asimismo, de acuerdo con el artículo 42 de la LOUS, en el caso de actuaciones edificatorias, de regeneración y renovación urbanas, el plan general podrá diferir a un plan especial de reforma interior la delimitación de los ámbitos sujetos a dichas actuaciones, con los efectos que prevé la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, derogada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En este sentido, como expone MUNAR FOLLANA<sup>335</sup>, se establece que los Planes especiales de reforma interior, respetando la ordenación estructural del plan general, completarán o complementarán la ordenación detallada del área de suelo urbano afectada, con cualquiera de las siguientes finalidades:

- A. Operaciones de reforma integral de la urbanización, entendidas, de acuerdo con el artículo 29.2.b) de la LOUS, como las que impliquen la reurbanización general de un ámbito determinado de suelo urbano con demolición prácticamente total de las edificaciones preexistentes y el rediseño completo y la reimplantación de los servicios urbanísticos.
- B. Operaciones de dotación, entendidas, de acuerdo con el artículo 29.2.c) de la LOUS, como las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas en un ámbito concreto de suelo urbano para reajustar su proporción con el incremento de la edificabilidad o de la densidad, o con los nuevos usos que se asignen en la ordenación, siempre que no requieran la reforma integral de la urbanización.
- C. Actuaciones de reordenación, que serán las que tengan por finalidad mejorar la calidad urbana de un ámbito de suelo urbano, siempre que el incremento de las dotaciones públicas que se derive respecto de las previstas inicialmente no esté directamente vinculado con el ajuste de la proporción a los incrementos de edificabilidad, densidad o nuevos usos que se definan.
- D. Actuaciones de compleción de la urbanización existente, que serán las que tengan por finalidad completar o mejorar la urbanización en un ámbito de suelo urbano.
- E. Actuaciones de edificación, que incluyen las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente o las de rehabilitación, que son las de realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos que dispone la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, incluso en el supuesto de que requieran obras complementarias de urbanización, preservando, en su caso, los elementos de interés patrimonial.
- F. Actuaciones aisladas que, conservando la estructura de la ordenación vigente, tengan como finalidad descongestionar el suelo urbano, la creación de dotaciones o equipamientos, el saneamiento de barrios, la mejora de la circulación, de la estética del medio ambiente urbano o

---

<sup>335</sup> MUNAR FOLLANA J. «Comentarios a la Ley de Ordenación y Uso del Suelo de Baleares. Editorial Tirant lo Blanch. Edición 2015.

de los servicios públicos. Si el plan especial limita su objeto a una actuación aislada que no requiera delimitar un ámbito de gestión sistemática, deberá prever, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 91 de la LOUS, la expropiación forzosa de los terrenos que sean necesarios.

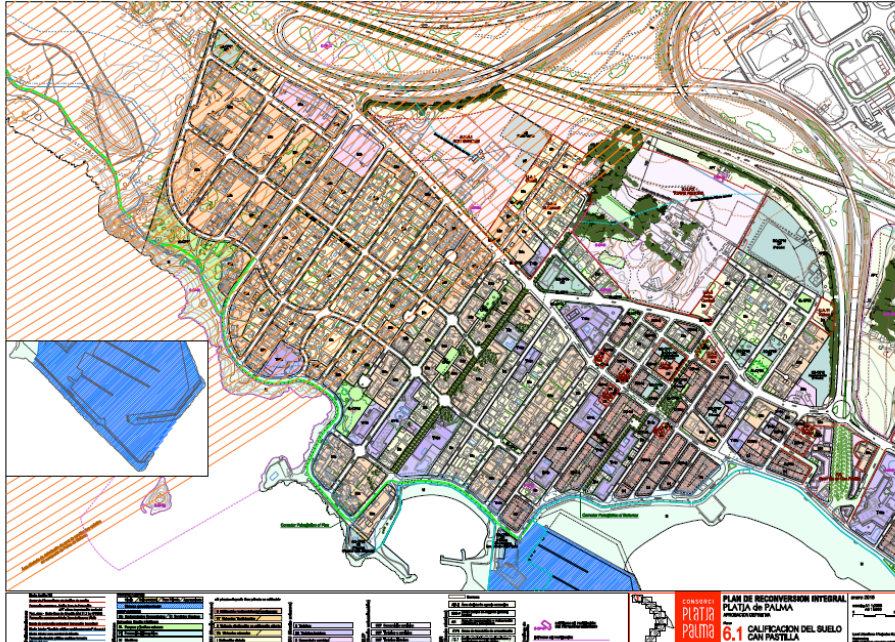


Figura 254. Plan de Reversión Playa de Palma. Fuente <http://consorciplatjadepalma.palmademallorca.es>



### 3. ESTÁNDARES URBANÍSTICOS APLICABLES A LA REGENERACIÓN URBANA

#### 3.1. Introducción

Los estándares urbanísticos representan una técnica legal de restricción de la discrecionalidad inherente a la potestad de planeamiento. GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO<sup>336</sup> han definido estándar urbanístico como:

«una técnica de reducción de la discrecionalidad propia de la potestad de planeamiento a través de la fijación de unas reglas de fondo de carácter mínimo o máximo, que actúan como verdaderos límites legales a aquella potestad, y, por tanto, de las respectivas competencias asignadas a los distintos órganos, su incumplimiento implica de suyo una manifiesta infracción de una norma con rango formal de ley»

A su vez, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ<sup>337</sup> ha sintetizado con claridad las notas características de los estándares urbanísticos:

a) No son normas de directa aplicación, sino criterios materiales de obligada observancia para el planificador.

b) Operan como límite del *ius variandi*, presidido por la discrecionalidad.

c) Habilitan un control de legalidad sobre el planeamiento urbanístico.

Como es conocido, los estándares urbanísticos son determinaciones vinculantes para el planificador en materia de edificabilidad y de dotaciones. Ahora bien, cuando se trata de aplicación al suelo urbano y habida cuenta de las condiciones de consolidación por la edificación o por la urbanización, la rigidez y falta de flexibilidad del sistema produce la imposibilidad de alcanzar las reservas porcentuales de suelo exigidas.

La totalidad de normas autonómicas ha percibido este inconveniente y han dispuesto un principio de flexibilidad en la fijación de estos criterios de fondo de obligatoria observancia para el planificador y reconocen un principio general de compatibilidad con la consolidación.

Expuesto lo anterior, no es lo mismo operar en un suelo para la nueva urbanización como el suelo urbanizable, que hacerlo en un suelo, como el urbano, que presenta situaciones muy distintas de urbanización y edificación, de patrimonio, antigüedad, etc.

En este sentido, a parte de los estándares, deben observarse otros indicadores de la calidad urbana, tales como el diseño y ubicación de las dotaciones públicas, la calidad de la ordenación de espacios públicos resultantes y las condiciones funcionales de accesibilidad y uso de las dotaciones públicas.

Como se ha dicho, para que los estándares resulten eficaces, deben expresar un criterio consciente y realista. Así, cuando el PRI es, con una u otra denominación, un plan de renovación urbana con nuevos usos, aprovechamientos, nueva urbanización, con terrenos vacantes suficientemente significativos, etc., puede tener sentido un régimen de estándares dotacionales configurados como porcentaje de reservas de terrenos y siempre que sean compatibles con la consolidación existente. Pero cuando el PRI no tiene ese objeto sino la mejora de un aspecto puntual, que no modifica ni las dotaciones ni la edificabilidad preexistentes, tiene menos sentido hablar de estándares dotacionales.

<sup>336</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO ALFONSO, L.: Lecciones de Derecho Urbanístico, Ed. Civitas, Madrid, 1981. Pág. 76.

<sup>337</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: Urbanismo y ordenación del territorio, 4.ª edición, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2007. Pag.78

De lo expuesto se deduce que las eventuales dificultades de aplicación afectan en mayor medida a los estándares dotacionales, que exigen reservas de terrenos.

### **3.2. *El principio de compatibilidad con el grado de consolidación existente. La remisión condicionada a los estándares de los planes parciales***

La práctica totalidad de las normas autonómicas, en cuanto al cumplimiento de los estándares remite a las reglas de los estándares de los Planes Parciales. Ello determina en buena medida que es el propio PRI el llamado a establecer los estándares del sector sobre el que actúa.

Como regla general, para los Planes de Reforma Interior se aplica el régimen de estándares de los Planes Parciales en la medida en que resulten compatibles con el grado de consolidación o congestión existente o la densidad de los centros urbanos en los que se aplica.

Como sabemos, la consolidación puede ser por la urbanización o por la edificación, de tal forma que una cosa es la ausencia total de edificación, en cuyo caso la regla general de aplicación plena de los estándares de los planes parciales al PRI está justificada y otra diferente que haya edificaciones en un determinado porcentaje de la superficie de la actuación.

En este caso, según sea el grado de congestión o consolidación del sector, su gestión presentará, más o menos, dificultades de aplicación. Si estas dificultades son insuperables deberá primar el criterio de la «compatibilidad con el grado de consolidación existente».

Por tanto, el PRI, de forma motivada, deberá analizar la situación de consolidación existente y proponer una relación adecuada entre dotaciones y edificabilidad, separándose más o menos de la regulación sustantiva de estándares para los Planes Parciales en función de esa realidad existente. Teóricamente, podría llegarse a una inaplicación total de los estándares previstos para el Plan Parcial, aunque las reglas concretas no lo contemplan así. Esto podría ocurrir en los PRI que operen en un suelo totalmente consolidado cuya finalidad no sea renovarlo sino cualquier otra: protección ambiental de edificios preexistentes por ejemplo. Debe tenerse presente que el PRI, como cualquier otro plan que opere en suelo urbano, tiene restringidas las facultades para incrementar la edificabilidad en suelo urbano consolidado y en barrios o núcleos de población cuya edificabilidad bruta ya sea superior a 1 m<sup>2</sup> t/m<sup>2</sup> s.

Estos criterios de compatibilidad, y como tenemos ocasión de conocer en el capítulo posterior, serían aplicables tanto a los estándares de edificabilidad como a los estándares dotacionales.

Otras normativas tratan de ajustar los estándares y reservas de suelo dotacional a la propia población de los municipios en el sentido de que, en estos pequeños municipios, el plan general podrá modular las reservas en función de la dimensión de los sectores siempre que se justifique la suficiencia de los espacios dotacionales ya existentes y, en el caso de las zonas verdes, la disponibilidad y proximidad de zonas naturales susceptibles de uso común que cubran adecuadamente dicha necesidad.

### **3.3. *Estándares dotacionales en suelo urbano. Las limitaciones de la realidad urbanística y la consolidación del suelo***

#### **3.3.1. *Regulación autonómica de los estándares urbanísticos***

La regulación de los estándares urbanísticos por parte de las Comunidades Autónomas es bastante heterogénea, como en general la regulación de la mayoría de las instituciones urbanísticas. En relación a los estándares, además, ha de buscarse el nivel adecuado en atención a las particularidades de

cada territorio y de la estructura poblacional y urbana. No se plantean los mismos problemas ni las mismas necesidades en comunidades muy pobladas y con grandes ciudades que en otras con escasa población, agrupada en pequeñas entidades territoriales y con un gran territorio.

Es muy difícil, por tanto, establecer un patrón de la regulación de los estándares dotacionales. De esta forma, y según como expone ALONSO CLEMENTE<sup>338</sup>, se debe fijar nuestra atención en cuatro aspectos generales atinentes a los estándares para analizar cómo han sido tratados, con carácter general, en las distintas Comunidades Autónomas.

a) Ubicación sistemática de los estándares urbanísticos, como indicio de la concepción de los mismos y de su naturaleza jurídica.

b) Clases de suelo para las que se establecen reservas dotacionales.

c) Tipología de estándares regulados.

d) Excepciones al régimen general de reservas dotacionales.

### **3.3.2. Ley 9/2001 del del Suelo de Madrid**

El art. 36.2 LSMad determina la necesidad de «aproximarse» (art. 46.2), incluso en suelo urbano consolidado, a los estándares propios de los Planes Parciales previstos para los suelos urbanizables o los suelos urbanos no consolidados, salvo que existan «razones de congestión o una elevada densidad en los centros urbanos».

Por tanto, la ley madrileña es consciente de las enormes dificultades de conseguir las dotaciones propias de un vacío urbano respecto del suelo urbano edificado o consolidado e incorpora una cierta flexibilidad por parte del Planificador en la obtención de los estándares o equipamientos propios del suelo urbano no consolidado.

Finalmente, contiene una cláusula de cierre, que faculta a la Orden de la Consejería de Urbanismo la reducción de hasta un 80 % de estos estándares en los usos característicos, turísticos, recreativos, estacionales o de tipología aislada o de baja densidad (art.36.7 LSMad).

Curiosamente, la ley madrileña, olvida la aplicación del actual art. 26 TRRLSRU y no cita ni la posibilidad de sustituir esta imposibilidad por los complejos inmobiliarios o por la monetarización de la imposible ejecución económica.

### **3.3.3. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de Cataluña**

La normativa catalana afina las exigencias de dotaciones en suelo urbano, y no parte de un mayor grado de exigencia de dotaciones entre SUC y SUNC, sino que diferencia tres clases de posibles situaciones:

a) Modificación de las figuras de planeamiento urbanístico que requieren un incremento de las reservas para sistemas urbanísticos (art.100 TRLUCat).

---

<sup>338</sup> ALONSO CLEMENTE A, «Estándares urbanísticos como límites a la potestad de planeamiento urbanístico» *Práctica Urbanística*, Nº 109, Sección Instituciones comparadas, Noviembre 2011, pág. 40, Editorial LA LEY.

En este caso, si la modificación de una figura del planeamiento urbanístico comporta un incremento de techo edificable, en el caso de suelo urbano, se tiene que prever una reserva mínima para zonas verdes y espacios libres públicos de 20 m<sup>2</sup> por cada 100 m<sup>2</sup> de techo residencial y de 5 m<sup>2</sup> por cada 100 m<sup>2</sup> de techo de otros usos. Además, si hace falta, se tiene que reservar suelo para equipamientos públicos en la cantidad adecuada para hacer frente a los requerimientos que derivan de la modificación.

b) Cuando la modificación del planeamiento comporta el aumento de la densidad del uso residencial sin incremento de la edificabilidad, se tiene que prever una reserva complementaria de terrenos para sistemas de espacios libres y equipamientos de 10 m<sup>2</sup>, como mínimo, por cada nueva vivienda, salvo que el aumento de densidad se destine a viviendas de protección pública y no rebase el número de viviendas que resulta de aplicar el módulo de 70 m<sup>2</sup> al techo con este destino. En el caso de que esta reserva complementaria, por razones de imposibilidad material, no se pueda emplazar en el mismo ámbito de actuación, se puede sustituir por el equivalente de su valor económico, que el ayuntamiento competente debe destinar a alimentar un fondo constituido para adquirir zonas verdes o espacios libres públicos de nueva creación en el municipio.

c) En suelo urbano, cuando la modificación del planeamiento tiene por objeto la reordenación general de un ámbito que comporta la transformación global de los usos previstos por el planeamiento, ha de incorporar una reserva mínima de 22,5 m<sup>2</sup> por cada 100 m<sup>2</sup> de techo residencial para zonas verdes, espacios libres públicos y equipamientos públicos. De esta reserva, se tiene que destinar un mínimo de 15 m<sup>2</sup> de suelo por cada 100 m<sup>2</sup> de techo residencial a zonas verdes y espacios libres públicos. Asimismo, se tiene que incorporar una reserva para zonas verdes, espacios libres públicos y equipamientos públicos de 7,5 m<sup>2</sup> de suelo por cada 100 m<sup>2</sup> de techo destinado a otros usos. Estas reservas se aplican sobre la totalidad del techo edificable del ámbito. A los efectos anteriores, computan las reservas que se han obtenido o se han previsto para cualquier uso por razón del destino del ámbito en cuestión de acuerdo con el planeamiento anterior y se ha de aplicar lo que establece el artículo 65.5.

d) Cuando la modificación del planeamiento tiene por objeto una actuación aislada de dotación, deben incrementarse las reservas para zonas verdes, espacios libres y equipamientos de acuerdo con las reglas siguientes:

- Si la modificación comporta transformación de los usos preexistentes, se tienen que cumplir las reservas mínimas que establece el apartado c.

- Si la modificación comporta únicamente un incremento de techo edificable o de la densidad, se tienen que incrementar las reservas de acuerdo con lo que establecen los apartados a y b respectivamente.

- En el caso de que las reservas exigidas de acuerdo con las letras 1 y 2 no se puedan emplazar en el mismo ámbito por razones de imposibilidad material, se pueden sustituir por el equivalente de su valor económico, que el ayuntamiento competente tiene que destinar a alimentar un fondo constituido para adquirir espacios libres o equipamientos de nueva creación en el municipio.

### **3.3.4. La ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía**

El art. 17.2 LUAnd reconoce que los requisitos de los estándares podrán eximirse parcialmente en la ordenación de concretos sectores de suelo urbano no consolidado, cuando las dimensiones de éstos o su grado de ocupación por la edificación hagan inviable dicho cumplimiento o éste resulte incompatible con una ordenación coherente.

También podrá eximirse parcialmente en la ordenación de concretos sectores de suelo urbano no consolidado, cuando las dimensiones de éstos o su grado de ocupación por la edificación hagan in-

viabile dicho cumplimiento o éste resulte incompatible con una ordenación coherente; todo ello en los términos que se prevea reglamentariamente.

En las áreas de reforma interior, los Planes Generales de Ordenación Urbanística o, en su caso, los Planes Especiales que las ordenen deberán justificar de forma expresa y detallada las determinaciones que, en el marco de lo dispuesto en este artículo y de forma acorde con la entidad y los objetivos de las actuaciones a realizar, establezcan sobre reserva para dotaciones y densidad o edificabilidad. En estas áreas, la densidad en ningún caso podrá ser superior a 100 viviendas por hectárea ni la edificabilidad a 1,3 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo.

### **3.3.5. Estándares Urbanísticos en Suelo Urbano para la Ley 9/2002 de Aragón**

En Aragón y por lo que se refiere al suelo urbano consolidado, el art. 41 determina que en este tipo de suelo se presenta una delimitación o emplazamiento de espacios verdes, libres, deportivos y de recreo, centros docentes y dotaciones o equipamientos ambientales, sanitarios, religiosos, educativos, culturales, asistenciales y demás servicios de interés social. Sin embargo, ni contempla unos estándares o reservas mínimos o ni siquiera una aproximación a estos.

Tampoco se realiza ninguna referencia respecto de la existencia de razones de congestión o de densidad de centros urbanos.

A su vez, el art. 42.4 LUAr determina que en el caso de que el plan general incorpore en suelo urbano un programa de rehabilitación urbana, dispone como novedad la posible Reducción o eliminación absoluta, justificándolo, expresa y suficientemente, los módulos mínimos de reserva exigibles en la ordenación de concretos sectores o unidades cuando sus dimensiones o grado de ocupación por la edificación hagan inviable su exigencia o resulte ésta incompatible con una ordenación coherente, debiendo justificar que las necesidades dotacionales de la población de estos ámbitos quedan suficientemente cubiertas.

### **3.3.6. Estándares Urbanísticos en Suelo Urbano en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia**

Por lo que se refiere a los estándares de suelo urbano consolidado en Galicia, exige los mismos estándares para el suelo urbano consolidado que para el suelo urbanizable y el suelo urbano no consolidado, sin que exista posibilidad de reducción alguna en materia de suelo urbano no consolidado.

Esta cuestión se confirma con la lectura del art. 47 en relación con el art. 94.3 LOUGal que determina que si como consecuencia de la modificación puntual se incrementara la intensidad del uso de una zona, se requerirá para aprobarla la previsión de las mayores dotaciones públicas, de acuerdo con los estándares establecidos en el apartado 2 del artículo 47, debiendo emplazarse las nuevas dotaciones en el mismo distrito o sector, según se trate de suelo urbano o urbanizable.

### **3.3.7. Estándares Urbanísticos en Suelo Urbano en la Ley 5/2009 de Urbanismo de Castilla-León**

La legislación de Castilla-León contempla un exhaustivo régimen de reservas para el suelo urbanizable o suelo urbano no consolidado, pero no determina un régimen de reservas mínimas para el suelo urbano consolidado.

Sin embargo, se contempla un régimen de reservas para las actuaciones de dotación (art. 173 RPCyL) de tal forma que las modificaciones de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico que aumenten el volumen edificable o el número de viviendas previstos, o que cambien el uso del suelo, deben incrementar proporcionalmente las reservas de suelo para espacios libres públicos y demás dotaciones urbanísticas situadas en la unidad urbana donde se produzca el aumento, o en un sector de suelo urbano no consolidado o urbanizable colindante.

A tal efecto, en el suelo urbano consolidado, debe exigirse un incremento de las reservas cuando aumente el número de viviendas en 5 o más, o cuando aumente el volumen edificable de forma que la superficie edificable con destino privado se incremente 500 metros cuadrados o más. En tal caso debe aplicarse el más restrictivo de los siguientes módulos:

1.º Cuando se aumente la superficie edificable, por cada 100 metros cuadrados de aumento debe exigirse una reserva de 20 metros cuadrados de suelo para espacios libres públicos, más una plaza de aparcamiento de uso público.

2.º Cuando se aumente el número de viviendas, por cada nueva vivienda debe exigirse una reserva de 20 metros cuadrados de suelo para espacios libres públicos, más una plaza de aparcamiento de uso público.

### **3.3.8. Estándares de Suelo Urbano en la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra**

Se plantea según el art. 53 LFOTNav, un régimen urbanístico específico respecto de las actuaciones de dotación o de renovación o reforma de la urbanización, en referencia obligada a los instrumentos de planeamiento que tienen por objeto su desarrollo, y pueden ajustarlas al ámbito de actuación, de forma razonada y ponderada, en atención a las necesidades colectivas que se detecten y respondiendo en todo caso a criterios de calidad urbana funcional del mismo.

### **3.3.9. Estándares en Suelo Urbano en la Ley 2/2001 del Suelo de Cantabria**

Por lo que se refiere a la normativa de Cantabria, no se contemplan dotaciones y reservas mínimas para el suelo urbano consolidado, exigiéndose el cumplimiento de las reservas y estándares mínimos del suelo urbanizable (art.40 y 46 LOTyRUCan).

De esta forma y por lo que se refiere al suelo urbano consolidado (art. 471.1.a LOTyRUCan), contemplan que, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato.

### **3.3.10. Estándares en Suelo Urbano en el País Vasco**

El Decreto 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos del País Vasco, y precisamente, en lo que se refiere a estos suelos urbanos no consolidados, en actuación integrada y/o en actuación dotacional por incremento de la edificabilidad, retoma, en cierto modo, una ya larga tradición de regulaciones urbanísticas precedentes, reconocedoras de la dificultad o incluso imposibilidad física de su cumplimiento en el seno mismo de muchas de las actuaciones.

Arbitra, por ello, otros modos de cumplimiento abarcando tanto a las reservas propias de los sistemas generales como a la de los sistemas locales para el suelo urbano no consolidado.

El art. 6 del Decreto 123/2012 determina los estándares mínimos para reserva de terrenos destinado a dotaciones y equipamientos de la red de sistemas locales en suelo urbano no consolidado de actuaciones integradas y de dotación por incremento de edificabilidad.

<b>SUELO URBANO NO CONSOLIDADO DE USO PREDOMINANTEMENTE RESIDENCIAL</b>	<b>EN EL SUELO URBANO NO CONSOLIDADO, EN LAS QUE EL USO PREDOMINANTE SEA DISTINTO DEL RESIDENCIAL.</b>
Para zonas verdes y espacios libres, tales como parques, jardines, espacios peatonales y plazas: mínimo 15% de la superficie total del área o actuación de dotación, excluidos los sistemas generales. Excepcionalmente, en la citada superficie de zonas verdes y espacios libres, podrá incluirse un número de plazas públicas de aparcamiento en superficie ocupando una extensión máxima equivalente al 1,5% de la superficie total del área o actuación de dotación excluidos, igualmente los sistemas generales.	Una reserva de suelo para zonas verdes y espacios libres equivalente al 6% de la superficie total del área o actuación de dotación pudiendo destinarse la mitad de ella a aparcamientos públicos.
Para aparcamiento de vehículos: 0,35 plazas de aparcamiento por cada 25 metros cuadrados de superficie de techo sobre rasante de uso residencial, en parcelas de titularidad privada.	Cuando el uso predominante sea el terciario, se reservarán, como mínimo, 0,35 plazas de aparcamiento por cada 25 metros cuadrados de superficie de techo sobre rasante destinada a usos distintos de los de las dotaciones públicas, en parcelas de titularidad privada.
Para vegetación: plantación o conservación de un árbol por cada nueva vivienda en suelo de uso residencial o por cada cien metros de construcción.	Para vegetación, habrá de preverse la plantación o conservación de un árbol y por cada incremento de 100 metros cuadrados de construcción.

Por otra parte, en el suelo urbano no consolidado, cuando la dimensión o grado de ocupación o características urbanísticas del área, de la actuación de dotación o de la unidad de ejecución no permita o dificulte gravemente el exacto cumplimiento de los estándares previstos en el artículo anterior, la ordenación urbanística estructural o pormenorizada, podrá establecer motivadamente su traslado o compensación.

La ubicación de los suelos precisos para el cumplimiento, por traslado, de los estándares de sistemas locales, se fijará en el lugar más próximo posible a las actuaciones a las que las mismas se deben, y que tendrán la obligación de su obtención y cesión gratuita a la Administración Municipal.

### **3.3.11. Estándares Urbanos en al Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja**

Asimismo, a los estándares de aplicación al suelo urbano consolidado, el art. 64 LOTyUR contempla, claramente, que las reservas correspondientes a zonas verdes, espacios libres y equipamientos y resto de dotaciones públicas se establecerán: dotaciones de los apartados c) y d) se establecerán en función de las características socioeconómicas de la población y de acuerdo, en todo caso, con la legislación específica sobre la materia.

### **3.3.12. Estándares Urbanos en el Texto Refundido de Castilla-La Mancha**

En cuanto a la Comunidad de Castilla-La Mancha, el art. 21 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, contempla un régimen de reservas y dotacio-

nes mínimas para el suelo urbano no consolidado por la urbanización, no obstante, no hace lo propio con el suelo urbano consolidado.

### 3.3.13. Estándares Urbanos en la Ley del Suelo de Extremadura

Por lo que se refiere a la CCAA de Extremadura, la Exposición de Motivos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial, contempla una cierta flexibilización a través de la Agencia Extremeña de urbanismo, de la aplicación de los estándares a los tejidos urbanos existentes, permitiendo que se ajusten con cierta flexibilidad a las condiciones de su trama histórica y las condiciones del entorno urbano.

El art. 27 del Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura, al regular el régimen de los estándares mínimos contempla la siguiente situación:

«Cuando la edificación ya existente o prevista al tiempo de la aprobación del planeamiento que realice la clasificación (...) no alcance aún el límite de 1 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s, dicho planeamiento, caso de permitirlo así los criterios de sostenibilidad a que responda el modelo territorial establecido, podrá atribuir incrementos de edificabilidad con respecto a la existente, siempre que no supere el límite anteriormente establecido. En tal caso deberán preverse, tanto en solares como en terrenos integrados en unidades de actuación, reservas dotacionales en las zonas de ordenación urbanística de uso global residencial, con un mínimo de 35 metros cuadrados de suelo (m<sup>2</sup>s) con destino dotacional público, excluido el viario, por cada 100 metros cuadrados de techo potencialmente edificables (m<sup>2</sup>t) que se adicione a los existentes o previstos, de los cuales 15 m<sup>2</sup>s deberán dedicarse a zonas verdes y el resto a equipamientos públicos.»

Por otra parte, y de conformidad con lo establecido en el art. 74 LOTEX, se determina que por resolución motivada de la Presidencia de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio, dictada previo informe favorable de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, se podrá eximir parcial y justificadamente del cumplimiento de las reservas mínimas que, por incompatibles con la consolidación, resulten impracticables en las zonas de borde inmediatas al suelo urbano consolidado. Esta exención se acordará sólo en lo estrictamente preciso para ultimar la trama urbana en coherencia formal y funcional de sus condiciones históricas.



## *Capítulo VII*

# **LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO EN EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA**

**SUMARIO:** 1. CONSIDERACIONES PREVIAS. 1.1. Introducción: el Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de 30 de octubre de Suelo y Rehabilitación Urbana. 1.2. Contexto de desarrollo de la norma. 1.3. Objetivos del RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Los principios de desarrollo urbano sostenible. 1.4. Principios informadores. 2. INFORME DE EVALUACIÓN DE LOS EDIFICIOS. 2.1. Introducción. 2.2. Ámbito de aplicación. 2.3. Contenido del informe de evaluación. 2.4. Periodo de validez de la certificación energética. 2.5. Declaración de inconstitucionalidad 5/2016, de 21 de febrero. 3. LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO: REHABILITACIÓN EDIFICATORIA, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS. 3.1. Introducción. Definición de las actuaciones sobre el medio urbano. 3.2. Ámbito de aplicación. 3.3. Los sujetos obligados. Razón de ser de la obligación de realizar obras de regeneración y rehabilitación como consecuencia del deber legal de conservación. 3.4. Iniciativa para proponer las actuaciones de regeneración. 3.5. Consideraciones urbanísticas de aplicación a las dotaciones. 3.6. El acuerdo administrativo para delimitar los ámbitos de actuación. 3.7. Obras y actuaciones urbanísticas que deben realizarse. La equidistribución y el realojo. 3.8. Ocupaciones de espacios libres y dominio público. 3.10. La memoria de viabilidad económica. 3.10.1. El contenido de la memoria de viabilidad económica. 3.11. Efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones. 3.12. Las formas de ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. 4. Sistema informativo general e integrado, catastro inmobiliario, infracciones y sanciones en materia de certificación energética de edificios. 5. OTRAS MODIFICACIONES NORMATIVAS. 5.1. Modificaciones en la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal. 5.1.1. Introducción. 5.1.2. Obras de carácter obligatorio. 5.2. La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. 6. LA REGENERACIÓN URBANA A TRAVÉS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2013-2016 APROBADO POR EL REAL DECRETO 233/2013, DE 5 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA EL PLAN ESTATAL DE FOMENTO DEL ALQUILER DE VIVIENDAS, LA REHABILITACIÓN EDIFICATORIA, Y LA REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS, 2013-2016.

Con la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, además de desarrollar una regulación específica sobre las actuaciones relativas a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, se aprovecha para modificar en sus veinte disposiciones finales diversas leyes o Reales Decretos tales como la Ley de Propiedad Horizontal, la vigente Ley del Suelo, o la Ley de Ordenación de la Edificación.

## 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

### 1.1. *Introducción: el Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido, de 30 de octubre, de Suelo y Rehabilitación Urbana*

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas —LRRR— (publicada en el BOE del 27 de junio siguiente), constituyó un paso indudable en favor de un modelo de urbanismo sostenible, perseguido por el legislador estatal desde la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Ésta última norma, convertida en el posterior Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (LS 2008), recordaba en su Preámbulo cómo:

«la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad» y que «el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible. Minimizando el impacto de un crecimiento que, probablemente, siga siendo necesario, pero complementado con la regeneración de la ciudad existente».

La LRRR respondía, básicamente, a éste último objetivo, lo que se plasmaba en su propio título, que aludía, desde la operación más sencilla de las que podían ponerse en marcha en la ciudad ya hecha (rehabilitación edificatoria), hasta las más complejas, es decir, aquellas que alcanzaban tanto a los edificios, como a los espacios públicos, y que podían llegar a comprender barrios enteros o zonas determinadas de las ciudades (regeneración y renovación urbanas).

También, el Preámbulo de la nueva LRRR recuerda que la tradición urbanística española se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, lo que ha provocado una descompensación del necesario equilibrio entre tales actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes.

El momento socioeconómico para abordar medidas que permitan lograr dicho equilibrio es, sin duda, complicado, dado el actual contexto desfavorable, tanto para la financiación pública (derivada de los procesos de estabilización presupuestaria), como para la financiación privada (proveniente, tanto de la dificultad de acceso al crédito, como del empobrecimiento de muchas familias a consecuencia de los altos niveles de desempleo). Pero también, y como refiere DE LA CRUZ MERA<sup>339</sup>, constituye una oportunidad única, porque:

a) Disponemos de un enorme stock de suelo urbanizable y de vivienda ya construida por reabsorber, lo que desaconseja e imposibilita en gran medida los tradicionales procesos de expansión urbanística. De acuerdo con el Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento, existe suelo residencial ya clasificado para crecer, durante los próximos 45 años, al que se añaden otros problemas importantes. Dicho suelo fue financiado como suelo urbanizable y, hasta la reciente entrada en vigor de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de modificación del Catastro Inmobiliario, estaba tributando

<sup>339</sup> DE LA CRUZ MERA A. «La Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana.» Revista Digital CEMCI elaborada por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. [www.cemci.org](http://www.cemci.org)

como suelo de naturaleza urbana en el IBI, cuando en su gran mayoría no existe previsión alguna de que pudiera comportarse como tal, ni a corto, ni a medio plazo.

Por lo que respecta a la vivienda, según los datos del Censo del INE de 2014, existen 3.443.365 millones de viviendas vacías y éstas han sufrido un incremento del 10,8% en la última década. De hecho, de las viviendas construidas dentro de ésta última década, un 17% —723.043— están vacías.

b) En el sector de la construcción se han destruido más de un millón y medio de puestos de trabajo durante el período 2007-2012. Si hoy se construye en España un 73% menos que en el año 2006, resulta evidente la oportunidad de encontrar nuevos marcos de actuación para dicho sector y sus empresas auxiliares.

c) El parque edificado español muestra claros síntomas de envejecimiento, obsolescencia y degradación. De las 25.208.623 viviendas que existen (nuevamente según los datos del censo de 2014), más de 5 millones se construyeron hace más de 50 años y más de 8,5 millones tienen entre 30 y 50 años. A su vez, casi el 60% de estas viviendas se construyeron sin tener en cuenta ninguna normativa mínima de eficiencia energética (recuérdese que la primera data del año 1979). De los 10,7 millones de viviendas que existen en edificios de 4 o más plantas, 4 millones todavía no tienen ascensor, dejando seriamente en entredicho la garantía de la accesibilidad universal y 156.208 viviendas carecen de servicio o aseo en su interior. En cuanto al estado de conservación, existen 83.532 viviendas en edificios ruinosos, 265.788 en mal estado y 1.380.531 en estado deficiente. A su vez, en las ciudades con más de 20.000 habitantes, existen 624 barrios catalogados vulnerables por sus malas condiciones de calidad de vida y habitabilidad, los cuales albergan a casi a 4,5 millones de habitantes.



Figura 255. Parámetros de la edad de la edificación en la ciudad de Valencia<sup>340</sup>.

<sup>340</sup> TEMES CORDOVEZ R. «Un nuevo contexto urbano, entre la extensión y la renovación Urbana.» Departamento de Urbanismo. Unidad Docente e Investigadora «Observatorio de Urbanismo». ETS de Arquitectura de Valencia. Universidad Politécnica de Valencia

d) En España, la rehabilitación está 13 puntos por detrás de la media europea en términos globales (28,7 %, frente al 41% del total de la construcción) y 10,6 puntos por detrás, si sólo hacemos referencia a la rehabilitación «residencial», según datos de Euroconstruct 2011. El peso del subsector de la rehabilitación sobre el conjunto de la actividad productiva generada por la construcción no sólo era insignificante en nuestro país antes de la crisis, sino que, tras el desplome de la construcción en obra nueva e ingeniería civil, ha seguido manteniendo tal debilidad, e incluso ha disminuido.

Nuestra posición, por tanto, de cara al cumplimiento de los compromisos derivados de la Estrategia Europea 2020, se encuentra seriamente comprometida y resulta imprescindible comenzar a trabajar en pro de la eficiencia energética (en este caso de la edificación), cuanto antes.

En suma, la reforma emprendida por la LRRR era necesaria y coherente con el momento histórico en el que se produce, aunque precisamente a causa del mismo deba abordar elementos específicos de flexibilidad y financiación que, sin duda, resultan novedosos.

## 1.2. Contexto de desarrollo de la norma

De conformidad con la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y como así se ha dicho anteriormente, la tradición urbanística española se había centrado fundamentalmente más en la producción o construcción de nuevas edificaciones, que en potenciar políticas de rehabilitación, regeneración y renovación del tejido urbano. En otros términos, prever su crecimiento procurando la creciente incorporación al mercado del suelo, de más suelo urbanizable. Así, las LS 56, LS 75, TR/76, LS 90, TR/92, LS 98, LS07, LS 08 y el RDL 8/2011, de 1 de Julio.

Por otra parte, como se constata en el Sistema de Información Urbana (SIU) y el Estudio de Sectores Residenciales en España 2014, ambos elaborados por el Ministerio de Fomento, España posee actualmente, si no se reactiva la demanda, suelo suficiente para acoger nuevos crecimientos urbanos en los próximos cuarenta y cinco años. Ahora bien, gran parte de estos suelos se encuentran situados en entornos donde ningún incremento de demanda es previsible en los próximos años.

A ello se une, como señala GÓMEZ MANRESA<sup>341</sup>, el dato significativo de vivienda nueva vacía, en total 723.043 viviendas. Por tanto, tanto a corto como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliario y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación de suelo y en la construcción de vivienda nueva.

En este contexto y como así cita SÁNCHEZ GOYANES<sup>342</sup>: «En el tiempo en que vivimos el único urbanismo (entendido especialmente como actividad empresarial) que, en general, y por múltiples razones, tiene un campo de desenvolvimiento potencial a corto y medio plazo, es el concerniente a la recuperación de espacios urbanos de más o menos amplitud «intramuros» —en el corazón, incluso, en ocasiones— de nuestras ciudades; la ciudad de Madrid, por cierto, es un paradigma de ello, pues su propio futuro Plan General, conocido ya a través del preavance».

Asimismo, en opinión de MARÍN CORTÉS<sup>343</sup>, los problemas económicos y sociales existentes en torno al mercado del suelo y la vivienda en España son de muy diversa índole y, en buena medida, algunos anteriores a la crisis económico-financiera. La mayoría tienen, de hecho, un origen estructural y

<sup>341</sup> GÓMEZ MANRESA, M, F Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas e iniciativa privada. Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, Nº . 30, 2014, págs. 39-84

<sup>342</sup> SÁNCHEZ GOYANES E, «El modulado régimen del suelo urbano en la nueva reforma de la legislación estatal sobre urbanismo». *Revista de Estudios Locales*, n.º 159, junio de 2013) Pagina 30

<sup>343</sup> MARÍN CORTÉS, B y ROGER FERNÁNDEZ G. «Guía Básica para el Análisis de la Viabilidad Económica de las Actuaciones Urbanísticas». Colegio de Arquitectos de Valencia. 2003.

no solo coyuntural, si bien, se han visto algunos de ellos agravados por el cambio de ciclo económico, al tiempo que han contribuido también a agudizar la crisis<sup>344</sup>.

Por ello, y siguiendo a DE LA CRUZ MERA<sup>345</sup>, hay que buscar nuevos sectores de inversión que propicien la creación de empleo y ayuden en el camino de la recuperación económica, y uno de ellos puede ser mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción, es decir, mediante actuaciones dirigidas a fomentar la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>346</sup>.

Estas actuaciones pueden tener, además, otro relevante papel que jugar en la recuperación económica, coadyuvando a la reconversión de otros sectores, entre ellos, fundamentalmente, el turístico. La actividad turística, como expone AMEZCUA ORMEÑO<sup>347</sup>, es clave para la economía de nuestro país y supone más de un 10,2% del PIB, aportando un 11,39% del empleo. Numerosos destinos turísticos «maduros» tienen un problema sistémico como es el deterioro físico de sus dotaciones y respecto de los cuales, la aplicación de estrategias de rehabilitación, regeneración y renovación urbana podría generar impactos positivos en el mercado del turismo y, a su vez, contribuir en ese ansiado desarrollo económico de España<sup>348</sup>.

En esta línea, igualmente, hay que destacar que el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas para hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, así como la exigencia del deber de sus propietarios de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación.

Aproximadamente el 55% (13.759.266) de dicho parque edificado, que asciende a 25.208.622 de viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21% (5.226.133) cuentan con más de 50 años.

Hasta ahora, el único instrumento que permite determinar el grado de conservación de los inmuebles es la Inspección Técnica de Edificios, que no sólo resulta insuficiente para garantizar dicho objetivo, sino que, además, ni siquiera está establecido en todas las Comunidades Autónomas, ni se exige en todos los municipios españoles.

A ello hay que unir que la Unión Europea ha establecido una serie de objetivos en el Paquete 20-20 «Energía y Cambio Climático», que supone, para los 27 países miembros, dos objetivos obligatorios: la reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y la elevación de la contribución de las energías renovables al 20% del consumo, junto a un objetivo indicativo, de mejorar la eficiencia energética en un 20%.

Estos objetivos europeos deben traducirse en objetivos nacionales a los que hay que dar cumplimiento a través de medidas de rehabilitación que permitirán reducir los consumos de energía, promover energías limpias, y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del sector al que ha comprometido el Estado español, pues, para el año 2020 se deberá reducir un 10% las emisiones de los sectores difusos con respecto al año 2005.

---

<sup>344</sup> GÓMEZ JIMÉNEZ, M.ª L: «Informe sobre la regeneración urbana en España: nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios», en *RDU*, núm. 285, 2013, págs. 157-188.

<sup>345</sup> DE LA CRUZ MERA, A. «La Ley 8/2013 de 26 de junio de Rehabilitación, Regeneración y Renovación» *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Nº 179. Ministerio de Fomento. 2013. Págs. 46-65.

<sup>346</sup> BUSQUETS J «Rehabilitación urbana. Evolución de su contenido teórico e influencia en la práctica urbanística existente. Algunos ejemplos» Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. 2002. Pág. 25-80

<sup>347</sup> AMEZCUA ORMEÑO, E.: «La Renovación Urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible», en *RDU*, núm. 285, 2013, págs. 89-124.

<sup>348</sup> HUMERO MARTÍN, A E: «Ley 8/2003 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: norma jurídica definitoria del contenido del artículo 47 de la Constitución española (hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)», en *RUE*, núm. 40, 2014, págs. 233-318.

Lo cierto es que las emisiones de los sectores difusos representan 2/3 de las totales, por lo que el objetivo es avanzar en una «economía baja en carbono», mediante actuaciones en las viviendas de baja calidad, que en España se sitúan entre las construidas en las décadas de los 50, 60 y 70, y mejorando la eficiencia del conjunto del parque residencial.

No es desdeñable el dato de que casi el 58% de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética: la norma básica de la edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios.

Por otra parte, recientemente, la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, tras reconocer que los edificios representan el 40% del consumo de energía final de la Unión Europea, obliga no solo a renovar anualmente un porcentaje significativo de los edificios de las Administraciones centrales para mejorar su rendimiento energético, sino a que los Estados miembros establezcan, también, una estrategia a largo plazo, hasta el año 2020 —para minorar el nivel de emisiones de CO<sub>2</sub>— y hasta el año 2050 —con el compromiso de reducir el nivel de emisiones un 80-95% en relación a los niveles de 1990—, destinada a movilizar inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales, para mejorar el rendimiento energético del conjunto del parque inmobiliario. A través de esta estrategia de renovaciones exhaustivas y rentables que reduzcan el consumo de energía de los edificios, se crean también oportunidades de crecimiento o empleo.

Con anterioridad, hay que destacar la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, refundida posteriormente en la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, a las que pueden añadirse la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible, o la Declaración de Toledo —aprobada por los Ministros responsables del desarrollo urbano de los 27 Estados miembros de la Unión Europea el 22 de junio de 2010—, de acuerdo con la cual «la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada», y en la que se destaca la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible, y socialmente inclusivo en Europa.

En este contexto, y como refiere FERNÁNDEZ TORRES<sup>349</sup>, para dar respuesta normativa a todas estas necesidades planteadas de eficiencia energética de ciudades sostenibles, de rehabilitación, renovación y regeneración del parque inmobiliario español y contribuir en el desarrollo de sectores con enorme potencial económico, se aprueba la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

Lo cierto es que la regulación que contiene esta norma, según BERROCAL LANZAROTE<sup>350</sup>, participa del contexto de crisis económica en que nos encontramos inmersos, cuya salida depende en gran medida —dado el peso del sector inmobiliario en dicha crisis—, de la recuperación y reactivación —de cara sobre todo al empleo— del sector de la construcción.

Dicha salida no puede provenir ya de la construcción de nuevas viviendas, sino actuando ahora con las mencionadas políticas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas sobre el patrimonio inmobiliario y la edificación existente.

Paralelamente, la reactivación del empleo y, por ende, de este sector de la construcción tan afectado por la crisis se enmarca en la necesidad de operar, asimismo, sobre el patrimonio inmobiliario exis-

<sup>349</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J R: «La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio», en *RUE*, núm. 40, 2014, págs. 15-38.

<sup>350</sup> BERROCAL LANZAROTE, A. I. «Actualidad Civil, Nº 9» Sección A Fondo, Septiembre 2013, tomo 2, Editorial LA LEY pág. 969

tente con el objeto de contribuir al ahorro energético, con el consiguiente relanzamiento de la industria de materiales necesarios para su consecución, así como actuar en las instalaciones y dotaciones de tecnología relacionada con las energías renovables en la edificación existente como en la de nueva construcción, para hacer frente, no solo a los retos energéticos de la economía española —dependencia del exterior en energías primarias e incremento de costes y riesgos que tal dependencia supone—, sino también a los compromisos adquiridos en el contexto de la Unión Europea y su paquete de objetivos en materia energética y de lucha contra el cambio climático para el año 2020.

Estos compromisos incluyen la intervención sobre el parque de viviendas existentes en cuanto sector en el que es posible un ahorro energético considerable y en el que hay que incidir también desde el punto de vista de la lucha contra el cambio climático, inducido por los gases de efecto invernadero.

Supone la creación de empleos vinculados con el medio ambiente, los llamados empleos verdes, en concreto, aquellos vinculados con las energías renovables y las políticas de rehabilitación y ahorro energético.

En todo caso, conviene precisar que, además de atender a los objetivos de eficiencia energética y de recuperación económica, se contribuye activamente con estas políticas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana a la sostenibilidad ambiental a las que se refiere y fomenta esta Ley, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos, pues, muchas de las operaciones de regeneración y renovación urbanas tienen, además, un carácter integrado, es decir, articulan medidas sociales, ambientales y económicas, que se suman a las estrictamente físicas en una suerte de estrategia unitaria.

### **1.3. Objetivos del RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Los principios de desarrollo urbano sostenible**

En principio, y como así expone GONZÁLEZ VARAS<sup>351</sup>, los objetivos, de la norma que nos ocupa son aclarar, estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza evitando la dispersión de normas.

Es clave considerar que si ambas materias (suelo y rehabilitación) venían regulándose por separado, ello fue debido a que el engarce, en lo competencial, de la rehabilitación venía estando en las competencias constitucionales de tipo económico, mientras que la base (en lo referente al suelo) venía estando en preceptos constitucionales que flanqueaban la materia urbanística.

El Estado no reguló la rehabilitación con el apoyo de una base constitucional urbanística, ni siquiera de forma indirecta. Sin embargo, ahora, tras una evolución tortuosa y complicada, siempre temerosa y cautelosa, conseguimos un código o cuerpo normativo armónico sobre la legislación del Estado en esta materia.

En el marco de la refundición de los textos normativos correspondientes, tanto el TRLS 08 como a la LRRR, los objetivos perseguidos por la Ley son los siguientes:

En primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.

---

<sup>351</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. «Las claves del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana». Actualidad Administrativa, Nº 12, Sección Urbanismo, Diciembre 2015, Editorial LA LEY. Pág. 2

En segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas.

En tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

Para lograr tales objetivos, además de los contenidos propios que se contienen en esta Ley, dirigidos básicamente a llenar los vacíos legales existentes, también se afronta la modificación de una serie de normas actualmente en vigor, tanto para eliminar posibles obstáculos que impidan alcanzar los objetivos propuestos, como para adaptar los existentes a las nuevas exigencias y realidad económica.

#### **1.4. Principios informadores**

Este Texto Refundido se compone de un Título Preliminar, ocho Títulos, trece Disposiciones Adicionales, cuatro Transitorias, y tres Finales.

El nuevo artículo 3.3 TRLSRU 7/2015 procede a refundir, en un solo artículo, los principios previstos en el art. 2 TRLS 08 y el art. 3 LRRR, ampliando, de forma significativa, los principios correspondientes al desarrollo territorial y sostenible y exigiendo a los poderes públicos la siguiente relación nominal.

a) Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión;

b) Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso;

c) Mejorar la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentar unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente;

d) Favorecer, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquellas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente;

e) Garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como su movilidad;

f) Integrar en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social;

g) Fomentar la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos;



h) Priorizar las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético;

i) Valorar, en su caso, la perspectiva turística y permitir y mejorar el uso turístico responsable;

j) Favorecer la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural;  
y,

k) Contribuir a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

También se refiere este Título a las políticas que los poderes públicos, dentro del ámbito de sus competencias, deberán formular y desarrollar, en el marco de los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional. Para todo ello, dispone el legislador estatal de fundamento competencial constitucional, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.1.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup>, 23.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

## 2. INFORME DE EVALUACIÓN DE LOS EDIFICIOS

### 2.1. Introducción

El anterior art. 4 LRRR, que se corresponde con el 29 TRLSRU, contiene, como señala CASTELAO RODRÍGUEZ<sup>352</sup>, la regulación básica del Informe de Evaluación de los Edificios, que opera sobre la establecida por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, superando con ello algunas de las insuficiencias existentes en relación con la Inspección Técnica de Edificios.

El Informe de Evaluación de Edificios, regulado en el art. 29 TRLSRU, se estructura en la Ley como un instrumento necesario para conocer el estado de las edificaciones, más allá de lo que hasta el momento se estaba demandando en algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, a través de la Inspección Técnica de Edificios (ITES).

Por tanto y como así expone JALVO MÍNGUEZ<sup>353</sup>, si hasta el momento la preocupación básica era conocer el estado de conservación de las edificaciones en cuanto afectaban a la seguridad, estabilidad, estanqueidad y consolidación estructural de los edificios, a partir de ahora, se plantea la necesidad de conocer mediante la ampliación de las finalidades y el contenido del IEE, otra sería de datos que aporten conocimientos acerca de la situación de la calidad y sostenibilidad de una parte del patrimonio edificado para que se pueda proceder a elaborar una base de datos que permita establecer nuevas políticas públicas de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación.

Así, los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente para que acrediten la situación el estado de conservación del edificio y el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal.

### 2.2. Ámbito de aplicación

La obligatoriedad del IVE afecta a los edificios con tipología residencial de vivienda colectiva. De esta forma, y en una primera instancia, son los que se reseñan en el artículo 29.1 TRLSRU, los que deben disponer de informes para que acrediten su situación.

De esta forma, la expresión no es del todo clara por cuanto se refiere a la tipología de los edificios en función de su uso de vivienda colectiva ya que la tipología de las edificaciones se establece en función de sus características de Ordenación Urbanística como pueden ser la edificación cerrada, pareada, en hilera agrupada, aislada o abierta.

Sin embargo cuando se requiera ley en primer lugar al informe de evaluación edificios debe extender su eficacia a hacia todos y cada uno de los locales viviendas existentes en un edificio de viviendas colectivas en las que se ubiquen cómo es generalmente admitido locales destinados a otros usos como pueden ser los comerciales, de oficina, de educación, de restauración u otros locales también debe estar incluidos en el ámbito del informe de evaluación de edificios, como muy bien se despren-

---

<sup>352</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ J, «Reflexiones sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El paso de las ITES a los informes de evaluación de los edificios.» *Práctica Urbanística*, 27 de Junio de 2013, Editorial LA LEY El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: pág, 67

<sup>353</sup> JALVO MÍNGUEZ J «El Informe de evaluación de Edificios» Manual sobre la «Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana» El consultor de los Ayuntamientos. La Ley Grupo Wolters Kluwer. 2003. Página 123

de la propia definición en el artículo 2 de la ley se efectúe para el edificio de tipología residencial de vivienda colectiva.

Por lo tanto, la ley parece determinar que el ámbito de aplicación de la ley se refiere a edificios en los que aparece el uso de vivienda colectiva y amplias obligación a todos locales que se encuentra el edificio, agrupación de edificios o complejos inmobiliarios puesto que no existe ninguna determinación de que se refiera a los edificios de uso de viviendas colectivas en los que se usó mayoritario predominantemente o característico.

De esta forma hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda TRLS RU, en la que se establece como obligatoria la elaboración del informe evaluación edificios para aquellos edificios con independencia de su uso, cuyos titulares decidan acogerse a las ayudas públicas, existentes o lo que se disponga en un futuro, para cometer obras de conservación accesibilidad universal o mejora eficiencia energética de los edificios por lo que entonces se extiende la necesidad realizar el informe evaluación edificios a todas las edificaciones que quieran optara este tipo de ayudas con independencia del uso a que estén dedicadas.

Por lo tanto se deben realizar los informes de Evaluación de Edificios, que vayan a ser destinados u ocupados para personas que se sometan un régimen común cómo son las viviendas colectivas, instalaciones hoteleras, como pueden ser hoteles aparta-hoteles moteles pensiones casas rurales, albergues en residencias y campings.

### **2.3. Contenido del informe de evaluación**

Este Informe, y según PORTO REY<sup>354</sup>, identificará el bien inmueble con expresión de su referencia catastral y contendrá, de manera detallada:

- a) La evaluación del estado de conservación del edificio;
- b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas;
- c) La certificación de la eficiencia energética del edificio<sup>355</sup>.

De todas formas, y como así citan PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ<sup>356</sup>, cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores del art. 29 TRLSRU, se podrá complementar con la certificación referida en la letra c), y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley.

Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa autonómica, podrá surtir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas

---

<sup>354</sup> PORTO REY, E: «El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», en *RDU*, núm. 285, 2013, págs. 125-156

<sup>355</sup> MENÉNDEZ REXACH A. «El Informe de Evaluación de los Edificios.» *Revista de Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Nº 179. Ministerio de Fomento. 2013. Págs. 89-120.

<sup>356</sup> PAREJO ALFONSO L, y ROGER FERNÁNDEZ G, «Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R) Editorial IUSTEL. 2014. Pág. 87

disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable.

Si este informe de evaluación es realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes.

En todo caso, los propietarios de inmuebles obligados a la realización del informe regulado por este artículo deberán remitir una copia del mismo al organismo que determine la Comunidad Autónoma, con el fin de que dicha información forme parte de un Registro integrado único.

El Informe de Evaluación tendrá una periodicidad mínima de diez años, pudiendo establecer las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos una periodicidad menor (art. 29.4 TRLSRU).

Y el incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el Informe de Evaluación regulado por el art. 4 y la disposición transitoria primera de la Ley tendrá la consideración de infracción urbanística, con el carácter y las consecuencias que atribuya la normativa urbanística aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente, en el plazo expresamente establecido (art. 29.5 TRLSRU).

Con este Informe de Evaluación, el legislador estatal trata de asegurar la calidad y sostenibilidad del parque edificado, así como obtener información que le permita orientar el ejercicio de sus propias políticas; y, asimismo, dota a las Administraciones autonómicas competentes de un instrumento que les permita disponer de la información precisa para evaluar el cumplimiento de las condiciones básicas legalmente exigibles, tanto en materia de conservación, como de accesibilidad.

Así, las primeras se regulan en el RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, mientras que las segundas se encuentran en la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que exige la realización de los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal (con sus obras correspondientes).

Lo cierto es que, para asegurar los principios de información, coordinación y eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas, y facilitar el conocimiento ciudadano en relación con la sostenibilidad y calidad del medio urbano y el parque edificado, los Informes de Evaluación de los Edificios servirán para nutrir los censos de construcciones, edificios, viviendas y locales precisados de rehabilitación, a que se refiere la disposición adicional primera (Disposición Adicional Primera TRLSRU).

La puesta en marcha de la implantación de este Informe ha sido gradual, y lo bien cierto es que el legislador es consciente de su difícil aplicación práctica y continua prorrogando su entrada en vigor, de tal forma que, prevista su obligatoriedad en el año 2015, ahora se hace lo propio y se pospone hasta el 28 de junio de 2018.

El Informe de la Evaluación de los Edificios podrá ser suscrito tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos<sup>357</sup>.

---

<sup>357</sup> A tales efectos se considera técnico facultativo competente el que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o haya acreditado la cualificación necesaria para la realización del Informe, según lo establecido en la disposición final decimocava, que remite a un desarrollo reglamentario, mediante Orden de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo, y de Fomento la determinación de las cualificaciones que se exigirán para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios que regula esta Ley, así como los medios de acreditación de las cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios. Dichos técnicos, cuando lo estimen necesario, podrán recabar, en relación con los aspectos relativos

Cuando se trate de edificios pertenecientes a las Administraciones Públicas enumeradas en el art. 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, podrán suscribir los Informes de Evaluación, en su caso, los responsables de los correspondientes servicios técnicos que, por su capacitación profesional, puedan asumir las mismas funciones a que se refiere el apartado anterior.

Las deficiencias que se observen en relación con la evaluación de lo dispuesto en el art. 19.2 del TRLSRU 2015, se justificarán en el Informe bajo el criterio y la responsabilidad del técnico competente que lo suscriba.

Por último, este informe contiene un apartado sobre un aspecto clave para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos como es la eficiencia energética y el cumplimiento de los compromisos de España con Europa en el horizonte 2020 mediante la Certificación de la Eficiencia Energética de los Edificios, exigida por la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la eficiencia energética, y por la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, que la refunde y completa.

La certificación contendrá, no sólo una calificación del edificio a tales efectos (mediante letras, de la A a la G), sino también unas recomendaciones sobre las mejoras energéticas que podrían realizarse, analizadas en términos de coste/beneficio y clasificadas en función de su viabilidad técnica, económica y funcional y de su repercusión energética. Dado que la Directiva exige que esta certificación se adjunte cuando una vivienda se ponga en venta o en alquiler, en aras de una mayor transparencia del mercado, una mayor información para los propietarios y un menor coste en su emisión, se busca la doble racionalidad y sinergia que supone incluirla en el informe de evaluación del edificio<sup>358</sup>.

Se crea un Registro General de certificados, gestionado por el órgano encargado de las comunidades Autónomas, o los organismos colaboradores habilitados al efecto, donde deberán inscribirse todos los certificados que se emitan en la respectiva comunidad autónoma y que servirá para formar una estadística del parque inmobiliario español.

Asimismo, y como explica BUSTILLO BOLADO<sup>359</sup>, se aplica a edificios de nueva construcción; edificios o partes que se vendan o alquilen; y edificios públicos con superficie superior a los 250 m<sup>2</sup>

---

a la accesibilidad universal, el criterio experto de las entidades y asociaciones de personas con discapacidad que cuenten con una acreditada trayectoria en el ámbito territorial de que se trate y tengan entre sus fines sociales la promoción de dicha accesibilidad.

<sup>358</sup> Recordemos que, con el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril se aprueba el Procedimiento Básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios que se construyan, vendan o alquilen por un período superior a los 4 meses, transponiendo la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010 y refundiendo el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. Mediante él, se incorpora la obligación de construcción de edificios con «consumo casi nulo» a partir del 31 de diciembre de 2020, plazo que se adelanta dos años en el caso de los edificios públicos, al estar directamente relacionado con las emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera. Introduce un Procedimiento Básico para el cálculo de la calificación de la eficiencia energética de los edificios, considerando aquellos factores con mayor incidencia en el consumo energético como podrían ser la envolvente del edificio, las instalaciones de agua, luz y calefacción, los sistemas de puertas y ventanas. Este Real Decreto establece la obligación, a partir del 1 de junio de 2013, de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética que incluya información objetiva con la que poder comparar y evaluar la oferta inmobiliaria existente, pretendiendo favorecer la promoción de edificaciones de alta eficiencia energética y el ahorro del consumo de energía. Para edificios que presten servicios públicos, se establecen plazos específicos para que se adapten al Procedimiento Básico, obtengan el certificado y exhiban la etiqueta de eficiencia energética: — 1 de junio de 2013: Los de superficie útil superior a 500 m<sup>2</sup>. — 9 de julio de 2015: Los de superficie útil superior a 250 m<sup>2</sup>. — 31 de diciembre de 2015: Los de superficie útil superior a 250 m<sup>2</sup> arrendados.

<sup>359</sup> BUSTILLO BOLADO R.O «La protección del medio ambiente y la cultura como límite para las operaciones de reforma y renovación urbana especial referencia a las actuaciones sobre cascos históricos» Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, Nº . 30, 2014, págs. 85-121

frecuentados habitualmente por el público, con excepción de los edificios declarados Bien de Interés por sus valores Arquitectónicos o Históricos; los dedicados al culto o actividades religiosas; las construcciones provisionales con una duración menor o igual a los dos años; los edificios que se compren para reformas importantes o su demolición; y los edificios o partes que se usen menos de 4 meses al año o con un tiempo limitado, si su consumo es menor al 25% del que resultaría de su uso durante todo el año.

#### **2.4. Periodo de validez de la certificación energética**

Se trata de un certificado con una validez, según el art. 19.2 TRLSRU 2015, de diez años, estableciéndose por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma las condiciones específicas para su renovación o actualización, considerándose responsable de su actualización al propietario o promotor cuando crea que se han variado aspectos del edificio que pudieran modificar la calificación energética.

Asimismo, en la Disposición Transitoria Primera TRLSRU 2015, se establece que se deberá disponer de un IEE para los edificios de vivienda colectiva que tengan más de cincuenta años, lo que parece coincidir con el periodo de servicio que se asigna por el Código Técnico de la Edificación a las propias edificaciones, por lo que el IEE se deberá presentar como máximo en un plazo de cinco años después de que las edificaciones alcancen esta antigüedad.

#### **2.5. Declaración de inconstitucionalidad 5/2016, de 21 de febrero**

Mediante esta sentencia, se concluye la inconstitucionalidad del precepto 4 de la LRRR cuyo contenido pasa a incorporarse al art. 29 TRLSRU por considerarse el Informe de Evaluación del Edificio como una técnica propiamente urbanística que tiene por finalidad prevenir y controlar el deber de conservación que corresponde a los propietarios y que se incardina en la materia de Urbanismo, competencia de las CC.AA.

### **3. LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO: REHABILITACIÓN EDIFICATORIA, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS**

#### **3.1. Introducción. Definición de las actuaciones sobre el medio urbano**

El art. 2 y el art. 24 TRLSRU 2015, por su parte, contienen la regulación relativa a las actuaciones sobre el medio urbano, que van desde las de rehabilitación edificatoria, hasta las que supongan una regeneración y renovación urbanas, identificando para ello a los sujetos legitimados para participar en ellas y ofreciendo, asimismo, nuevos instrumentos que, aparentemente, deberían contribuir a facilitar la gestión y la cooperación interadministrativa tan necesaria en estos casos.

Las actuaciones sobre el medio urbano se definen, en el art. 2 TRLSRU 2015, como aquellas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.

Tal y como se ha apuntado, y como así expone BERROCAL LANZAROTE<sup>360</sup>, pese decir expresamente, el art. 2 TRLSRU 2015, que va a definir las actuaciones sobre el medio urbano, cuando cita que: «las actuaciones al medio hermano se define como aquellas que (...)» en realidad no lo hace o, al menos, no en el sentido que todos esperamos.

Centrándonos en la cuestión, las actuaciones sobre el medio urbano se definen como aquellas que tienen por objeto realizar obras de:

- a) Rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones.
- b) Regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos.
- c) Obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.

A su vez, el TRLSRU recalca que las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

Ello nos plantea, según DÍEZ LEMA<sup>361</sup>, la cuestión de si dentro de las actuaciones de renovación, pueden entrar otro tipo de Planes, como los planes especiales de reforma interior, las Áreas de Rehabilitación Integral o las menos populares áreas de renovación urbana que comportan indefectiblemente la aplicación de todos y cada uno de ellos y la realización de obras de rehabilitación, regeneración y renovación.

#### **3.2. Ámbito de aplicación**

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación, y utilizando la terminología propia del derecho urbanístico, también es correcto afirmar que dichas actuaciones, claramente, tienen su campo de actuación sobre el suelo urbano en sus dos categorías de suelo urbano consolidado y suelo urbano

<sup>360</sup> BERROCAL LANZAROTE, A, I «Análisis de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas» Actualidad Civil, Nº 9, Sección a fondo, septiembre 2013. Editorial La Ley, pág. 69, Tomo 2.

<sup>361</sup> DÍAZ LEMA, J.M.: «Rehabilitación Urbana, o cómo hacer de la necesidad una virtud», Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N 257, 2'1', pág. 11 y ss.

no consolidado, conforme a lo que se ha venido a denominar y actualmente aún se denomina como casco urbano.

En dicho marco, anteriormente referido, también se trata de analizar si las actuaciones de renovación única y exclusivamente tienen lugar en los grandes municipios o por contrario también resulta de aplicación a los pequeños ayuntamientos. No obstante, no existe género de duda en el sentido de concluir que se aplican tanto a las grandes urbes ciudades o metrópolis como también en cualquier pueblo o localidad por pequeña que sea ésta.

### **3.3. Los sujetos obligados. Razón de ser de la obligación de realizar obras de regeneración y rehabilitación como consecuencia del deber legal de conservación**

Habitualmente, y como apunta ESTEBAN GALARZA<sup>362</sup>, se tiende a pensar que las obligaciones de rehabilitar y renovar puedan proceder de las distintas fases de gestión del proceso urbanístico-constructivo-rehabilitador que podría concretarse en la propia gestión urbanística.

Incluso se podría pensar, como expone CABALLERO BERGANZONES<sup>363</sup>, que estas obligaciones se encuentran en los propios deberes de los propietarios del suelo urbano no consolidado, afectados por este tipo de procesos.

Sin embargo, las obligaciones previstas en el TRLSRU no proceden del estatuto jurídico del propietario del suelo afectado por un proceso de gestión, sino que derivan del principio del «deber legal de conservación»<sup>364</sup>, concretándose en las conocidas ordenes de ejecución<sup>365</sup>.

Asimismo, según GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ<sup>366</sup>, no debe olvidarse que, habida cuenta de la importancia que en relación a la regeneración han asumido la mayor parte de Comunidades Autónomas, han ido ampliando el contenido de estas órdenes de ejecución, desde sus tradicionales obligaciones de mantenimiento de los inmuebles en condiciones de seguridad, ornato público y decoro hacia ámbitos ciertamente desconocidos hasta hace bien poco como la conservación del medio ambiente, la adaptación al entorno o la mejora en los edificios<sup>367</sup>.

Por otra parte, la realización de las obras comprendidas en las actuaciones sobre el Medio Urbano corresponde realizarlas, además de aquellos sujetos a los que la legislación de ordenación territorial y urbanística atribuya dicha obligación, a:

a) Los propietarios y los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, en la proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación. En ausencia de este, o cuando el contrato no contenga cláusula alguna relativa a la citada proporción, corresponderá a estos

---

<sup>362</sup> ESTEBAN GALARZA, M., «La Regeneración de los centros urbanos y la política de rehabilitación del parque de viviendas antiguo: efectos en el mercado de la Vivienda.» *Economiaz*, nº 15, pág. 160 y ss.

<sup>363</sup> CABALLERO BERGANZONES R., «Marco normativo de la rehabilitación y la renovación urbana en Castilla y León: entre los planes de vivienda y la legislación urbanística *Práctica Urbanística*, Nº 114, Sección Estudios, Abril 2012, Editorial LA LEY

<sup>364</sup> CORRAL GARCÍA, E., «La Orden de ejecución como instrumento del deber de conservación», *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, nº 15, 2001, pág. 2539 y ss.

<sup>365</sup> ALONSO CONCELLON, I., «El deber de conservación y su materialización en las órdenes de ejecución». *El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, nº 19, 2002, págs. 3171 y ss.

<sup>366</sup> GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «La Rehabilitación y la Renovación Urbana: Actuaciones Estratégicas sobre las que se articula y se construye el medio urbano sostenible». *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*. Director. BELLO PAREDES, S. LA LEY, Madrid, 2011, pág. 556 y ss.

<sup>367</sup> CORELLA MONEDERO, J.M., «La orden de ejecución como instrumento para exigir el deber de conservación. Procedimiento», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 13, 2003, pág. 2335 y ss.



o a aquellos, en función de si las obras tienen o no el carácter de reparaciones menores motivadas por el uso diario de la vivienda, sus instalaciones y servicios (art.17.5 TRLSRU).

Se apunta en este apartado, y siguiendo a GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ<sup>368</sup>, que la distribución de los costes se realizará según lo que libremente hayan estipulado, el propietario y el titular del derecho de uso, en el contrato privado o en el negocio jurídico correspondiente.

No obstante, se establece un criterio evidentemente más subjetivo, en virtud del cual, corresponderá la asunción de las respectivas obras a los titulares de derechos de uso si las mismas tienen en carácter de reparaciones menores motivados por el uso ordinario de la vivienda, sus instalaciones y sus servicios o por el contrario, al propietario, en el caso de que estas no tengan el carácter de reparaciones menores.

b) Las comunidades de propietarios y, en su caso, las agrupaciones de comunidades de propietarios, así como las cooperativas de viviendas, con respecto a los elementos comunes de la construcción<sup>369</sup>, el edificio<sup>370</sup> o complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios, sin perjuicio del deber de los propietarios de las fincas o elementos separados de uso privativo de contribuir, en los términos de los estatutos de la comunidad o agrupación de comunidades o de la cooperativa, a los gastos en que incurran estas últimas (art.17.5.b TRLSRU).

c) Las Administraciones Públicas, cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando estas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados (art. 17.5.c TRLSRU).

La LRRR y ahora el TRLSRU se refieren, en este supuesto, a los viarios o espacios libres afectados por el proyecto de regeneración urbana propiedad del Ayuntamiento que en su día fueron urbanizados, entregados y recibidos por el mismo.

No obstante, y sin perjuicio de la participación del Ayuntamiento cuando disponga de bienes de su titularidad afectados por la actuación, también participará este cuando como cita el art. 17 TRLSRU, la Administración Pública «financie parte de la operación con fondos públicos».

Finalmente, interesa hacer constar que se excluye de la participación de la Administración actuante en los procesos de «ejecución subsidiaria», por cuanto este procedimiento siempre se realiza «a costa del obligado» que será el que deba pagar la correspondiente participación.

### **3.4. Iniciativa para proponer las actuaciones de regeneración**

Como así se ha dicho supra, la iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas podrá partir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y los propietarios. En concreto, estarán legitimados para ello las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas,

---

<sup>368</sup> GARCÍA MORENO RODRÍGUEZ, F. «Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana». Editorial La Ley Grupo Wolters Kluwer. El Consultor de los Ayuntamientos. Editorial 2014. Pág. 174

<sup>369</sup> PRATS ALBENTOSA, L., «El deber de conservación de los elementos comunes de la propiedad horizontal», en Homenaje de Luis Rojo Ajuria: Escritos Jurídicos, Universidad de Cantabria, Santander, 2003, pág. 487 y ss.

<sup>370</sup> MACÍAS CASTILLO, A., «Alteración de los elementos comunes de un inmueble en régimen de propiedad horizontal» Actualidad Civil, nº 2009, pág. 113 y ss.

entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores (art. 8.1 TRLSRU).

En todo caso, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética, las Administraciones Públicas podrán adoptar medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formular y ejecutar los instrumentos que las establecen (art. 4.4 TRLSRU).

### **3.5. Consideraciones urbanísticas de aplicación a las dotaciones**

La complejidad derivada de las actuaciones sobre un patrimonio edificado que normalmente está situado en zona de trazado histórico de la ciudad suele tener una importante incidencia en la ordenación urbanística que está vigente, y una aplicación directa de esta planificación impediría cualquier tipo de intervención sobre las edificaciones o sobre los espacios urbanos.

También se establece la posibilidad, ya recogida en alguna legislación urbanística autonómica, de que las actuaciones entre el medio urbano lleven incorporadas figuras de planeamiento que puedan mejorar y modificar la ordenación urbanística vigente.

Estos instrumentos llamados de diferentes normas por la legislación autonómica, en la planificación urbanística llegan a definir determinaciones de igual rango, nivel o precisión de la planificación urbanística y, por lo tanto, llevarán implícitas las modificaciones y revisiones que sean necesarias para conseguir los objetivos pretendidos, sin necesidad de una revisión integral del Plan General.

En otro orden, como refiere QUINTANA LÓPEZ<sup>371</sup>, cabe la posibilidad de que las actuaciones regeneradoras se adapten al planeamiento vigente y, en tal caso, lo que determina la Ley es la necesidad de proceder a la técnica ya reconocida en el planeamiento clásico de la delimitación del ámbito de actuación conjunta, o de gestión conjunta en la que se debe incluir, como uno de los elementos propios de la gestión de la realización de las actuaciones, las actuaciones de distribución y el realojo.

### **3.6. El acuerdo administrativo para delimitar los ámbitos de actuación**

Según se ha podido observar anteriormente, la realización de una actuación urbanística precisa de un acuerdo administrativo para la delimitación de su perímetro.

De esta forma, la identificación del perímetro debe contener todas aquellas pretensiones que sean necesarias para dejar perfectamente acotados los ámbitos físicos y los propietarios que incluye.

Para ello, deberá aclarar la delimitación física de la unidad de actuación o de la actuación aislada mediante documento técnico en el que se indique la definición de la línea poligonal cerrada que conforman el perímetro de la actuación que podrá ser definida por coordenadas topográficas.

Precisamente, debe incluir la relación de propietarios interesados, de titulares de derechos, para formalizar las notificaciones oportunas y, de esa manera que se conozcan, de forma individualizada por los interesados más directos, los trámites.

---

<sup>371</sup> QUINTANA LÓPEZ, T., «Los derechos de realojo y retorno. Antecedentes y regulación Estatal en el modelo de Urbanismo Sostenible. R.V.A.P número especial 99-100. Mayo-diciembre 2014. Pág. 2479-2503

En este sentido, se puntualiza que se deben realizar las notificaciones requeridas por la legislación aplicable y, por lo tanto, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 70 ter de la Ley de Bases de Régimen Local: así cuando se produzcan alteraciones de la ordenación, aumentándose la edificabilidad, la densidad como los cambios de usos del suelo se debe hacer constar a los interesados y propietarios de las fincas o solares afectados que lo hayan sido durante los últimos 5 años.

### **3.7. Obras y actuaciones urbanísticas que deben realizarse. La equidistribución y el realojo**

En todo este contexto, la anterior LRRR y ahora el TRLSRU determina que siempre serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares a los que hemos hecho referencia en líneas precedentes, bien de una amplia participación de los mismos en tal iniciativa.

En cuanto a las reglas básicas a observar en la ordenación y ejecución de las actuaciones, hay que señalar que las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas que impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación.

No obstante, tal legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística.

Las actuaciones que no requieran la alteración de la ordenación urbanística vigente precisarán la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o la identificación de la actuación aislada que corresponda, a propuesta de los sujetos mencionados en el art. 9 del TRLSRU, y a elección del Ayuntamiento.

El acuerdo administrativo mediante el cual se delimiten los ámbitos de actuación conjunta o se autoricen las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada garantizará, en todo caso, la realización de las notificaciones requeridas por la legislación aplicable y el trámite de información al público cuando este sea preceptivo, conteniendo, además y como mínimo, los extremos siguientes:

a) Avance de la equidistribución que sea precisa, entendiendo por tal la distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución de la correspondiente actuación y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación.

b) El plan de realojo temporal<sup>372</sup> y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso (art. 10.2).

Este deber de realojamiento consiste en la obligación de poner a disposición de los titulares de las viviendas, y tal y como indica el art. 19 TRLSRU cuando contempla que la Administración o el adjudicatario de la actuación deben «garantizar el derecho de aquellos al realojamiento, poniendo a disposición de estos viviendas en condiciones.»

---

<sup>372</sup> MARTÍNEZ BOROBIO D., «Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística» Editorial Montecorvo 2006. Pág. 78

Como así indica CERVERA PASCUAL<sup>373</sup>, este deber ya se encontraba incluido por ejemplo en el derogado art. 167.1 ROGTU para los Planes de Reforma Interior en la Comunidad Valenciana, a los que exigía un estudio de incidencia sobre la población afectada.

Por otra parte, RAMOS RODRÍGUEZ<sup>374</sup> determina que para la procedencia del realojo deben existir, necesariamente, los siguientes presupuestos:

a) Compatibilidad entre el derecho de realojamiento y el derecho de indemnización.

¿Qué ocurriría si la valoración de la vivienda obtenida fuese ahora inferior al valor inicial existente antes de la actuación? En este sentido los Tribunales han tenido ocasión de pronunciarse al respecto, de tal forma que el valor de realojo, no excluye el valor de la expropiación, de forma que si la vivienda tiene un valor inferior al inicial, tiene igualmente derecho a la diferencia de valoración a su favor. Así lo establece la sentencia del TSJ de Castilla-León con sede en Valladolid de fecha de 26 de agosto de 2002 (EJD 2002/46070).

b) El uso del inmueble ha de ser de residencia habitual del titular del derecho que legitima la ocupación.

En este sentido, no sería indemnizable si el inmueble del que se solicita el derecho de realojo constituyese un local destinado a pensión, por ejemplo (STSJ de Castilla León de 23 de enero de 2004). Tampoco ampara el título jurídico del acompañante del que había sido titular de un arrendamiento, por tratarse de una persona anciana que requería de la compañía de un familiar (STSJ del País Vasco de fecha de 15 de marzo de 2002) (EDJ 2002/41674).

c) En cuanto al momento en el que deben hacerse efectivos los derechos de realojo.

El momento debe ser el correspondiente al de la ejecución de las actuaciones urbanísticas y no el del momento del Planeamiento, tal y como se establece por ejemplo en la Sentencia del TSJ de Madrid de fecha de 18/06/2003 (JUR 2003, 247938).

d) Transmisibilidad de los derechos de realojo.

Este asunto ha sido resuelto, entre otras, por la Sentencia del TSJ del País Vasco de fecha de 15 de marzo de 2002 (JUR 2002, 220358) que al resolver la reclamación de realojo efectuada por una persona que era heredera de la propiedad ocupante del inmueble establece que: «El interrogante que se traslada es si el derecho inicialmente reconocido a D<sup>a</sup> Isabel puede considerarse transmisible a sus herederos; por lo que la Sala debe concluir que no dado que ha de reconocerse como un derecho vinculado a la persona afectada y que como derecho personal no puede trasladarse a los herederos».

### **3.8. Ocupaciones de espacios libres y dominio público**

Según el art. 24.1 TRLSRU, en las actuaciones sobre el medio urbano, será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución para garantizar la accesibilidad universal y siempre que asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público.

<sup>373</sup> CERVERA PASCUAL G. «La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible y el RD Ley 8/2011 de 1 de julio» Editorial Reus. Madrid 2013. Pág. 267.

<sup>374</sup> RAMOS RODRÍGUEZ. R. «Los derechos de realojo de los ocupantes de inmuebles» Monografía Revista de Urbanismo y Edificación. Thomson Aranzadi. 2005. Número 12. Pág. 103

A tales efectos, los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de dicha regla, bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad (art. 24.3 TRLSRU).

Esto también será de aplicación a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos en un 30 por ciento la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en:

- a) La instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.
- b) La instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.
- c) La realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas, cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por ciento.
- d) La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por ciento, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

Cuando tales actuaciones afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, se procurarán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección. En cualquier caso, deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa.

### **3.9. La memoria de viabilidad económica**

Por lo que se refiere a este apartado, y según MERELO ALBELA<sup>375</sup>, en su art. 22.4 TRLSRU, explicita que la Memoria debe atender a asegurar la rentabilidad de las actuaciones, en segundo lugar que se demuestre que las aportaciones de los propietarios de los edificios no se encuentren fuera del deber legal de conservación y por último asegurar un equilibrio entre los beneficios que se obtengan en las actuaciones con las cargas que generan las mismas.

La LRRR de entonces y el TRLSRU de ahora quieren asegurar, mediante esta Memoria, que las inversiones que deban efectuar los propietarios estén incluidas dentro del deber legal de conservación y para ello propone una serie de posibilidades de forma que instaurando nuevos usos, incrementando edificabilidades o densidades, llegue a hacer totalmente rentable la actuación.

Incluso cabe la posibilidad de que no se pudieran encontrar otras opciones de rentabilidad para que las Actuaciones y las aportaciones de los propietarios de las edificaciones superasen el deber legal de conservación pero que, sin embargo, los propietarios de las edificaciones quisieran impulsar las actuaciones de las obras para integrar en su propio patrimonio las medidas de rehabilitación edificatoria.

De esta forma, se permite que los propietarios puedan asumir voluntariamente proceder a realizar una Actuación mediante un Programa de Actuación Aislada o bien a través de una Unidad de Eje-

---

<sup>375</sup> MERELO ALBELA J.M. «Tipología de Actuaciones y su Régimen Jurídico» Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Nº 179. 2013. Ministerio de Fomento. Págs. 67-98

cución, en la que sufragar los gastos para realizar las obras que conlleven a la accesibilidad de sus edificaciones o a las mejoras que sean superiores al deber legal de conservación, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosa.

La ordenación y ejecución de las actuaciones referidas requerirá la realización, con carácter previo, de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, y contendrá, al menos, los siguientes elementos (art. 22.5 TRLSRU):

a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar;

b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas;

c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido, en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación;

d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación; y,

e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas (art. 22.4 TRLSRU).

### **3.9.1. El contenido de la memoria de viabilidad económica**

Dado el carácter de la Memoria de Viabilidad Técnica, su contenido tiene que participar de los siguientes documentos urbanísticos y de gestión, según los apartados siguientes:

- Memoria Urbanística.
- Memoria Económica.
- Memoria de Gestión.
- Memoria Financiera.

La parte denominada Memoria Urbanística se debe corresponder con el análisis de la ordenación existente y, en su caso, de la propuesta, comparando la nueva ordenación con la existente y justificando los cambios que introduce, identificando aquellas determinaciones urbanísticas básicas para la determinación de los derechos y los deberes de los propietarios, el aprovechamiento objetivo, la edificabilidad de las unidades constructivas, densidades y usos administrativos propuestos.

Por otra parte, la Memoria Económica debe atender a determinar las características económicas de la ordenación, exponiendo los valores que se derivan de la ordenación urbanística, concretando los gastos necesarios para la ejecución de la ordenación, así como los ingresos que prevé que se obtengan con los aprovechamientos subjetivos que se ejecutan.

La memoria de gestión, como cita TURMO DE PADURA<sup>376</sup>, tiene que determinar que no se superan los límites del deber legal de conservación de los propietarios con el objeto de poder garantizar la obligatoriedad de las cargas que se imponen. Para ello, se debe realizar una verdadera equidistribución de cargas y beneficios calculados en la Memoria Económica formalizando una verdadera reparcelación que garantice esa equidistribución.

La experiencia ha enseñado que las operaciones urbanísticas de regeneración urbana (incluyendo derribos y realojos, reurbanizaciones, descontaminación de suelos contaminados, etc.) son económicamente deficitarias por definición; de forma que tan sólo el protagonismo en la ejecución de la actuación de una administración pública, o una sociedad urbanística actuando por delegación de la misma, puede hacerla posible sobre la base de inyectar cantidades ingentes de capital público.

Entonces, la forma más directa de incrementar ingresos es aumentando la densidad o la edificabilidad urbanística de la actuación. Dicho incremento de edificabilidad tiene un procedimiento, unos límites y unos deberes asociados a la actuación que aseguran (o deberían asegurar) el buen resultado urbanístico final de la operación de redensificación. En casos de regeneración urbana, este buen resultado consiste en la corrección del grado de obsolescencia, degradación o vulnerabilidad de los edificios o de la urbanización de dichos ámbitos urbanos. Si esta práctica se hace de forma legal y dentro de unos límites que fijen unos términos razonables nada hay que objetar la misma.

Por lo tanto, la memoria de viabilidad económica no garantiza de ninguna manera que los ingresos alcancen el importe del gasto de la inversión. Estos ingresos deben alcanzar sólo a «su mayor parte», «garantizando el menor impacto posible» en los afectados (conceptos jurídicos indeterminados y bastante imprecisos, la verdad) y todo ello medido dentro del límite económico del deber de conservación.

Respecto al capítulo de ingresos, en concreto, no se exige que los mismos sean obtenibles por los particulares al comienzo de la inversión (que, por cierto, es cuando hay que pagar los costes) sino que pueden conceptuarse como ingresos los futuros ahorros de consumos amortizables en el tiempo. En ningún momento aparece obligación alguna de las empresas suministradoras de financiar los costes de la operación, cuestión que sólo consta en la ley como potestativa. Por lo tanto, la obligación de financiación será a cargo del particular, nuevamente.

Las ayudas públicas también se conceptúan como ingresos. Pero esto lleva aparejado no pocos problemas. Existen subvenciones que no se conceden a la actuación en sí misma sino se otorgan a favor de las personas obligadas para ayudarles a mitigar su coste en razón de sus circunstancias personales ¿Estas ayudas personales pueden ser utilizadas para justificar la viabilidad de una actuación de rehabilitación edificatoria? Si la respuesta es afirmativa, la viabilidad no se garantizaría a todos los afectados por igual. ¿Pueden las futuras deducciones fiscales en el IRPF por inversión en vivienda habitual conceptuarse como ingresos a efectos de justificar la viabilidad de una actuación de rehabilitación edificatoria? Del tenor literal del TRLSRU («ayudas públicas directas e indirectas») parece que la respuesta puede ser afirmativa.

### **3.10. Efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones**

La delimitación espacial del ámbito de actuación de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, sea conjunta o aislada, una vez firme en vía administrativa, tiene como principales efectos:

---

<sup>376</sup> TURMO DE PADURA J. «El Informe de Sostenibilidad Económica en el planeamiento de desarrollo. Propuesta Metodológica. La variable temporal». *Práctica Urbanística*, N 118, Sección Estudios. Editorial LA LEY. Pág. 23.

a) Comporta la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante.

b) Legitima la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal que sean indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos para garantizar la accesibilidad universal, siendo la aprobación definitiva causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del suelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente, siempre que resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y quede garantizada la funcionalidad del dominio público correspondiente.

c) Marca el inicio de las actuaciones a realizar, de conformidad con la forma de gestión por la que haya optado la Administración actuante.

La conformidad o autorización administrativas determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras. La afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad<sup>377</sup>, con constancia expresa de su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real al pago de cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.

Las Administraciones Públicas podrán utilizar, como formas de ejecución para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbana:

a) La expropiación, para la que no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el correspondiente justiprecio expropiatorio en especie<sup>378</sup>, cuando el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes; y

b) La ejecución subsidiaria, a cargo de la Administración Pública que sustituirá al titular o titulares del inmueble o inmuebles, asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitarlos con cargo a aquellos.

### **3.11. Las formas de ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano**

En todo caso, tanto para estos supuestos, como para todos aquellos otros que deriven de una actuación de iniciativa pública, la Administración resolverá si ejecuta las obras directamente o si procede a su adjudicación por medio de la convocatoria de un concurso público<sup>379</sup>.

Estas conclusiones se mantienen con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 mayo 2011, en la que se concluye que entre la Administración y el urbanizador, habida cuenta de la forma de su retribución, no constituía un contrato público de obras, sino una concesión de servicio

<sup>377</sup> LÓPEZ FERNÁNDEZ, L M: «Apuntes de jurisprudencia registral (XIII)», en *RDU*, núm. 286, 2013, págs. 75-108.

<sup>378</sup> HERNÁNDEZ ANTOLÍN, J.M, «El negocio de aportación del solar a cambio de edificación a construir» perteneciente al Manual de Derecho a la Construcción. Coordinado por SAN CRISTÓBAL REALES, S. La ley. 2008. Pagina 1258 y 1259.

<sup>379</sup> BUSTILLO BOLADO, R, «Derecho urbanístico y concurrencia en la adjudicación de contratos públicos de obras; la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001» Revista Urbanística de Urbanismo y Edificación. Año 2001-1 Número 5. Pág. 34



público, de manera que el urbanizador, más que un «adjudicatario» se aproximaba más a la figura de «concesionario»<sup>380</sup>.

Expuesto lo anterior, las bases determinarán los criterios aplicables para su adjudicación y el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de la sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal.

En dichos concursos podrán presentar ofertas cualesquiera personas físicas o jurídicas, interesadas en asumir la gestión de la actuación, incluyendo los propietarios.

El TRLSRU contempla unos criterios legales para la adjudicación preferente, que podrían clasificarse en dos bloques, uno primero en el que se prima el interés particular de los propietarios afectados y otro que valora el interés general o, en palabras del legislador, la colectividad.

Precisamente, y en referencia a lo expuesto, en la adjudicación del concurso se podrá tener en cuenta, con carácter preferente, aquellas alternativas u ofertas que propongan términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados, salvo en el caso de incumplimiento de la función social de la propiedad o de los plazos establecidos para su ejecución.

Entre estas formas de colaboración se valora que el licitador no propietario puede acreditar la colaboración aportando convenios suscritos con estos, en los que se ofrezca unas condiciones determinadas durante la fase de ejecución y el resultado de la adjudicación (art.9.3 TRLSRU).

Estos acuerdos o convenios, según VÁZQUEZ OTEO<sup>381</sup>, con los propietarios pueden regular los siguientes aspectos:

1) Acuerdos de realojo provisional y definitivo con los propietarios cuando estos sean precisos por ser necesaria la sustitución forzosa (FERNÁNDEZ BAUTISTA)<sup>382</sup>.

2) Mejora del porcentaje mínimo de aprovechamiento edificado a adjudicar a los propietarios respecto del que se determine en las bases.

3) Indemnización en metálico con bases de cuantificación acordada de los propietarios cuando así se elija por estos.

4) Pago aplazado y sus condiciones de la parte del coste que le corresponda a sus propietarios.

Por otra parte, se encuentran los criterios de adjudicación que produzcan un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto y propongan obras de eliminación de las situaciones de infravivienda, de cumplimiento del deber legal de conservación, de garantía de la accesibilidad universal, o de mejora de la eficiencia energética.

Asimismo, podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas que tengan como objeto, entre otros, con-

---

<sup>380</sup> BAÑO LEÓN, J.M. «La influencia del Derecho Comunitario en la interpretación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.» RAP, nº 151 (Enero abril) 2000 GONZÁLEZ ALONSO, A, «Normativa Comunitaria y actuaciones de la Unión Europea en la vigilancia y control del Urbanismo Español tras el informe Fortou. 2005» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 248, marzo 2009. Pagina 13 a 52. GARCÍA GÓMEZ DE MERCAD, F, «Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el Urbanismo Valenciano» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 267, julio-agosto 2011, pág. 37 y ss.

<sup>381</sup> VÁZQUEZ OTEO V, «Las actuaciones sobre el medio urbano» Manual Ley de Regeneración, Rehabilitación y Renovación Urbana. La Ley Grupo Wolters Kluwer El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. 2013. Pagina 273.

<sup>382</sup> FERNÁNDEZ BAUTISTA, R.; MOLINA ALEGRE, P. *El Realojo, instrumento esencial de las operaciones urbanísticas en núcleos urbanos consolidados*. Comunicación del IV Congreso de Derecho Urbanístico 50 años de Urbanismo, 8-10 de noviembre, Las Palmas de Gran Canaria. (2006)

ceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento (art. 9.3 TRLSRU).

Si la ejecución de las actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas, requiere el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, deberán garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento en los términos establecidos por la Ley de suelo y por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística:

- a) La Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación, cuando se actúe por expropiación;
- b) El promotor de la actuación, cuando se actúe mediante ámbitos de gestión conjunta, mediante procedimientos no expropiatorios.

Como bien expresa CRUZ MERA<sup>383</sup>, cuando se actúe de manera aislada y no corresponda aplicar la expropiación, los arrendatarios que, a consecuencia de las obras de rehabilitación o demolición no puedan hacer uso de las viviendas arrendadas, tendrán el derecho a un alojamiento provisional, así como a retornar cuando sea posible, siendo ambos derechos ejercitables frente al dueño de la nueva edificación, y por el tiempo que reste hasta la finalización del contrato.

Para hacer efectivo el derecho de retorno, el propietario de la finca deberá proporcionar una nueva vivienda, cuya superficie no sea inferior al cincuenta por ciento de la anterior y siempre que tenga, al menos, noventa metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquélla y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado.

El derecho de realojamiento es personal e intransferible, salvo en el caso de los herederos forzosos o del cónyuge supérstite, siempre y cuando acrediten que comparten con el titular, en términos de residencia habitual, la vivienda objeto del realojo<sup>384</sup>.

De forma que, para hacer efectivo tal derecho de realojamiento será preciso ofrecer una vivienda por cada una de las viviendas afectadas por la actuación, bien en el mismo ámbito de actuación, o, si no es posible, lo más próximo al mismo. Cuando no sea materialmente posible ofrecer dicha vivienda, los titulares del derecho de realojamiento tendrán derecho a su equivalente económico.

La vivienda de sustitución tendrá una superficie adecuada a las necesidades del titular del derecho de realojamiento y, en el caso de que este fuera una persona con discapacidad, será una vivienda accesible o acorde a las necesidades derivadas de la discapacidad.

El derecho de realojamiento respetará, en todo caso, los límites establecidos por la legislación sobre vivienda protegida que resulte aplicable.

Lo cierto es que, el reconocimiento del derecho de realojamiento es independiente del derecho a percibir la indemnización que corresponda, cuando se extingan derechos preexistentes.

Por otra parte, con el fin de contribuir a facilitar las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, incluidas las crediticias que posibiliten su financiación, esta Ley amplía las facultades reconocidas a las comunidades de vecinos, agrupaciones de propietarios y cooperativas

---

<sup>383</sup> CRUZ MERA, A., «Actuaciones sobre el Medio Urbano», En el Manual Ley de Regeneración, Rehabilitación y Renovación Urbana. Editorial. La Ley, Grupo Wolters Kluwer. 2014, Pág. 288 y ss.

<sup>384</sup> CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A, «Disposición Adicional Undécima del TRLS 08, Realojamiento y retorno, en GUTIÉRREZ COLOMINA. Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Thomson Aranzadi. Madrid 2009. Pág. 22

de viviendas, para actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica en todas estas operaciones, e, igualmente, introduce los instrumentos de gestión y los mecanismos de cooperación interadministrativa, que tienen por objeto fortalecer el marco en el que tales actuaciones han de desenvolverse.

Asimismo, podrán participar en la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y en las de regeneración y renovación urbanas, además de las Administraciones Públicas competentes, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de viviendas y las asociaciones administrativas constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, así como las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones y las asociaciones administrativas que se constituyan por ellos de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Estas asociaciones administrativas a las que se refiere el art. 9.4 TRLSRU tendrán personalidad jurídica propia y naturaleza administrativa, y se regirán por sus estatutos y por lo dispuesto en este artículo, con independencia de las demás reglas procedimentales específicas que provengan de la legislación de ordenación territorial y urbanística. Dependerán de la Administración urbanística actuante, a quien competirá la aprobación de sus estatutos, a partir de cuyo momento adquirirán la personalidad jurídica.

Estos sujetos podrán, asimismo, constituir un fondo de conservación y de rehabilitación, que se nutrirá con aportaciones específicas de los propietarios a tal fin y con el que podrán cubrirse impagos de las cuotas de contribución a las obras correspondientes; ser beneficiarios directos de cualesquiera medidas de fomento establecidas por los poderes públicos, así como perceptoras y gestoras de las ayudas otorgadas a los propietarios de fincas; otorgar escrituras públicas de modificación del régimen de propiedad horizontal, tanto en lo relativo a los elementos comunes como a las fincas de uso privativo, a fin de acomodar este régimen a los resultados de las obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas en cuya gestión participen o que directamente lleven a cabo; ser beneficiarios de la expropiación de aquellas partes de pisos o locales de edificios, destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal, que sean indispensables para instalar los servicios comunes que haya previsto la Administración en planes, delimitación de ámbitos y órdenes de ejecución, por resultar inviable, técnica o económicamente cualquier otra solución y siempre que quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios; y, en fin, solicitar créditos con el objeto de obtener financiación para las obras de conservación y las actuaciones reguladas<sup>385</sup>.

A todo ello se une la búsqueda de mecanismos específicos que faciliten la financiación de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas y que estén al alcance de los interesados, entre los que hay que destacar la apelación a los principios de colaboración público-privada<sup>386</sup>, los convenios entre las Administraciones Públicas actuantes, los propietarios y demás sujetos que vayan a intervenir en la ejecución, que pueden incluir, desde la explotación conjunta del inmueble o partes del mismo, a los siguientes tipos de contratos o colaboración:

---

<sup>385</sup> HUMERO MARTÍN, A E: «Ley 8/2003 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: norma jurídica definitoria del contenido del artículo 47 de la Constitución española (hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)», en *RUE*, núm. 40, 2014, págs. 233-318.

<sup>386</sup> GÓMEZ MANRESA, M.ª F: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas e iniciativa privada», en *RUE*, núm. 40, 2014, págs. 39-84.

- Cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento del derecho de explotación a terceros, a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda a los propietarios de las fincas.
- Permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.
- Arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado a cambio del pago por el arrendatario o cesionario de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación, etc.
- Constituir consorcios o sociedades mercantiles de capital mixto, con participación privada minoritaria (art. 32 TRLSRU).

Además, con independencia de cualquier posible fórmula de coordinación, se asegura la colaboración y la cooperación económica de la Administración General del Estado, en cualquiera de las formas previstas legalmente, siempre que se otorgue prioridad en las ayudas estatales a las actuaciones que tengan por objeto la conservación, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas tal y como se conciben en los correspondientes Planes estatales, como aquellas otras actuaciones que, tengan como objeto actuar en ámbitos de gestión aislada o conjunta, con la finalidad de eliminar la infravivienda, garantizar la accesibilidad universal o mejorar la eficiencia energética de los edificios.

En la gestión de estas actuaciones, podrán cooperar con las Administraciones Públicas las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, así como, en su caso, las asociaciones administrativas mediante convenio que tendrá carácter jurídico-administrativo, correspondiendo a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de cualesquiera cuestiones relacionadas con él, en el que se concretará:

a) La organización de la gestión de la ejecución podrá revestir la forma de consorcio o de sociedad mercantil de capital mixto, incluso con participación privada minoritaria;

b) El procedimiento y la competencia para la determinación del gestor directamente responsable de la ejecución cuando no la asuma directamente una de las Administraciones actuantes o el consorcio o la sociedad constituidos al efecto; y,

c) Los términos y las condiciones concretas, incluidas las ayudas e incentivos públicos, de la ordenación y la ejecución de la actuación de que se trate, los cuales podrán, a su vez, ser concretados mediante acuerdos entre el gestor responsable de la actuación y cualesquiera de los sujetos mencionados.

#### **4. SISTEMA INFORMATIVO GENERAL E INTEGRADO, CATASTRO INMOBILIARIO, INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE CERTIFICACIÓN ENERGÉTICA DE EDIFICIOS**

En cuanto a las disposiciones adicionales de la Ley, se establecen cuatro normas de contenido diverso.

La primera recoge el sistema informativo general e integrado que dispusiera la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, para garantizar que la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, promoverá la actualización permanente y la explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas públicas a favor de un medio urbano sostenible y competitivo.

Así, para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones a que se refiere la Disposición Adicional Primera del RFLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Regeneración urbana, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, definirá y promoverá la aplicación de los criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema informativo general e integrado, comprensivo, al menos, de los siguientes instrumentos:

a) Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación.

b) Mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria.

c) El sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, previsto en la disposición adicional primera TRLSRU, a través del cual los ciudadanos tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas Administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas.

Por su parte, la segunda disposición aclara que sigue vigente todo lo previsto en el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, en particular lo que se refiere a la utilización de la referencia catastral, la incorporación de la certificación catastral descriptiva y gráfica y las obligaciones de comunicación, colaboración y suministro de información previstas por la normativa catastral.

Las disposición Adicional Duodécima regula, respectivamente, las infracciones en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios y las sanciones, así como su graduación.

Así, en materia de infracciones de certificación de la eficiencia energética de los edificios se señala que constituyen infracciones administrativas en materia de certificación de eficiencia energética de los edificios las acciones u omisiones tipificadas y sancionadas en esta disposición y en la disposición adicional siguiente, sin perjuicio de otras responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.

## 5. OTRAS MODIFICACIONES NORMATIVAS

Por lo que se refiere a esta cuestión, la LRRR incorporaba veinte disposiciones finales, dos Disposiciones Transitorias y distintas Disposiciones Finales. De esta forma, el TRLSRU procede a la unificación en un solo texto de las Disposiciones Adicionales 1ª a 4ª, la Transitorias 1ª y 2ª y la Disposición Final 12ª y 18ª de la anterior LRRR.

Continúan, pues, vigentes, la Disposición Final 1ª de la Ley 8/2013 que modificaba la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal; la Disposición Final 3ª que hacía lo propio con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; y finalmente, la Disposición Final 14ª que mantiene la vigencia del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, del Código Técnico de la Edificación.

### 5.1. *Modificaciones en la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal*

#### 5.1.1. **Introducción**

La disposición final primera LRRR, que como se ha citado supra continua vigente, contiene modificaciones sobre la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, con el objeto de evitar que los actuales regímenes de mayorías establecidos impidan la realización de las actuaciones previstas en la nueva Ley. Así, se modifican los arts. 2, 3, 9, 10, 17 y la disposición adicional. Por otra parte, recordemos que en la Disposición derogatoria única de esta Ley 8/2013, se derogan los arts. 8, 11 y 12 de la Ley de Propiedad Horizontal, cuyo contenido con alguna modificación queda integrado en parte en los arts. 10 y 17 que son objeto, como veremos, de reforma, en la presente Ley.

Como así expresa BERROCAL LANZAROT<sup>387</sup>, se adicionan las letras d) y e) al art. 2 referido a las subcomunidades y a las entidades urbanísticas de conservación con el siguientes contenido: «d) A las subcomunidades, entendiéndose por tales las que resultan cuando, de acuerdo con lo dispuesto en el título constitutivo, varios propietarios disponen, en régimen de comunidad, para su uso y disfrute exclusivo, de determinados elementos o servicios comunes dotados de unidad e independencia funcional o económica; e) A las entidades urbanísticas de conservación en los casos en que así lo dispongan sus estatutos». Con ello se amplía el ámbito objetivo de aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal.

Se modifica asimismo el art. 3 que, aunque mantiene igual la regulación hasta ahora existente, se modifica por un lado, el régimen de propiedad establecido en el art. 396 del Código Civil, que corresponde a cada piso o local —así se hace referencia, como se indica por parte de MARTÍN VALDIVIA<sup>388</sup>, al derecho singular y exclusivo de propiedad sobre un espacio suficientemente delimitado y susceptible de aprovechamiento independiente; y, a la copropiedad, con los demás dueños de pisos o locales, de los restantes elementos, pertenencias y servicios comunes—, y, por otro, a la consideración, asimismo, de la cuota de participación con relación al total del valor del inmueble y referida en centésimas del mismo, como módulo para determinar la participación en las cargas y beneficios por razón de la comunidad, que se atribuye a cada piso o local. También varía, respecto de la regulación anterior en relación con las mejoras o menoscabos de cada piso o local que, si bien, en principio no alteran la cuota de participación atribuida, ahora se establece como novedad que, tal cuota de participación podrá variarse de acuerdo con lo establecido en los arts. 10 y 17 de la Ley de Propiedad Horizontal —que también son objeto de reforma—.

<sup>387</sup> BERROCAL LANZAROT, A.I. «Análisis de la Ley 8/2013 (...)», op. cit., 330.

<sup>388</sup> MARTÍN VALDIVIA S.M. La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2003. Una oportunidad malograda. Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, Nº . 30, 2014, págs. 173-231

En la anterior regulación sólo podría variarse la cuota de participación atribuida en tales supuestos mediante acuerdo unánime. Por otra parte, aunque como hemos señalado se mantiene, en esencia, el contenido del antiguo art. 3, se suprime, no obstante, el término dueño al inicio del precepto cuando se hace referencia al régimen establecido en el art. 396 de Código Civil correspondiente a cada piso o local, pues, hasta ahora se hacía mención expresa de la titularidad dominical (dueño) de cada piso o local para referirse al régimen de propiedad del citado art. 396.

Se modifican las letras c), e) y f) del art. 9. En la letra c) se añade como obligación del propietario el consentir la realización de obras, actuaciones, además de la creación de servicios comunes llevadas a cabo o acordadas de conformidad con lo establecido en esta Ley —antes era para la creación de servicios comunes de interés general acordados conforme a lo establecido en el art. 17—.

En la letra e) se añade, con relación a la preferencia de los créditos salariales, la referencia al Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo. Asimismo, con respecto a los créditos a favor de la comunidad derivados de la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos generales correspondientes a las cuotas imputables a la parte vencida de la anualidad en curso y, ahora, se amplía a los tres años anteriores —lo que antes era el año natural inmediatamente anterior— tendrán la condición de preferentes a efectos del art. 1923 del Código Civil y, en consecuencia, preceden para su satisfacción, a los citados en los n.º 3.º, 4.º y 5.º de dicho precepto, sin perjuicio de la preferencia existente a favor de los créditos salariales en el citado Texto Refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores.

La importancia de todo ello radica, según LONGO MARTÍNEZ<sup>389</sup>, en que cualquiera de estas actuaciones (tanto las ya contempladas en lo sustancial en el antiguo art. 10 como las nuevas) pueden ahora ser ejecutadas sin necesidad de acuerdo previo de la Junta de Propietarios, aunque impliquen la modificación del título constitutivo o de los estatutos, y ya vengan impuestas por las Administraciones Públicas o solicitadas a instancias de los propietarios. Y recordemos que, como veíamos antes, y con arreglo al art. 15 LRRRU, para ello quedan legitimados los sujetos que intervengan en la ejecución, sean o no propietarios y representen o no a la comunidad.

Por otra parte, el adquirente de vivienda o local en régimen de propiedad horizontal, incluso con título inscrito en el Registro de la Propiedad, responde con el propio inmueble de todas las cantidades adeudadas a la comunidad de propietarios para el sostenimiento de los gastos generales por los anteriores titulares hasta el límite de los que resulten imputables a la parte vencida de la anualidad en la que tiene lugar la adquisición y a los tres años naturales anteriores —de nuevo se amplía a tres años, lo que antes representaba el año natural inmediatamente anterior—. De forma que el piso queda afecto al cumplimiento de tal obligación, esto es, al pago de las cantidades adeudadas por el propietario imputables a la parte vencida del año en que se ha producido la adquisición más los tres años naturales anteriores, frente a la situación hasta ahora existente del año de adquisición más el año natural inmediatamente anterior. Con lo que se amplía la afección real del inmueble ante el impago de deudas a favor de la Comunidad de Propietarios y en detrimento del propietario que ha adquirido el inmueble, al ampliarse el alcance de su responsabilidad (los tres años naturales anteriores a la adquisición).

Las novedades sobre las que opera esta letra e) alcanzan, esencialmente, al aumento de la afección real del inmuebles al pago de las de las cantidades adeudadas a la comunidad de propietarios por los anteriores titulares para el sostenimiento de los gastos generales que ha de asumir el nuevo propietario a los tres años naturales anteriores al de adquisición del inmueble —frente al año natural anterior hasta ahora exigible—; y, la condición de preferentes a los efectos del art. 1923 del Código Civil de los créditos a favor de la comunidad derivados de la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos generales correspondientes a cuotas imputables a los tres años anteriores —frente al

---

<sup>389</sup> LONGO MARTÍNEZ, A., «El régimen de la propiedad urbana tras la Ley 8/2013» Páginas: 85-96 Boletín Notaria. Barcelona 2013.

año inmediatamente anterior hasta ahora exigible—, además de la parte vencida de la anualidad en curso. Asimismo, se suprime la consideración de natural a los efectos del cómputo de los tres años anteriores respecto de los créditos a favor de la comunidad derivados de la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos generales, frente a la atribución de tal naturaleza al año inmediatamente anterior, que se contenía en la anterior regulación.

Y, en la letra f) el fondo de reserva en la comunidad de propietarios se destinará ahora también a obras de rehabilitación y no sólo de conservación o reparación. En todo caso, el fondo de reserva cuya titularidad corresponde a todos los efectos a la comunidad, no podrá ser inferior al 5 por ciento de su último presupuesto ordinario.

Asimismo, se modifica el apartado 2 de este mismo art. 9, sustituyendo para los gastos que no sean imputables a uno o varios pisos o locales que se consideran generales, la referencia del art. 11.2 de la Ley —derogado por esta norma— que disponía la anterior redacción del citado apartado, por lo establecido ahora en el art. 26 que es también objeto de modificación en esta reforma.

### 5.1.2. Obras de carácter obligatorio

Se redacta de nuevo el contenido del art. 10 al considerar, en el apartado primero, que tendrán carácter obligatorio y no requerirán de acuerdo previo de la Junta de propietarios, impliquen o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, y vengán impuestas por las Administraciones Públicas o solicitadas a instancia de los propietarios, las siguientes actuaciones:

«a) Los trabajos y las obras que resulten necesarias para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de sus servicios e instalaciones comunes, incluyendo en todo caso, las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal, así como las condiciones de ornato y cualesquiera otras derivadas de la imposición, por parte de la Administración, del deber legal de conservación.

b) Las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal y, en todo caso, las requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, o mayores de setenta años, con el objeto de asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, así como la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior, siempre que el importe repercutido anualmente de las mismas, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. No eliminará el carácter obligatorio de estas obras el hecho de que el resto de su coste, más allá de las citadas mensualidades, sea asumido por quienes las hayan requerido.

c) La ocupación de elementos comunes del edificio o del complejo inmobiliario privado durante el tiempo que duren las obras a las que se refieren las letras anteriores.

d) La construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes, así como la constitución de un complejo inmobiliario, tal y como prevé el art. 26 del Texto Refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que resulten preceptivos a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana.

e) Los actos de división material de pisos o locales y sus anejos para formar otros más reducidos e independientes, el aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio, o su disminución por segregación de alguna parte, realizados por voluntad y a instancia de sus propietarios, cuando tales actuaciones sean posibles a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana».

Como innovación respecto a la regulación hasta ahora existente, hay que señalar:

1) Se consideran obligatorias determinadas actuaciones relacionadas con la seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal, ocupación de elementos comunes, construcción de nuevas plantas,



actos de división material de pisos o locales y aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio o su disminución por segregación; asimismo, éstas no requerirán de acuerdo previo de la Junta de Propietarios, impliquen o no modificación del título constitutivo o los estatutos, y vengan impuestas por la Administraciones Pública o solicitadas por los propietarios;

2) En relación con las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal, y, en todo caso, las requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, o mayores de setenta años, con el objeto de asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, se alude ahora expresamente a la instalación de rampas, ascensores, además de otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior, siempre que el importe repercutido anualmente de las mismas, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. En todo caso, se suprime respecto de la legislación anterior la referencia a la no aplicación de este apartado para el caso que la unidad familiar a la que pertenezca alguno de los propietarios, que forman parte de la comunidad, tenga ingresos anuales inferiores a 2,5 veces al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), excepto en el caso de que las subvenciones o ayudas públicas a las que esa unidad familiar pueda tener acceso impidan que el coste anual repercutido de las obras que le afecten, privativas o en los elementos comunes, supere el treinta y tres por ciento de sus ingresos anuales, como así se disponía en la anterior regulación;

3) Asimismo, se indica, como actuaciones obligatorias y que no requerirán acuerdo previo de la Junta de Propietarios, las relativas a la ocupación de elementos comunes del edificio o del complejo inmobiliario privado durante el tiempo que duren las obras a las que hemos referido en líneas precedentes (en concreto en las letras a) y b); ni la construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes, así como la constitución de un complejo inmobiliario, tal y como prevé el art. 26 TRLSRU, que resulten preceptivos a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana; ni, en fin, los actos de división material de pisos o locales y sus anejos para formar otros más reducidos e independientes, el aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio, o su disminución por segregación de alguna parte, realizados por voluntad y a instancia de sus propietarios, cuando tales actuaciones sean posibles a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana;

## **5.2. La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación**

La disposición final tercera modifica la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, con el objeto de vincular la aplicación del Código Técnico de la Edificación, de manera específica, a las intervenciones que se realicen en los edificios existentes a que se refieren las letras b) y c) del art. 2.2 de dicha Ley. Todo ello sin perjuicio de que el Código Técnico de la Edificación será de aplicación, además, a todas las intervenciones en los edificios existentes; de ahí que, su cumplimiento se justifique en el proyecto o en una memoria suscrita por técnico competente, junto a la solicitud de la licencia o de autorización administrativa que sea preceptiva para la realización de las obras, superando así la falta de control actual sobre dicho cumplimiento, en la mayor parte de las obras de rehabilitación. A tal fin, se modifican el apartado 2 del art. 2 y el párrafo primero del apartado 1 y párrafo primero del apartado 2 del art. 3 de la Ley.

La modificación del apartado 2 del art. 2 alcanza, como así expone BERROCAL LANZAROT<sup>390</sup>, a todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración

---

<sup>390</sup> BERROCAL LANZAROT, A.I. «Análisis de la Ley 8/2013 (...)», op. cit., 330.

arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio». Se mantiene, al igual que la legislación anterior: «a) las obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta; y, c) las obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección». Todas estas obras tendrán la consideración de edificación y requerirán un proyecto según lo establecido en el art. 4 de la Ley.

Se mantiene la referencia en cuanto a la consideración del Código Técnico de la Edificación como marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios —ahora se añade de nueva construcción— y de sus instalaciones; y, se añade «así como de las intervenciones que se realicen en los edificios existentes, de acuerdo con lo previsto en las letras b) y c) del art. 2.2, de tal forma que permita el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos».

## **6. LA REGENERACIÓN URBANA A TRAVÉS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2013-2016 APROBADO POR EL REAL DECRETO 233/2013, DE 5 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA EL PLAN ESTATAL DE FOMENTO DEL ALQUILER DE VIVIENDAS, LA REHABILITACIÓN EDIFICATORIA, Y LA REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS, 2013-2016**

Un significativo espaldarazo en la financiación de las políticas de recuperación y renovación de la ciudad se ha realizado a través de los Planes Estatales de la Vivienda que consisten, principalmente, en préstamos convenidos sin subsidiación y subvenciones destinadas a los promotores de estas actuaciones.

Sin embargo, a parte de estos mecanismos, los restantes programas del Plan giran en torno a la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas. Estos programas se diseñan con el objetivo de permitir a las ayudas que incorporan salir de los estrictos límites de las viviendas, para entrar en el contexto de los edificios, de los barrios y de la propia ciudad considerada en su conjunto, lo que tiene repercusiones importantes en relación con los potenciales beneficiarios de aquéllas, que dejan de ser los propietarios, individualmente considerados en su condición de propietarios de las viviendas, para ceder ese papel a las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios y otros agentes de similares características, algo que, sin duda, agilizará la gestión.

Además, estas actuaciones de rehabilitación de edificios y de regeneración y renovación urbanas, que inciden directamente sobre el ahorro y la eficiencia energética de las viviendas, son un elemento central en el esfuerzo por la instauración de una economía basada en bajas emisiones de carbono, de acuerdo con los objetivos del Gobierno y con las previsiones y políticas de la Unión Europea, que ayudará a reducir la factura energética de las familias y del país en su conjunto, así como a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

En este contexto, y si analizamos el vigente Plan de Vivienda 2013-2016, puede comprobarse cuáles han sido las principales líneas estratégicas del Programa:

A continuación adjuntamos tabla informativa de las ayudas previstas en este Plan para la mayor parte de Comunidades y Vivienda, salvo el correspondiente a las Comunidades del País Vasco y Navarra que cuentan con un régimen jurídico propio.





## RELACIÓN DE PROGRAMAS DE REGENERACIÓN URBANA

### Andalucía

Barriada La Chanca en Almería | Barriada La Paz en Cádiz | Barrio Alto y Barrio Bajo de Sanlúcar de Barrameda | Barriada Las Palmeras-Electromecánica en Córdoba | Tercera Fase UE-3, subfase 1 (UE 1.3.1) y parte subfase 2 (UE 1.3.2) PERI ATM-2 Santa Adela de Granada | Barriada Huerta Carrasco-Esparraguera en Motril | Barriada Las Flores en Pinos Puente | Barriadas La Orden-Santa Isabel y El Torrejón en Huelva | Barriada de Arrayanes en Linares | Centro Histórico de Málaga | Barriada La Corta en Málaga | Centro Histórico de Casares | Barriada Las Viñas en Lora del Río | Barriada El Rancho en Morón de la Frontera | Barriada Esperanza-La Fuentecica en Almería | Barriada Antonio Muro en Puerto Real | Barriada Polígono Santa María del Valle en Jaén | Barriada Trinidad Este-Perchel Norte en Málaga.

### Aragón

Rehabilitación de 25 viviendas en el casco histórico de Binéfar | Rehabilitación de 45 viviendas en el conjunto histórico de Huesca | Rehabilitación de 32 viviendas en el centro histórico de Ejea de los Caballeros | Rehabilitación de 163 viviendas en Zaragoza | Rehabilitación de 18 viviendas y renovación de otras 2 en el casco histórico de Fraga | Rehabilitación de 35 viviendas y renovación de otras 6 en el casco histórico de Jaca | Rehabilitación de 12 viviendas y renovación de otras 7 en el casco histórico de Calatayud | Rehabilitación de 55 viviendas y renovación de otras 9 en el casco histórico de Caspe | Área de Regeneración y Renovación Urbana del Centro Histórico de Barbastro | Área de Regeneración y Renovación Urbana del Centro Histórico de Tarazona |

### Asturias

Actuaciones de Regeneración y Renovación Urbana del Casco Histórico de La Pola Siero | Actuaciones de regeneración y renovación urbanas en el casco histórico de Villanueva de Oscos.

### Baleares, Islas

### Canarias

Las 37 cuarterías de Mata (GC) | 114 viviendas de Tamaraceite | Barrio de El Centurión en La Laguna (Tfe) | 115 en barrio de La Candelaria de SCT | Arus de Valterra y Titerroy (Lanzarote)  
En rehabilitación, se está interviniendo en 3.628 viviendas ubicadas en los barrios de Santa María del Mar | Ofra | La Salud | El Toscal | Miramar | La Victoria en Santa Cruz de Tenerife | Las Rosas en Adeje | casco histórico de la Orotava | Antón Guanche en Candelaria | La Verdellada | El Cardonal | San Luis Gonzaga y el Casco histórico en La Laguna | los barrios de Escaleritas | San José y Vegueta en Las Palmas de Gran Canaria.

### Cantabria

### Castilla y León

**Áreas de Rehabilitación iniciadas.** Castrojeriz | Melgar de Fernamental | León oeste | Béjar | Candelario | Lagunilla | Mogarraz | Montemayor del Río | Peñaranda de Bracamonte | Canonjía (Segovia) | San José (Segovia) | La Pedraja 1ª Fase | La Rondilla 2ª Fase | Medina del Campo | Traspinedo | Villanueva de Duero | Benavente 1ª Fase | Obra S.H. Zamora | Casaseca de Campeán | Castroverde de Campos | Montamarta | Villafábia y otros | Villalobos |

**Áreas de Regeneración y Renovación Urbanas.** Barrio de San Cristobal en Burgos | Barrio 29 de octubre de Valladolid 570 objetivos |

**Actuaciones previstas a largo plazo.** Finalización del Área de Regeneración y Renovación Urbanas del Barrio «29 de octubre» de Valladolid –2ª fase: 276 objetivos |

### Castilla-La Mancha

**Cataluña**

Edificio Walden-7 de Sant Just Desver | Área de rehabilitación integral de Barcelona | Barrio de Canyelles de Barcelona | Barrio de Bon Pastor de Barcelona | Barrio de Can Jofresa de Terrassa | Barrio de Arraona de Sabadell | Barrio de Sant Roc de Badalona | Barrio de Trinitat Nova de Barcelona | Centro urbano de SALT.

**Extremadura**

“El Campillo”, en Badajoz | “Federico García Lorca”, en Almendralejo (Badajoz) |

**Galicia**

ARI. R/Fdez. Latorre (A Coruña) | Nª Sra. Do Carme (A Coruña) | Barrio de Sagrada Familia (A Coruña) | Grupo de viviendas do Birloque (A Coruña) | Grupo de viviendas de Santa Cristina (Palavea) | Grupo de viviendas dos Mariñeiros (A Coruña) | Barrio da Graña (Ferrol) | Conxunto Histórico de Neda | Casco Antigo de Mugardos | Casco Urbano Histórico de Padrón | Rianxo, Rianxiño e A Fincheira | Grupo de viviendas Compostela e Cardeal Quiroga Palacios do Barrio de Pontepedriña | Polígono de Vista Alegre de Sant. Compostela | Casco Antigo de Chantada | Casco Antigo de Lourenzá | Barrio de Sagrado Corazón de Lugo | Burgo Medieval e zonas de influencia de Monforte Lemos | Casco Histórico da Vila de Ribadeo | Nucleo de Rinlo (Ribadeo) | Casco Antigo de Sarria | Casco Antigo e zona ampliada de Vilalba | Polvorín, Camelias e Carballeira (Ourense) | Casco Antigo de San Cristovo de Ribadavia | Verín | Casco Antigo e zona ampliada de Cangas | Casco Vello de Marín | Núcleo de Estribela en Pontevedra | Casco Histórico de Bouzas en Vigo | Núcleo de Carril en Vilagarcía Arousa | Núcleo de Vilaxoán en Vilagarcía Arousa | Casco Vello de Vilagarcía de Arousa |

ARI Rural. Praza Maior e Pacios de Mondelo en Quiroga | Concello rural Sober | Núcleo de Vilar de Santos |

ARI Camino de Santiago. Camino Francés desde Pedrafita do Cebreiro hasta Santiago de Compostela | Camino da Prata I desde A Mezquita o Verín hasta Ourense | Camino da Prata II desde Ourense hasta Santiago de Compostela | Camino Inglés desde Ferrol o A Coruña, juntándose en Mesía hasta Santiago de Compostela | Camino Primitivo desde A Fonsagrada hasta Melide que conecta con el camino Francés | Camino Norte desde Ribadeo hasta Arzúa que conecta con el camino Francés | Camino Fisterra-Muxía desde Santiago de Compostela hasta Fisterra con desvío a Muxía | Camino Portugués desde Tui a Santiago de Compostela |

ARCH. Cidade Vella e A Peixaría (A Coruña) | Conxunto Histórico de Betanzos e a súa zona de protección | Casco Histórico de Corcubión | Barrios Históricos A Magdalena e Ferrol Vello | Casco Histórico de Noia | Núcleo Histórico de Muros | Casco Histórico de Santiago de Compostela | Casco Histórico de Lugo | Casco Histórico de Mondoñedo e Barrios Históricos de S. Lázaro e Os Muíños | Casco Histórico de Viveiro | Conxunto Histórico de Allariz | Centro Histórico de Castro Caldelas | Entorno do Mosteiro de S. Salvador de Celanova e do Burgo Medieval de Vilanova dos Infantes | Casco Histórico de Ourense | Núcleo de Seixalbo | Casco Histórico de Ribadavia | Vila de Baiona | Conxunto Histórico de Cambados | Conxunto Histórico-Artístico de Combarro en Poio | Conxunto Histórico de Pontevedra | Casco Histórico de Tui | Casco Vello de Vigo |

**La Rioja****Madrid**

“Barrio del Aeropuerto”, en el término municipal de Madrid | “Manoteras”, en el término municipal de Madrid | “Moratalaz”, en el término municipal de Madrid | “San Nicolás Arechavaleta y Ciudad de los Ángeles”, en el término municipal de Madrid | “Calle Toledo, Conde Duque y Lavapiés”, en el término municipal de Madrid | “Torrejón Centro”, en el término municipal de Torrejón de Ardoz | “UVA de Hortaleza”, en el término municipal de Madrid | “Villafontana I”, en el término municipal de Móstoles | “Colonia Experimental de Villaverde”, en el término municipal de Madrid | “Sierra Norte” | “Casco Histórico y Zona de Respeto, Ampliación Este y Sur”, en el término municipal de Alcalá de Henares |

**Murcia**

Casco histórico de Cartagena. El primero de los convenios tiene por objeto la rehabilitación de 770 viviendas y la renovación de otras 32 en Cartagena por un importe de cerca de 2,5 millones de euros.

Barrio de los rosales en el palmar (Murcia). El segundo acuerdo posibilitará la rehabilitación de 12 bloques de viviendas (379 viviendas) en el Barrio de los Rosales de El Palmar. Para ello, el Ministerio invertirá 996.100 euros.

Barrio de san Juan (Jumilla). El tercer convenio permitirá la rehabilitación del Barrio de San Juan en Jumilla. En este caso, la aportación por parte del Ministerio ascenderá a 603.487 euros. La rehabilitación afectará a 75 viviendas.

Casco antiguo de Jumilla. El cuarto convenio, en la zona del casco antiguo de Jumilla, establece la rehabilitación de 75 viviendas. Fomento aportará en este caso 625.086 euros.

Casco antiguo de Torre Pacheco. Finalmente, la aportación de Fomento al quinto de los convenios será de 967.283 euros y posibilitará la rehabilitación de 80 viviendas y la renovación de otras tres en Torre Pacheco.

Estos cinco acuerdos se suman al firmado el pasado mes de octubre para la rehabilitación de 335 viviendas y la construcción de otras 74 en el municipio de Lorca.

#### **Navarra**

#### **País Vasco**

#### **Valencia**

Proyecto de Renovación Urbana del Barrio de San Antón (Elche) | Alicante, grupo Virgen del Carmen | en Almassora, grupo José Ortiz | en Castellón, grupo San Lorenzo | en Elche, barrio Palmerales | en Paterna, el barrio La Coma | en Sagunt, el grupo Bajo Vías | en Alcoi, Barcana-Plaza les Xiques | en Alicante, el grupo José Antonio/Benalúa | Barrio de Cabanyal y Canyamelar, rehabilitación de 250 viviendas y la sustitución y nueva edificación de otras 50, y actuaciones en espacios públicos | En Ontinyent, se ha delimitado un área en el Barrio de La Vila y el Centro Histórico-Raval que abarca la rehabilitación de 35 viviendas y la sustitución y nueva edificación de otras 20, y actuaciones puntuales en espacios públicos | En Llíria se ha delimitado el área de la zona de ampliación del Casc Antic y una zona en las calles Valencia y Juan Izquierdo que incluirá la rehabilitación de 80 viviendas y la sustitución y nueva edificación de otras 20, y actuaciones en espacios públicos | En Gandía, el ámbito delimitado es el Barrio de Simancas donde se ha proyectado la sustitución y nueva edificación de 104 viviendas, y actuaciones en espacios públicos | En Xàtiva, el ámbito delimitado es el área del Casc Antic que abarca la rehabilitación de 90 viviendas y la sustitución y nueva edificación de otras 10, y actuaciones en espacios públicos | Rehabilitación en viviendas de San Vicente del Raspeig y Alcoi dentro de la Colonia Santa Isabel de San Vicente del Raspeig, se han delimitado dos de los Bloques de viviendas donde se va a intervenir en la rehabilitación de 90 viviendas y la sustitución y nueva edificación de otras 10, y actuaciones en espacios públicos | en Alcoi los barrios de Sta. Rosa, Ensanche y Centro Histórico de Alcoi para la rehabilitación de 200 viviendas y la sustitución y nueva edificación de otras 16, y actuaciones puntuales en espacios públicos | En Quart de Poblet “Mejora de barrios” en tejidos de edificaciones construidos en el periodo comprendido entre 1940 y 1980 | En Cocentaina, “Centros y cascos históricos”, en el área del Arrabal y el Casco Medieval, con actuaciones predominantemente de regeneración en centros históricos urbanos, incluyendo actuaciones de sustitución y nueva edificación y de rehabilitación de edificios residenciales que cuentan con algún grado de protección patrimonial en el centro histórico así como mejora del espacio público e impulso de la cohesión social y la actividad económica |

#### **Ceuta**

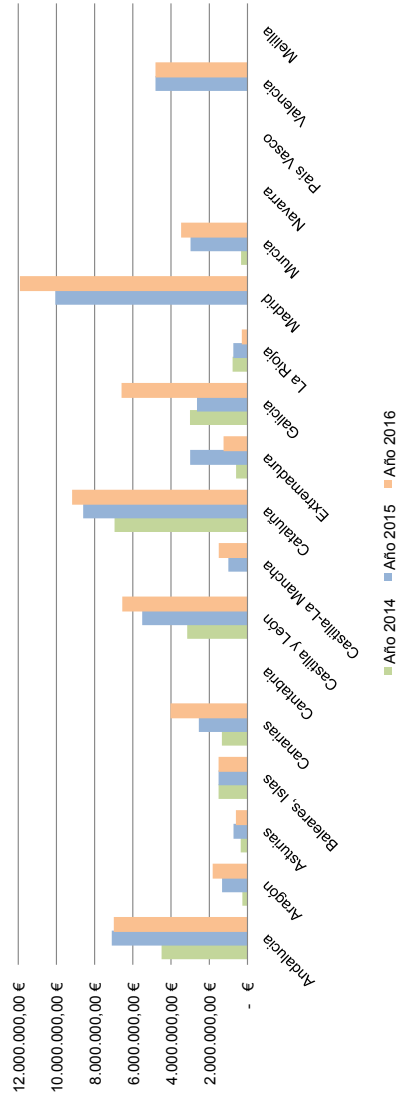
#### **Melilla**



Regeneración urbana por comunidades y año

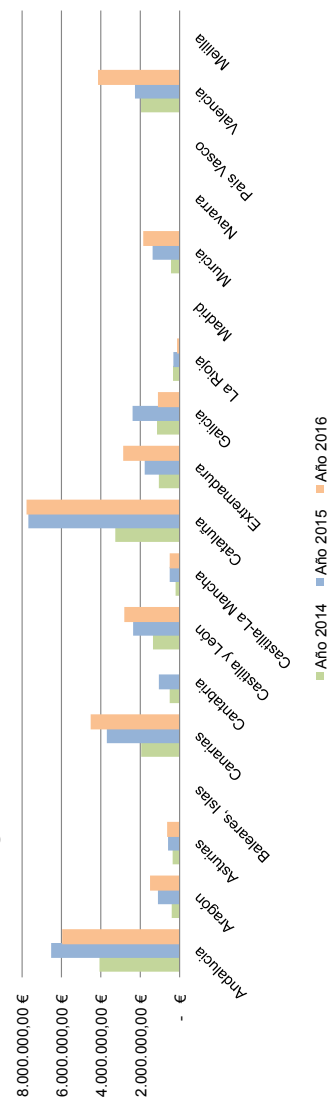
	Financiación estatal		
	Año 2014	Año 2015	Año 2016
Andalucía	4.500.000,00 €	7.100.000,00 €	7.000.000,00 €
Aragón	269.197,00 €	1.331.763,00 €	1.823.524,00 €
Asturias	357.700,00 €	735.498,00 €	605.998,00 €
Baleares, Islas	1.511.800,00 €	1.511.800,00 €	1.511.800,00 €
Canarias	1.337.700,00 €	2.543.218,00 €	4.029.118,00 €
Cantabria	3.156.300,00 €	5.510.862,00 €	6.550.362,00 €
Castilla-La Mancha	1.000.000,00 €	1.000.000,00 €	1.500.000,00 €
Cataluña	6.960.600,00 €	8.596.370,00 €	9.177.870,00 €
Extremadura	600.000,00 €	3.000.000,00 €	1.250.000,00 €
Galicia	3.014.310,00 €	2.643.829,40 €	6.588.485,40 €
La Rioja	777.300,00 €	743.493,00 €	295.696,00 €
Madrid	335.000,00 €	10.056.065,00 €	11.908.498,00 €
Murcia		2.980.664,00 €	3.474.664,00 €
Navarra			
País Vasco		4.815.000,00 €	4.815.000,00 €
Valencia			
Mejilla			

Regeneración urbana. Financiación estatal de 2014 a 2016



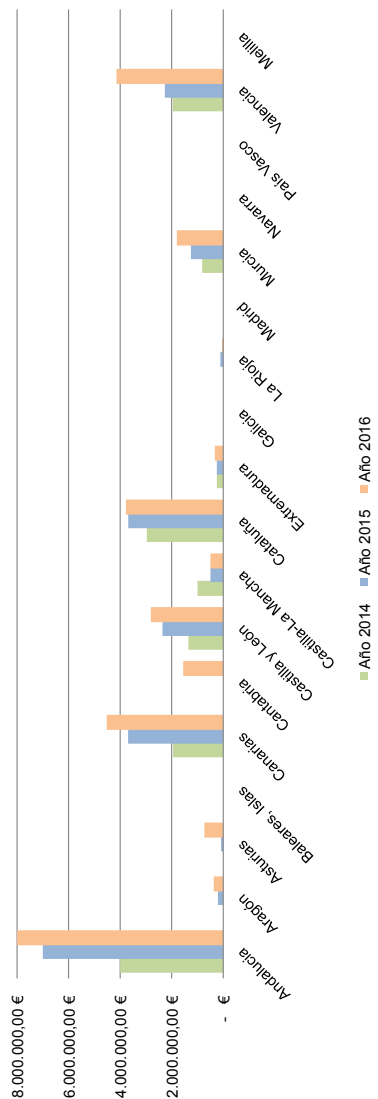
	Financiación autonómica		
	Año 2014	Año 2015	Año 2016
Andalucía	4.067.100,00 €	6.520.554,00 €	5.967.054,00 €
Aragón	403.800,00 €	1.100.000,00 €	1.500.000,00 €
Asturias	353.300,00 €	586.642,00 €	631.142,00 €
Baleares, Islas			
Canarias	1.948.157,00 €	3.693.265,00 €	4.520.622,00 €
Cantabria	500.000,00 €	1.050.000,00 €	
Castilla y León	1.352.700,00 €	2.361.798,00 €	2.807.298,00 €
Castilla-La Mancha	206.680,00 €	500.000,00 €	500.000,00 €
Cataluña	3.264.600,00 €	7.683.730,00 €	7.776.230,00 €
Extremadura	1.055.556,00 €	1.772.166,27 €	2.862.268,34 €
Galicia	1.145.899,27 €	2.387.207,44 €	1.100.000,00 €
La Rioja	333.129,00 €	318.640,00 €	126.727,00 €
Madrid			
Murcia	434.740,00 €	1.375.732,00 €	1.846.132,00 €
Navarra			
País Vasco	1.961.400,00 €	2.263.800,00 €	4.144.800,00 €
Valencia			
Mejilla			

Regeneración urbana. Financiación autonómica de 2014 a 2016



	Aportación adicional de financiación estatal		
	Año 2014	Año 2015	Año 2016
Andalucía	4.000.000,00 €	7.000.000,00 €	8.000.000,00 €
Aragón		204.427,00 €	369.025,00 €
Asturias		86.642,00 €	731.142,00 €
Baleares, Islas			
Canarias	1.948.157,00 €	3.693.265,00 €	4.520.622,00 €
Cantabria			1.550.000,00 €
Castilla y León	1.352.700,00 €	2.361.798,00 €	2.807.298,00 €
Castilla-La Mancha	1.000.000,00 €	500.000,00 €	500.000,00 €
Cataluña	2.964.600,00 €	3.683.730,00 €	3.776.230,00 €
Extremadura	250.000,00 €	250.000,00 €	329.303,96 €
Galicia			
La Rioja		109.886,00 €	50.486,00 €
Madrid			
Murcia	815.000,00 €	1.250.000,00 €	1.800.000,00 €
Navarra			
País Vasco			
Valencia	1.961.400,00 €	2.263.800,00 €	4.144.800,00 €
Méjilla	4.350,00 €	5.874,00 €	6.624,00 €

Regeneración urbana. Aportación adicional de financiación estatal



## Capítulo VIII

# LA GESTIÓN DE LA RENOVACIÓN URBANA

**SUMARIO:** 1. SUELO URBANO CONSOLIDADO Y NO CONSOLIDADO. ACTUACIONES DE REFORMA O RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN.. 1.1. Definición de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano. 1.2. Ámbito de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización: suelo urbano consolidado o no consolidado. 1.2.1. Suelo urbano no consolidado por su inclusión en operaciones de Reforma Interior. 1.2.2. Suelo urbano no consolidado por su inclusión limitada a operaciones de reforma o renovación interior que precisen de actuaciones sistemáticas o de equidistribución. 1.3. Irrelevancia de la situación del suelo urbano consolidado por la urbanización. 1.4. Ejemplos de actuaciones de renovación de la urbanización: reconversión de polígonos industriales en promociones residenciales. 2. ÁREAS DE REPARTO EN SUELO URBANO. 2.1. Introducción. 2.2. Unidades de actuación en suelo urbano para la obtención de dotaciones. 2.3. Delimitación de áreas de reparto en sectores sujetos a plan de reforma interior. 2.4. Áreas de reparto correspondientes a las unidades de ejecución en suelo urbano, delimitadas por la ordenación pormenorizada. 2.5. Áreas de Reparto discontinuas en suelo urbano. 3. LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN DEL SUELO URBANO. 3.1. Nuevas perspectivas para las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano no consolidado. 3.1.1. Las transferencias de aprovechamiento en el derecho comparado. 3.1.1.1. Los «Transfer of Development Rights» en Estados Unidos. 3.1.1.2. Las «Transfert de Cos» en Francia. 3.1.1.3. Las «Transfert de Cos» en Bélgica. 3.1.1.4. Las «Transferência do Direito de construir» en Portugal. 3.1.1.5. Las transferencias de aprovechamiento en Brasil. 3.1.1.6. Aproximaciones sobre las transferencias de aprovechamiento en Perú. 3.1.1.7. Transferencias de aprovechamiento en Colombia. 3.1.1.8. El «transferimento di volumetria o cessione di cubatura» en Italia. 3.1.1.9. Las transferencias de aprovechamiento en Turquía. 3.1.1.10. Las transferencias de aprovechamiento en Hong Kong. 3.1.1.11. Conclusiones de las transferencias de aprovechamiento en el derecho comparado. 3.1.2. Orígenes de las transferencias de aprovechamiento en el TRLS 1992. 3.1.3. Definición de transferencias de aprovechamiento. 3.1.4. Situación actual de las transferencias de aprovechamiento en el ámbito del suelo urbano no consolidado. 3.1.5. Las transferencias de aprovechamiento en las leyes autonómicas. 3.1.5.1. Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía. 3.1.5.2. DLeg. Castilla-La Mancha 1/2010, de 18 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. 3.1.5.3. La transferencia de techo edificable según la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona. 3.1.5.4. Las transferencias de aprovechamiento en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. 3.1.5.5. Las transferencias en la Ley 5/2014 por el que se aprueba la Ley del Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana. 3.1.5.5.1. Presupuestos de las transferencias de aprovechamiento en la Comunidad Valenciana. 3.1.5.5.2. La doble ordenación. Edificabilidad mínima y máxima en la propuesta del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia. 3.1.6. Reciente jurisprudencia recaída en materia de transferencias de edificabilidad. 3.1.6.1. Transferencias de aprovechamiento que afecta a parcelas en situación de suelo no urbanizable. 3.1.6.2. Transferencias de aprovechamiento entre distintos Sectores y Áreas de Reparto. 3.1.6.3. Transferencias de aprovechamiento entre parcelas pertenecientes a la misma Área de Reparto. 3.1.7. Transferencias de aprovechamiento como sistema para la legalización de infracciones urbanísticas. 3.1.7.1. Excesos de aprovechamiento en parcelas derivadas de infracciones urbanísticas u obras no amparadas por licencia. 3.1.7.2. Las Áreas de Regularización y su improcedente legalización a través de la técnica de las transferencias de aprovechamiento. 3.2. Conclusiones.

## **1. SUELO URBANO CONSOLIDADO Y NO CONSOLIDADO. ACTUACIONES DE REFORMA O RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN.**

### **1.1. Definición de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano**

Con carácter previo al análisis de las actuaciones de renovación de la urbanización, el nuevo modelo de gestión y renovación urbanística de la ciudad preexistente, podríamos entender que se basa en tres pilares fundamentales:

A) El suelo como un recurso natural escaso y no renovable, por lo que la liberalización generalizada del suelo rural no puede llevarse a cabo sin ponderar sus valores intrínsecos.

B) El reconocimiento expreso de que las ciudades expansivas, como expone GLAESER EDWARD<sup>391</sup> son ineficientes económicamente, pueden generar modelos de segregación social y en definitiva, pueden constituir modelos de desarrollo insostenible.

C) La regeneración y revitalización de la ciudad preexistente como criterio preferente en los procesos de gestión del suelo que debe prevalecer sobre cualquier reclasificación de suelo rural.

En este contexto, podríamos entender, sin esfuerzo alguno, la corresponsabilidad directa e inmediata entre estas actuaciones de renovación de la urbanización y los criterios de desarrollo sostenible, previstos en el art. 3 TRLSRU.

En este sentido, y con carácter previo a la reclasificación «ex novo» de suelo no urbanizable, las nuevas políticas de vivienda o de equipamientos deben analizar la prevalencia de estos procesos de densificación y de revitalización del tejido urbano, con carácter prevalente al consumo de nuevo suelo virgen.

De esta manera, y como así se ha expuesto en la introducción, las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización previstas en el TRLSRU 15 van a adquirir, de ahora en adelante, un protagonismo y papel esencial en todos estos procesos.

Se trata, típicamente, y como apunta MINGO DE MIGUEL<sup>392</sup>, de las actuaciones sistemáticas en suelo urbano no consolidado y que dan lugar a las conocidas como «actuaciones de reforma urbana», realizables mediante Planes de Reforma Interior (art. 40.1 LOTUP), Planes Especiales de Protección y Reforma<sup>393</sup> (LOAU), Planes Especiales de Reforma Interior (art. 58 LUAR), Planes de Mejora Urbana (TRLUC) o en las Áreas de Rehabilitación, propia hasta la fecha, de los cascos históricos de nuestras ciudades y municipios, pero que se ha extendido de forma paulatina y sin pausa hacia los ensanches y barriadas de los años cincuenta y sesenta.

### **1.2. Ámbito de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización: suelo urbano consolidado o no consolidado**

La primera de las cuestiones que subyacen en el nuevo escenario que plantea el TRLSRU 15, como patrón de las nuevas actuaciones de regeneración de la ciudad, consiste en la determinación

<sup>391</sup> GLAESER EDWARD, *El Triunfo de las Ciudades*, Prisa Ediciones; Madrid 2011. Pág. 22.

<sup>392</sup> GAJA I DÍAZ, F., *Intervenciones en centros históricos de la Comunidad Valenciana*, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, Valencia, 2001. Pág. 32

<sup>393</sup> MINGO DE MIGUEL, A., «Problemática de los Planes Especiales de Reforma Interior» en *Curso de Especialización en Planeamiento y Gestión*, Servicio de Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1984. Pág. 46

del ámbito o de la clase de suelo urbanizado en el que van a desarrollarse estas actuaciones de reforma o renovación.

Por tanto, es necesario resolver si estas actuaciones de transformación van a centrarse en suelo urbano no consolidado por la urbanización, o por el contrario, si pudiesen afectar al propio suelo urbano consolidado por la urbanización.

En primer lugar, la casi totalidad de las leyes urbanísticas autonómicas consideran que el suelo sometido a operaciones de reforma o renovación de la urbanización, es, a todas luces, un suelo urbano no consolidado.

De esta manera, y en palabras de RAZQUIN LIZAGARRA<sup>394</sup>, el suelo urbano no consolidado puede ser sometido a operaciones de reforma o renovación interior de la urbanización mediante dos procedimientos distintos:

a) Fórmula amplia: mediante su inclusión en operaciones de reforma interior.

b) Fórmula reducida: mediante su inclusión en operaciones de reforma interior siempre que estas se desarrollen a través de una actuación sistemática o integrada o un proceso de equidistribución.

Según LLISSET BORRELL<sup>395</sup>, y por lo dicho anteriormente, el suelo urbano no consolidado puede obedecer a una doble causa (natural o motivada por una voluntad de renovación urbana), ser objeto de un doble tipo de actuación urbanística (aislada e integrada) y tener una doble régimen jurídico (derechos y deberes parecidos a los suelo urbano consolidado, y derechos y deberes semejantes al suelo urbanizable).

**A. En función de la causa**, se puede distinguir entre 1) el suelo urbano pendiente de consolidación, por no haberse ejecutado en su integridad el planeamiento, por falta de la cesión de viales y de la urbanización prevista, por lo que no es posible considerarlo suelo urbano consolidado; 2) el suelo urbano precisado de nuevas dotaciones, a consecuencia del incremento de la edificabilidad (art. 36.5 y art. 77.1.d) LOTUP); y el suelo urbano consolidado que ha sido objeto de reordenación. El primero es un suelo urbano *in fieri*, a consolidar; el segundo es un suelo urbano cuyas dotaciones, simplemente, han de incrementarse para compensar el aumento de edificabilidad de un ámbito determinado, y el tercero es un suelo urbano que ha agotado su vida, esto es, que se ha deteriorado o que ha caído en obsolescencia y que, por tanto, precisa de reurbanización.

El suelo urbano no consolidado a causa de su reordenación supone una ampliación del concepto, en la medida en que es la consecuencia de la conversión del suelo urbano consolidado en suelo urbano no consolidado. Esta modalidad de suelo urbano no consolidado siempre se encontrará, en cuanto a su régimen jurídico, entre el que hemos llamado suelo urbano no consolidado ordinario, puesto que es connatural a esta modalidad su inclusión en un sector de mejora urbana o en un polígono de actuación, a través de los que se opera la conversión antes indicada. Por lo demás, cualquiera que sea su causa, apenas se diferencia el régimen jurídico de los distintas subcategorías de suelo urbano no consolidado.

**B. Por el tipo de gestión urbanística sobre el suelo urbano no consolidado**, éste puede ser objeto de una actuación integrada —una actuación aislada. A su vez, la actuación integrada puede ser la consecuencia de la inclusión del suelo en un polígono delimitado por el planeamiento general o de la inclusión del suelo en un polígono delimitado por el procedimiento de un Programa de Actuación

<sup>394</sup> RAZQUIN LIZAGARRA M<sup>a</sup>. M. «El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado». Editorial Thomson Aranzadi. Pamplona. Edición 2007. Págs. 218 y ss.

<sup>395</sup> LLISSET BORRELL F, Concepto, clases y régimen jurídico del suelo urbano no consolidado en la Ley de Urbanismo de Cataluña. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente Núm. 240, Marzo 2008. Pág. 37

Integrada. Este es el caso del art. 36.4 LOTUP que admite la existencia de tanto Programas de Actuación Aislada como integrada para la gestión del suelo urbano.

**C. En función del régimen jurídico,** el suelo urbano no consolidado difiere según se encuentre incluido o no en una unidad de ejecución delimitada por el planeamiento general. El legislador valenciano ha eliminado el art. 10 LUV, que diferenciaba claramente un régimen del suelo urbano consolidado (art. 10.2) y otro del régimen del suelo no consolidado (art.10.3).

Por otro lado, la LOTUP utiliza indistintamente los conceptos de unidad de ejecución en suelo urbano (art. 35.6, 75.3 y art. 77.1.c LOTUP), actuaciones aisladas (art. 36, 73, 77.1.d), planes de reforma interior. De hecho, la LOTUP no se ha limitado a establecer los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado, sino que en relación a éste último —y esto afecta obviamente al régimen jurídico de la propiedad— marca la diferencia entre el incluido y el no incluido en un polígono o ámbito de actuación delimitado en el planeamiento general.

Por lo general, el suelo urbano no consolidado estará incluido en un sector de mejora urbana (esto es, de reforma interior) o en un polígono de actuación, en la Comunidad Valenciana, unidad de ejecución. Por esto hemos llamado a esta subcategoría suelo urbano no consolidado, ordinario.

### **1.2.1. Suelo urbano no consolidado por su inclusión en operaciones de Reforma Interior**

Algunas Leyes Autonómicas, como es el caso de Cantabria, Castilla-La Mancha y el País Vasco, incluyen como suelo urbano no consolidado, los terrenos sometidos a operaciones de reforma interior o renovación interior.

En este sentido, el art. 96.1 Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTyRUSC), determina que tendrán la consideración de suelo urbano no consolidado los terrenos del suelo urbano que el Plan General define como tales, por estar sujetos a: «procesos de urbanización, renovación o reforma interior».

A su vez, el art. 45.3 Ley de Urbanismo de Castilla-La Mancha determina como suelo urbano no consolidado los terrenos que el PGOU o el Plan Especial los remita a una operación de Reforma Interior.

Por ejemplo, el art. 92.1.c) de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (LFOTU) considera que el ámbito en el que se van a desarrollar estas actuaciones es el del suelo urbano no consolidado.

Finalmente, el art. 11.3.b Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco (LSyU-PV), define como suelo urbano no consolidado los terrenos que precisen de una: «Renovación, reforma o rehabilitación, que deba ser realizada mediante la transformación urbanística derivada de la reordenación o renovación urbana».

La Ley 5/2014 de 25 de julio de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana, en su art. 25.3 en relación con el 28.3, considera suelo urbano el configurado por «Aquelas zonas urbanizadas, caracterizadas por aquellos suelos que cuenten con los servicios urbanísticos, incluyendo también en estas tanto los terrenos contiguos a los ya urbanizados que permitan la culminación de las tramas urbanas existentes mediante pequeñas actuaciones urbanísticas que no comporten más de una línea de manzanas edificables, como los que presenten déficit de urbanización o dotaciones».

### 1.2.2. Suelo urbano no consolidado por su inclusión limitada a operaciones de reforma o renovación interior que precisen de actuaciones sistemáticas o de equidistribución

Esta es la fórmula que han seguido de forma mayoritaria casi todas las Comunidades Autónomas. De esta manera, el art. 45.2.B Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), determina como suelo urbano no consolidado el que carezca de urbanización consolidada por precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante actuaciones integradas de reforma interior.

En el mismo sentido, el art. 9.2 Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEx), considera como suelo urbano no consolidado el suelo que carezca de urbanización por precisar la urbanización preexistente de actuaciones integradas de reforma interior, incluidas las dirigidas al establecimiento de dotaciones.

El **art. 13 de Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (LUA)**, recoge este modelo y considera como suelo urbano no consolidado: «los terrenos de suelo urbano que soporten actuaciones urbanísticas integradas, sean de nueva urbanización o de intervención sobre suelos consolidados total o parcialmente por la edificación, que se desarrollen mediante Actuaciones integradas o de transformación urbanística»<sup>396</sup>.

De esta forma, y según como contempla el art. 125 LUA, se requiere la delimitación de una unidad de ejecución y afecta a áreas de desarrollo de suelo clasificado por el planeamiento como urbano no consolidado o suelo urbanizable delimitado.

Por otra parte, el **art. 42.a de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTyUR)**, determina como suelo urbano no consolidado, los terrenos que el planeamiento defina expresamente como tales por estar sometidos a procesos integrales de urbanización, renovación de procesos de reforma interior.

El vigente artículo 75.3 en relación con el art. **77.1.c) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTUP)**, regula las «unidades de ejecución en suelo urbano» debiéndose considerar este como el suelo urbano no consolidado.

A su vez, el **artículo 12 de la Ley 5/1999<sup>397</sup>, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL)**, define como suelo urbano no consolidado, las siguientes categorías:

a) Los terrenos urbanos en los que sean precisas actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución o reparcelación.

b) Los terrenos urbanos donde se prevea una ordenación sustancialmente diferente de la vigente, y al menos aquellos donde se prevea un aumento del número de viviendas o de la superficie o volumen edificables con destino privado, superior al 30 por ciento respecto de la ordenación antes vigente.

Finalmente, el **artículo 14 de la Ley 9/2001, del Suelo de Madrid, de 5 de julio**, considera como Suelo Urbano No Consolidado (SUNC) según las siguientes situaciones:

a) Aquel que precisa una mayor urbanización que la simple y sencilla realización de: «obras accesorias y simultáneas a las de edificación o construcción».

<sup>396</sup> Artículo 125 redactado por el número 78 del artículo único de la Ley [ARAGÓN] 4/2013, 23 mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón («B.O.A.» 6 junio). Vigencia: 6 agosto 2013

<sup>397</sup> Número 1 del artículo 12 redactado por el artículo 2.cuatro de la Ley [CASTILLA Y LEÓN] 4/2008, 15 septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo («B.O.C.L.» 18 septiembre). Vigencia: 19 septiembre 2008

b) El suelo que se ejecutará mediante el régimen de actuaciones integradas de ejecución del planeamiento, incluidas las de reforma interior, renovación, mejora urbana u obtención de dotaciones urbanísticas, que requieran de la distribución equitativa de beneficios y cargas.

En este sentido, lo relevante ya no consistirá en determinar si estamos ante un suelo urbano consolidado o no consolidado o si se va actuar por medio de Planes de Reforma Interior, sino que el status jurídico de la propiedad del suelo, y por tanto los derechos y deberes que ahora tendrá su propietario, dependerán de la elección del modo de gestión del mismo, bien mediante actuaciones sistemáticas o integrales, por una parte, o mediante actuaciones aisladas, por otra.

Expuesto esto, parece ser que se da un paso más y el estatuto jurídico del propietario del suelo urbano ya no depende de una actuación del planificador, sino de una decisión de la gestión del suelo, siendo que las actuaciones aisladas (a no ser que supongan un incremento de edificabilidad y una actuación de dotación) no alteraran el aprovechamiento subjetivo del propietario, mientras que si la misma actuación se sujeta al régimen de las actuaciones integradas puede suponer que un suelo urbano consolidado devenga en no consolidado.

### **1.3. Irrelevancia de la situación del suelo urbano consolidado por la urbanización**

Enlazando con el apartado anterior y rompiendo con la clasificación establecida en la LRSV 98, que contemplaba un estatuto jurídico claramente diferenciado entre el propietario del suelo urbano, consolidado por la urbanización y el propietario del suelo urbano no consolidado por la urbanización, parece ser que esta concepción se invierte ahora con el TRLSRU 15.

Como ya expuso reiteradamente la Jurisprudencia, entre otras la Sentencia de 13 de noviembre de 2002 del TSJ, del País Vasco, la sentencia del TSJ, de Cataluña, de 30 de marzo de 2005, y la sentencia del TSJ de Navarra, 23 de noviembre de 2004.

*«Una vez se ha obtenido la condición de suelo urbano consolidado y por consiguiente la condición de solar, esta condición se adquiere y se produce una vez, y a partir de entonces, para siempre»*

La tesis anteriormente expuesta y defendida a ultranza como modelo de gestión del suelo y que, sin lugar a dudas, petrificaba los derechos consolidados por su propietario, sufre ahora un replanteamiento radical y absoluto a la luz, primero por las legislaciones autonómicas y ahora del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2008.

Sin lugar a dudas, y con los nuevos planteamientos del Texto refundido, se posibilita que un solar, que acaba de salir de un complejo y costoso proceso de equidistribución y urbanización quede, al día siguiente, sometido, de nuevo, a un proceso similar y, por ende, a nuevas cesiones y cargas.

Esta situación que aparentemente podría conculcar principios tan arraigados como el de la seguridad jurídica, el del carácter reglado y no discrecional de la clasificación del suelo urbano o el de la consolidación de derechos, se doblega, ahora, y como no podría ser de otra manera, ante la necesidad de renovar y regenerar la ciudad.

Expuesto lo anterior, esta cuestión ya había sido adelantada por otras legislaciones autonómicas, entre ellas, el art. 31.2 TRLUCat, que admitía expresamente la transformación de suelo urbano consolidado en no consolidado con motivo de operaciones de renovación o reforma interior.

En igual sentido, el art. 99.4 Ley del Suelo de Aragón permite expresamente que un suelo urbano consolidado se transforme en un suelo urbano no consolidado, mediante la sencilla delimitación de una unidad de ejecución a través de la modificación del Plan General.



Expuesto esto, podría suponerse que el suelo urbano «consolidado» puede perder automáticamente dicho «status» cuando el planeamiento general lo somete a actuaciones de transformación mediante su incorporación a un sector de mejora o a un polígono de actuación.

Asistimos, por tanto, a un proceso de descalificación o descategorización del suelo, de tal manera que cualquier solar o suelo urbano consolidado puede, mediante una actuación de transformación de la urbanización, perder dicha condición.

Se otorga ahora un amplio margen de actuación al planificador, puesto que se le permite, de forma motivada, convertir suelo urbano consolidado en suelo urbano no consolidado, con el importante cambio del régimen urbanístico que ello comportará para sus propietarios.

Este es el caso enjuiciado por las Sentencias del TSJ de Andalucía de 15 de junio de 2015 (Ponente De la Torre Deza) y de 9 de diciembre de 2014 (Ponente De la Torre Deza) que declaran conforme a Derecho el Plan General de Ordenación Urbana de Marbella que calificaba directamente como suelo urbano no consolidado y por tanto como «Áreas de Regularización» ámbitos de suelo urbano que ya disponían de las correspondientes licencias. La Sala considera la procedencia de exigirles »nuevos deberes legales de aportación de suelo dotacional compensando el incremento ni previsto ni ordenado del anterior Plan General y consecuencia de un aprovechamiento urbanístico que no estaba contemplado en el Plan anterior» (Fundamento Jurídico Tercero).

#### **1.4. Ejemplos de actuaciones de renovación de la urbanización: reconversión de polígonos industriales en promociones residenciales**

Por lo que respecta a esta cuestión, la situación urbanística que se está planteando en distintas ciudades y municipios respecto de sus polígonos industriales ha originado un escenario urbanístico que ha supuesto que los progresivos crecimientos de las ciudades hayan provocado que las áreas industriales periféricas se hayan ido integrando paulatinamente en la malla urbana.

En este contexto, el progresivo abandono de las industrias ha supuesto la paulatina liberalización de estos espacios urbanos para otros usos compatibles, especialmente para el uso terciario o el residencial.

Ante esta situación, la necesidad de acotar los nuevos crecimientos de suelos urbanizables y limitar la expansión desarrollista de ciudades y municipios supone la necesidad de realizar importantes actuaciones de regeneración del tejido urbano de estas áreas industriales como preferentes y necesarias ante cualquier desarrollo de suelo rural.

Se trata de actuaciones ni vanguardistas ni novedosas que se han aplicado con más o menos éxito por distintas ciudades, entre estas el «Proyecto 22@» Barcelona<sup>398</sup>, o el «Plan Zorrotzaurre» de Bilbao.

Expuesto lo anterior, la reconversión de polígonos industriales en promociones residenciales, adquieren un protagonismo excepcional<sup>399</sup>, dentro de las actuaciones de renovación de la urbanización previstas en el art. 14 TRLS.

Los beneficios y mejoras de estas metamorfosis de suelos industriales en residenciales son evidentes, lográndose, al mismo tiempo, una paralización en los procesos de consumo de suelo, suspen-

---

<sup>398</sup> LUCHETTI J.M Dirección General de Urbanismo 22@. «La transformación urbana, económica y social de las Áreas Industriales de Poble Nou.» Ponencia «Parques Tecnológicos y Clusters Urbanos» Jornadas «Ciudad e Innovación» Valencia Octubre 2008.

<sup>399</sup> IVORRA T. Y REGUERO NAREDO A «La regulación de los lofts como medida de transformación y regeneración de los cadáveres industriales en el municipio de Madrid» Revista Práctica Urbanística nº 35 (febrero 2005).

diéndose las previsiones expansivas de las ciudades y consiguiéndose, que se alcance la progresiva desaparición de polígonos industriales, bien anticuados, bien situados en emplazamientos inadecuados.

Por una parte, el «proyecto 22@» ha transformado en Barcelona, como así expone LUCHETTI<sup>400</sup>, 200 hectáreas de suelo industrial de Poblenou en un innovador distrito productivo, dotado de excelentes infraestructuras, que ofrece más de tres millones de metros cuadrados de espacios modernos, tecnológicos y flexibles en el centro de Barcelona para la concentración estratégica de actividades intensivas en conocimiento.

La renovación de las áreas industriales de Poblenou ha permitido crear hasta 3.200.000 m<sup>2</sup> de espacios productivos; construir entre 3.500 y 4.000 nuevas viviendas de protección y obtener unos 220.000 m<sup>2</sup> de suelo para nuevos equipamientos y zonas verdes.

La nueva calificación urbanística 22@<sup>401</sup>, que sustituye a la anterior clave 22a, admite la convivencia de usos tecnológicos, oficinas e industria urbana auxiliar con viviendas, hoteles, apartamentos de alquiler vinculados a las empresas, determinados usos comerciales, dotaciones comunitarias y equipamientos de apoyo al sistema productivo.

Este Plan favorece la implantación de hoteles y apartamentos de residencia temporal para trabajadores y permite rehabilitar determinados edificios industriales para lofts, en el caso de que presenten una edificabilidad menor a la establecida para usos productivos y su conservación tenga interés arquitectónico, histórico o artístico. De esta forma, el Plan 22@Barcelona incentiva la preservación<sup>402</sup> del patrimonio arquitectónico industrial con una tipología de vivienda no convencional, que contribuye a enriquecer la oferta residencial del distrito 22@Barcelona.

Por lo que respecta a Bilbao, el proyecto de Zorrotzurre es la última gran operación de regeneración urbana puesta en marcha en Bilbao. Se trata de una zona en continuo declive industrial y social desde los años setenta del pasado siglo y en la que hoy en día apenas viven medio millar de vecinos.

Su ámbito urbanístico ocupaba una superficie de 838.781 m<sup>2</sup>, de los que más de la mitad pertenecen a entidades públicas (Gobierno Vasco, Ayuntamiento de Bilbao y Autoridad Portuaria de Bilbao), repartiéndose el resto entre diversos propietarios privados.

Zorrotzurre vivió, como apunta SINDE<sup>403</sup>, una era de pujanza industrial a mediados de los años sesenta que se potenció con la apertura del canal de Deusto por parte del Puerto de Bilbao, que no llegó a concluirse.

En este escenario se consolidaron diversas actividades industriales, fundamentalmente aquellas relacionadas con la actividad portuaria de ambos lados del canal, así como otros usos productivos que fueron estableciéndose en la antigua Ribera de Deusto<sup>404</sup>.

---

<sup>400</sup> MARTÍ COSTA M. «El proyecto 22@bc: glocal governance, renovación urbana y lucha vecinal en Barcelona» VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y buen gobierno, 2005, págs. 89-104.

<sup>401</sup> Barcelona 22@: transformación de una zona estratégica: nuevas infraestructuras para la instalación de empresas de alta tecnología, complejos residenciales y del ocio. Eva Aguilar Fernández, Rosa Junyent i Comas, Escola Tècnica Superior d'Enginyers de Camins, Canals i Ports de Barcelona 2002. Págs. 38 y ss.

<sup>402</sup> PRADERA JAUREGU, J.A. «Del Declive a la Regeneración de las Ciudades: El caso de la Metrópoli de Bilbao. Revistas Ciudad y Territorio. Revista Estudios Territoriales. MOPT. Pág. 36

<sup>403</sup> SINDE J.C. «El Plan Zorrotzurre» de Bilbao» Ponencia «Parques Tecnológicos y Clusters Urbanos» Jornadas «Ciudad e Innovación» Valencia Octubre 2008, pág. 13.

<sup>404</sup> IBÁÑEZ M. y ZABALA M. «Las galleteras de Deusto. Mujer y trabajo en el Bilbao Industrial» Ayuntamiento de Bilbao 2007, pág. 8.

Sin embargo, la crisis económica de los años 70 afectó muy significativamente a este entramado industrial que a partir de entonces comenzó un progresivo declive que se tradujo en el abandono de parte de la actividad industrial así como el deterioro del nivel de vida de la zona como consecuencia del envejecimiento de edificaciones y espacios públicos y privados.

Un primer inventario elaborado por el Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco elaborado en 1991 identificó un total de 158 complejos industriales en situación de ruina en el área metropolitana de Bilbao que ocupaban cerca de 150 ha de suelo industrial; otras 300 ha correspondían a instalaciones de empresas en proceso de reconversión o cierre, la mayoría pertenecientes a Altos Hornos de Vizcaya, la siderúrgica integral. El inventario identificaba, también, un área en torno a las 3.500 ha afectada por explotaciones mineras.

A finales de los 90, las ruinas industriales aún ocupaban una superficie de más de 330 ha en el área metropolitana, casi dos tercios (72%) del total de ruinas industriales del País Vasco. El problema alcanzaba dimensiones devastadoras en zonas como la margen izquierda del Nervión, corazón industrial de la metrópoli y enclave minero y portuario, donde el desmantelamiento de la industria dejaba cerca de dos tercios del suelo calificado para usos industriales en la zona en situación de ruina.

Además, el hecho de que buena parte de estos suelos estuvieran seriamente contaminados introducía un elemento de dificultad añadida para su recuperación y potencial reconversión para otros usos.

A finales de la década de los 80, después de 15 años de crisis, reestructuración y ajustes, el perfil socioeconómico y urbanístico del área metropolitana se había transformado en el de una ciudad de antigua industrialización en declive en una macroregión —la cornisa cantábrica— igualmente en declive. Mientras tanto otras grandes áreas metropolitanas del estado español mostraban ya signos evidentes de recuperación de la dinámica de crecimiento y ponían en marcha importantes proyectos urbanos.

Bilbao, como refiere GONZÁLEZ CEBALLOS<sup>405</sup> parecía irremediabilmente atrapada en un proceso de derrumbe socioeconómico, demográfico y medioambiental imparable. En este contexto crítico, la falta de atención a la escala urbana/metropolitana y la inquietante ausencia de iniciativas y propuestas para impulsar un proceso de regeneración socioeconómica y urbana sólo puede entenderse como un indicador más de la gravedad de la crisis y el declive.

Sin embargo, el cambio de década traería un giro espectacular a esta situación abriendo una nueva etapa en el proceso de transformación urbana. De hecho, el reconocimiento de la dimensión urbana de la crisis y de sus consecuencias para el conjunto de la dinámica regional situaron al área metropolitana de Bilbao en el centro de un intenso debate estratégico y de numerosas iniciativas para la revitalización. Estas iniciativas se sucedieron primero de una manera descoordinada y puntual dando paso, posteriormente, a un esfuerzo de sistematización y coordinación interinstitucional importante. Como consecuencia, la década de los 90 ha sido testigo de la evolución de Bilbao del declive a la revitalización, una metamorfosis que sólo puede entenderse como producto de una intensa actividad y liderazgo sin precedentes por parte del sector público en la revitalización urbana.

El Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, aprobado en 1995, cambió el uso industrial de Zorrotzaurre por el residencial. A la vez, dejaba a la redacción de un Plan Especial la definición del diseño urbano del área.

El Master Plan del proyecto fue diseñado por la prestigiosa arquitecta angloiraquí Zahah Hadid. Este Master Plan, elaborado en 2004 y revisado en 2007, incorpora la apertura completa del Canal de

---

<sup>405</sup> GONZÁLEZ CEBALLOS, S. *Historias de ciudad: Historia(s) de Bilbao CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXXVIII (148), pág. 29

Deusto, lo que supone la transformación de la península de Zorrotzaurre en una isla, garantizándose así la no inundabilidad de la zona.

A partir de la aprobación definitiva del Plan Especial de Zorrotzaurre, realizada por el Ayuntamiento de Bilbao en noviembre de 2012, se han aprobado el Programa de Actuación Urbanizadora de la Actuación Integrada 1 y el Convenio para la Gestión de la Unidad de Ejecución 1 de la Actuación Integrada 1, ambos en octubre de 2013.

El Plan de Zorrotzaurre se ha dividido en dos ámbitos (Actuación Integrada 1 y 2) y, a su vez, la Actuación Integrada 1 se ha dividido en otros dos ámbitos (Unidad de Ejecución 1 y 2) con la idea de un desarrollo por fases.

La primera fase es la Unidad de Ejecución 1 de la Actuación Integrada 1 y para su puesta en marcha se ha constituido el 15 de octubre de 2013 la Junta de Concertación.

En conjunto, la regeneración de Zorrotzaurre representa un proyecto integral y equilibrado, definido bajo criterios de sostenibilidad, que recupera un espacio actualmente degradado para convertirlo en un barrio nuevo de Bilbao bien conectado con el resto de la ciudad, dotado de vivienda accesible, áreas de implantación empresarial no contaminante, numerosos equipamientos sociales y culturales así como de amplias zonas de disfrute ciudadano

## **2. ÁREAS DE REPARTO EN SUELO URBANO**

### **2.1. Introducción**

Uno de los cambios más importantes de la LOTUP lo constituye el hecho de que las Áreas de Reparto y el establecimiento del aprovechamiento tipo ya no forman parte la ordenación, sino únicamente los criterios para su determinación, de manera que será el plan de ordenación estructural pormenorizada o el resto de documentos de desarrollo del plan general estructural (planes parciales, planes de reforma interior) los que, ajustándose a estos criterios, establezcan la delimitación exacta de las áreas de reparto y la cifra del aprovechamiento tipo correspondiente.

El plan general estructural establecerá, como mínimo, los «criterios» para su determinación, pero no concretará su valor, que se podrá llevar a cabo y contendrá en el planeamiento de nivel pormenorizado: el plan de ordenación pormenorizada, los planes de reforma interior o los planes parciales.

No obstante, debemos prestar atención a la expresión, «como mínimo», con que se refiere el art. 23 LOTUP al alcance del plan general para delimitar los criterios mencionados: «*El plan general estructural establecerá, como mínimo, los criterios precisos para delimitar las áreas de reparto y calcular el aprovechamiento tipo de los sectores de planeamiento parcial*».

Cabe preguntarse qué posibilidades hay de traspasar esta frontera de mínimos establecida en los «criterios» y concretar más, ya que, el paso siguiente después del criterio, pensamos que es su aplicación práctica procediendo a la determinación del área de reparto y al cálculo del aprovechamiento tipo correspondiente. Por tanto, a la vista de la expresión, no parece que estuviera prohibida esta inclusión en el plan general, aunque ciertamente, siendo necesaria la redacción de un plan de ordenación pormenorizada, podemos decir, inmediato al estructural, y perteneciendo las áreas de reparto y fijación de aprovechamientos tipo a este nivel pormenorizado, debieran incluirse en él, por mantener la nitidez y separación de determinaciones de un nivel u otro en diferentes documentos.

El art. 77.2.c) LOTUP establece que en suelo urbano incluido en unidades de ejecución, el porcentaje de aprovechamiento que corresponde a la Administración es del cinco por ciento del aprovechamiento tipo.

Cuestión importante es la exigencia de la necesidad de justificar que queda garantizado el justo reparto de beneficios y cargas, a materializar en las reparcelaciones, así como, la necesidad de justificar la viabilidad de las áreas de reparto y las medidas adoptadas para su mayor equidad (art. 74.2 LOTUP).

### **2.2. Unidades de actuación en suelo urbano para la obtención de dotaciones**

Desde la aplicación de la Ley del Suelo de 1976, y como así cita GIL DE PAREJA, los Ayuntamientos fueron conscientes de que no podían costear la obtención de dotaciones en el suelo urbano con cargo a los presupuestos municipales, por lo que, a partir de entonces, comenzó a contemplarse el aprovechamiento urbanístico como un valor patrimonial para compensar a los propietarios que cedían el suelo dotacional que se precisaba en las tramas urbanizadas.

El formato urbanístico para articular estas cesiones era el mismo que en el suelo urbanizable, es decir, la delimitación de polígonos en los que los propietarios se ven obligados a ceder dotaciones a cambio de la compensación que representa el aprovechamiento urbanístico que se les atribuye por el plan.

Según cita GONZÁLEZ BERENGUER<sup>406</sup>, la delimitación de un perímetro continuo era complicada debido a la existencia de elementos de urbanización y edificaciones en diferente estado de colmatación, conservación y ajuste al planeamiento, y de urbanizaciones en diferente contexto y características. Al intentar trazar la delimitación de los polígonos en suelo urbano, las administraciones comprobaron que las dificultades del tejido existente impedían que se hiciera un perímetro continuo, y comprendieron que la actuación tenía que contener terrenos separados físicamente, por lo que no podían quedar dentro de una misma línea poligonal todos los suelos en cuestión.

Desde un punto de vista teórico, los polígonos en suelo urbano para obtención de dotaciones no estaban pensados para transformación integral puesto que el suelo ya está transformado, sino precisamente para que la Administración adquiriera el suelo de la dotación.

Por estas razones, la Ley acuñó la institución «polígono» (artículo 117 TRLS76) como un perímetro continuo cerrado y aplicable a aquéllas actuaciones que permitían, por sus dimensiones y caracteres del suelo, asumir las cesiones de suelo derivadas del plan, la equidistribución entre propietarios, y la gestión autónoma técnica y económicamente.

Si las particularidades del suelo urbanizado de la malla no permitían la determinación de un polígono con estos requisitos, las operaciones urbanísticas podían llevarse a cabo mediante la delimitación de una nueva figura que se identificó como «unidad de actuación», que a diferencia de los polígonos puede ser discontinua y es viable con tal de que permita la equidistribución entre propietarios, aunque no alcance los otros fines enumerados.

De esta forma, podrían utilizarse para obtener dotaciones en suelo ya urbanizado y no necesitado por tanto de transformación integral mediante obra de urbanización. El artículo 117.3 LS 76 contemplaba esta posibilidad con la siguiente dicción:

«En el suelo urbano, cuando no sea posible la determinación de un polígono con los requisitos establecidos en el número anterior, ni se trate de actuaciones aisladas, las operaciones urbanísticas podrán llevarse a cabo mediante la delimitación de unidades de actuación que permitan, al menos, la justa distribución entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.»

En este contexto, la obtención de los suelos de dotaciones que exigen los umbrales mínimos de calidad de vida urbana sólo podía hacerse mediante el sistema permitido por la LS 76, que son unidades de actuación (mayormente discontinuas) para reparcelación «voluntaria», «económica», por lo que todo se hacía depender de la voluntad de los propietarios.

La Administración se encontraba de este modo sometida a la iniciativa o aceptación de los propietarios si quería gestionar un servicio público tan importante como es la obtención de suelos dotacionales en el tejido urbano.

---

<sup>406</sup> GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, «Innovaciones en el suelo urbano» RDU, nº 130,1992, afirma: «La solución no puede ser otra que la delimitación cuidadosísima de áreas de reparto de tal manera que cada una sólo englobe terrenos ya edificados e incluso ya edificados con utilización total del aprovechamiento apropiable e independientemente. Al enfrentarse doctrinalmente a esta cuestión, BOLAS ALFONSO lo resume del siguiente modo en ob. cit., pág. 62: «Pero en suelo urbano consolidado por la edificación, las dificultades que se encontrarán para lograr la delimitación de una unidad de ejecución continua o poligonal, con un contenido homogéneo, serán enormes, por no decir insalvables, precisamente por su colmatación, por lo que la única salida que podrá buscarse será la de trazar unidades de ejecución discontinuas en la que englobar los terrenos vacantes, dejando fuera aquéllos otros ocupados por edificaciones existentes. Aun así, tal delimitación será realmente complicada, especialmente por cuanto no será fácil cuadrar las valoraciones de las parcelas entre sí, y ello por cuanto, de un lado, las distancias entre tales terrenos determinarán unas grandes diferencias de valoración de los mismos y, de otra, los coeficientes a utilizar para la valoración de los terrenos podrán ser tan variados y complejos, en consecuencia a los propios criterios valorativos del mercado (esquinas, altura de calle en que se ubican, etc.), por lo que su definición exigirá de estudios y trabajos minuciosos y cuidadosísimos de los terrenos vacíos o con similar situación de aprovechamiento escasamente utilizado».

A partir de entonces, se comienzan a utilizar las técnicas y fórmulas de las transferencias de aprovechamiento urbanístico para obtener suelos dotacionales.

### **2.3. Delimitación de áreas de reparto en sectores sujetos a plan de reforma interior**

Según GOZALVO ZAMORANO<sup>407</sup>, en el caso de sectores a ordenar por planes de reforma interior, la LOTUP, en atención a la complejidad y dificultad que siempre supone una actuación en suelo urbano, con una posible consolidación previa de edificación y con una diversidad de situaciones dentro del mismo ámbito de ordenación, flexibiliza bastante la posibilidad de delimitar áreas de reparto, ajustándolas a los diferentes ámbitos de gestión que contenga. Así se podrán ajustar las áreas de reparto a una o varias unidades de ejecución, o incluso a varias actuaciones aisladas.

Esta flexibilidad se declara como excepcional y justificada en base a la disparidad de la situación urbanística, ya que lo deseable es que cada sector de los planes de reforma interior constituya una única área de reparto.

Por otra parte, la aplicación del mecanismo de adscripción de red primaria a las áreas de reparto de estos sectores se aplicará desde un planteamiento restrictivo, según la LOTUP, pues debe justificarse su necesidad en base al incremento de aprovechamiento que el nuevo planeamiento pudiera suponer respecto del anterior y de las necesidades de mayores dotaciones que dicho incremento genere.

### **2.4. Áreas de reparto correspondientes a las unidades de ejecución en suelo urbano, delimitadas por la ordenación pormenorizada**

En otro orden de cosas y por lo que respecta a las áreas de reparto correspondientes a las unidades de ejecución que el plan de ordenación pormenorizada delimite en suelo urbano, cada una de éstas últimas, más el suelo que le sea adscrito, tendrá un aprovechamiento tipo que no difiera en más o en menos del quince por ciento (15%), respecto al aprovechamiento urbanístico medio del área urbana homogénea en que se hallen incluidos<sup>408</sup>.

En este caso, el porcentaje de desviación respecto del referente similar que se adopta (el aprovechamiento urbanístico medio del área urbana homogénea en que esté incluida), es más ajustado (15%) que el que se exige para los suelos urbanizables (30%)<sup>409</sup>.

Por lo que respecta a la adscripción de suelo a las unidades de ejecución, esta posibilidad se sustenta en la capacidad que tienen para ser continuas o discontinuas, conforme a lo dispuesto en el art. 35 de la LOTUP, y además, pueden ser delimitadas o redelimitadas por los programas de actuación integrada, para asegurar la correcta integración de la actuación en su entorno (art. 109.2 LOTUP).

---

<sup>407</sup> GOZALVO ZAMORANO M.J. «Nuevo Régimen Urbanístico Valenciano. Análisis de la Ley 5/2014 de 30 de junio por el que se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje» 2015. Tirant lo Blanch. Pág. 66

<sup>408</sup> ROSELLÓ VILA A. «La cesión del 15 % en el suelo urbano consolidado» Revista de Actualidad Administrativa nº 177/22 1996.

<sup>409</sup> Cabe recordar como antecedente histórico de este referente cuantitativo, el art. 36 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que establecía: «A los efectos de hacer posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización, no se podrán delimitar polígonos dentro de un mismo sector cuyas diferencias de aprovechamiento entre sí con relación al aprovechamiento del sector sea superior al 15%.»

Después de afirmar lo ya conocido en relación con el área de reparto uniparcelaria y el consiguiente deber de cesión de terrenos y asignación de aprovechamientos, el art. 72.1 LOTUP, regulador del otorgamiento de la licencia de edificación —dentro del régimen del suelo urbano en ausencia de programa— señala que es exigible al propietario, como requisito del otorgamiento de la licencia, que proceda a transmitir el suelo dotacional preciso para convertir la parcela en solar, sin perjuicio del derecho a servirse de esa cesión para proceder a compensar los excedentes de aprovechamiento que pretendan edificarse o, alternativamente, a reservarse el aprovechamiento cedido (art. 79 LOTUP).

Esta previsión parece contradictoria con lo que hasta ahora había afirmado la ley. En efecto, ya se conoce que la parcela de destino privado y el dotacional colindante objeto de cesión y preciso para convertirla en solar forman un área de reparto uniparcelaria, cuyo aprovechamiento objetivo será la edificabilidad materializable sobre la porción que no deba ser objeto de cesión. De igual forma, también se conoce que en suelo urbano no existe excedente de aprovechamiento en cada área de reparto globalmente considerada.

Suponiendo que la totalidad de la parcela —incluida la porción destinada a viario— sea del mismo propietario, el aprovechamiento subjetivo de este último coincidirá con el aprovechamiento objetivo, materializable sobre la porción de destino privado.

## **2.5. Áreas de Reparto discontinuas en suelo urbano**

Las Áreas de Reparto discontinuas se analizan en el marco de las técnicas para posibilitar el cumplimiento de los deberes básicos exigidos a los propietarios del Suelo Urbano No Consolidado a través de actuaciones asistemáticas mediante la aplicación de las Transferencias de Aprovechamientos Urbanísticos, sin que sea necesario la ejecución sistemática.



### 3. LAS TÉCNICAS DE GESTIÓN DEL SUELO URBANO

#### 3.1. *Nuevas perspectivas para las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano no consolidado*

##### 3.1.1. Las transferencias de aprovechamiento en el derecho comparado

###### 3.1.1.1. *Los «Transfer of Development Rights» en Estados Unidos*

En primer lugar y como antecedentes directos de las transferencias de aprovechamiento, las denominadas «Transfer of development», ya se constituyeron, en palabras de MARTÍNEZ HERNÁNDEZ<sup>410</sup>, en los años 50 en los Estados Unidos, como una técnica urbanística que permitía transferir el derecho a edificar o el aprovechamiento urbanístico de un lugar de la ciudad u otro distinto.

De esta forma, empezaron a utilizarse en la ciudad de Nueva York, con el fin de preservar áreas de especial protección ambiental o de protección del patrimonio histórico artístico. Probablemente el caso histórico que mejor representa la aparición en escena de esta técnica de gestión urbanística, proceda del asunto conocido como la Estación de ferrocarril «Penn Central Transportation».

Como precedente en este caso, la ley sobre Monumentos históricos de Nueva York, aprobada en 1965 y después del malestar de los ciudadanos por la pérdida progresiva de aquellos edificios de mayor importancia cultural, como la demolición de la estación de Pennsylvania, determinó la necesaria protección de este inmueble. No obstante, la propiedad solicitó la correspondiente licencia (con objeto de adicionar una torre modernista de 55 pisos de oficina con demolición de la gran Sala interior de la estación) que aunque respetaba las leyes de zonificación de la ciudad, fue informada desfavorablemente por la Comisión para la Preservación de Monumentos Históricos de Nueva York, por lo que sus propietarios interpusieron un recurso en referencia a la restricción singular que les imposibilitaba ejercer sus derechos urbanísticos existentes. En este sentido, la sentencia de la Corte Suprema conocida como «Penn Central Transp. Co vs New York City» dictada en 1978 si bien no reconoció un derecho a la expropiación a favor de sus propietarios, sí que consideró la necesidad de reconocerles una indemnización singular motivada por la restricción de aprovechamiento urbanístico.



Figura 256. Imagen Penn Central Transportation New York.  
Fuente. [www.untappedcities.com](http://www.untappedcities.com)

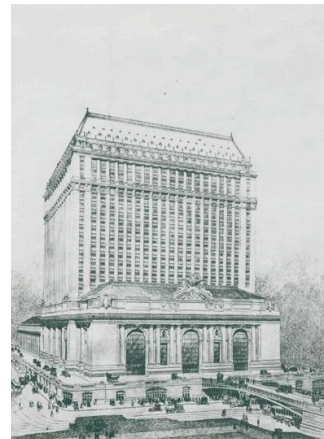


Figura 257. Propuesta de construcción de un edificio de 55 pisos en la estación de Penn Central. Fuente. [www.untappedcities.com](http://www.untappedcities.com)

<sup>410</sup> MARTÍNEZ HERNÁNDEZ. P, «El aprovechamiento urbanístico como componente en la gestión urbanística en el suelo urbano. La experiencia Madrileña a. RDU nº 118, 199, pág. 79 y CASTANYER VILA «Transferencias de derechos de edificación en los Estados Unidos: «Transfer of development rights» Revista de Derecho Urbanístico nº 65. 1979.

A partir de este pronunciamiento, los Estados Unidos iniciaron una abundante casuística sobre las transferencias de aprovechamiento, desarrollando un marco normativo completo y sin precedente alguno en la materia<sup>411</sup>. De esta forma, las «Transfer of development rights» constaba de tres elementos fundamentales:

- a) El distrito de llegada que era susceptible de protección ambiental o histórica;
- b) El distrito de acogida, que podía recibir un aumento de aprovechamiento urbanístico y
- c) La transferencia de aprovechamiento o crédito de aprovechamiento.

Según exponía PAREJO ALFONSO<sup>412</sup>, las escrituras que se formalizaban las compraventas de crédito debían incorporar una cláusula que prohibiese definitivamente la transformación con fines urbanísticos de la superficie cedente. Asimismo, también se creaba, a modo de nuestro Registro de Transferencias de aprovechamiento, un banco de transferencias a efectos de posibilitar las correspondientes operaciones y tratar de conseguir una mayor seguridad en el tráfico jurídico de este tipo de derechos.

Con posterioridad a Nueva York, la ciudad de Chicago, experimentó, con mayor intensidad si cabe, el fenómeno de las transferencias de aprovechamiento en el Plan General de 1973, especialmente para la compensación derivada por la restricción de aprovechamiento urbanístico que afectaba a bienes de interés cultural.

En la actualidad, distintas ciudades americanas siguen aplicando con cierto éxito las TDR, entre estas y en la gestión del suelo urbano, la propia ciudad de Nueva York que en 1988 adoptó un nuevo programa de transferencias de aprovechamiento para evitar la demolición o la conversión de salas o teatros en el distrito de los teatros de Broadway. Por su parte, la ciudad de Seattle aprobó la aplicación de las transferencias de aprovechamiento para la construcción de viviendas de interés social admitiéndose un incremento de aprovechamiento en otros ámbitos de la ciudad. Por otra parte y por lo que respecta a la gestión del suelo protegido el Condado de Montgomery o de Nueva Jersey Pinelands han logrado conservar gracias a esta técnica millares de acres de tierras de cultivo con algún nivel de protección.

Pronto esta técnica se importó con más o menos éxito a los países de Europa, en primer lugar a favor de Francia, Italia, Bélgica, España y posteriormente a Portugal e incluso con mayor notoriedad si cabe en Asia, tal es el caso de las transferencias de aprovechamiento aprobadas por Turquía o Japón por ejemplo en el Distrito financiero de Marunouchi en Tokio<sup>413</sup> y finalmente en Australia<sup>414</sup>. No obstante, el país que con mayor medida ha acogido la técnica de las transferencias de aprovechamiento, sigue siendo, con diferencia Brasil, nación que desde el Estatuto de la Ciudad de 2001 ha permitido la incorporación de esta técnica de gestión del suelo en prácticamente la totalidad de los municipios de este país.

---

<sup>411</sup> Con posterioridad esta práctica se ha reconocido en las sentencia de *City of Hollywood v. Hollywood, Inc.*, Florida 1983 que contempla la viabilidad de las transferencias para conseguir la protección de un trozo de costa virgen y en idéntico sentido confirmatorio: *Gardner vs. New Jersey Pinelands Comm'n* 1991 y *Glison v. Alacgua City*, Florida 1990

<sup>412</sup> PAREJO ALFONSO L. «La ordenación territorial y urbanística en los Estados Unidos. Parte I» *Revista de Derecho Urbanístico*. Nº 291.2015 Página 35.

<sup>413</sup> La estación de Tokio declarada como Monumento nacional, es otro ejemplo de reasignación de aprovechamiento urbanístico derivada de la restricción de aprovechamiento, mediante su transferencia en distintos ámbitos, entre estas zona Marunouchi en Tokyo responde a uno de los casos, que es un estudio de caso sobre un Conservación; Protección, mejora del uso de la tierra existente.

<sup>414</sup> WILLIAMS P. «Urban growth management in New South Wales: Market based approaches for natural resource conservation» *University of New South Wales, Sydney, NSW, Australia*

### 3.1.1.2. Las «Transfert de Cos» en Francia

En Francia, el método denominado «Transferencia del Coeficiente de Ocupación del Suelo» (Transfert de Cos) fue introducido por la Ley Galley, con fecha de 31 de diciembre de 1976. Desde entonces y hasta la actualidad, Francia sigue aplicando, eso sí, con menor intensidad de la esperada, el mecanismo de las transferencias de aprovechamiento, contándose con experiencias en los municipios de Lourmarin (Vaucluse), y especialmente en las estaciones de esquí, concretamente en los municipios de La Clusaz, en Le Grand-Bornar, en Taninges, todas ellas en los Alpes franceses.

De hecho RENARD<sup>415</sup> determina que después de 40 años de aplicación de las transferencias existe «un cierto desencanto con un método en el que muchos habían colocado esperanzas. Si, en determinadas condiciones, las virtudes teóricas de la generalización de los derechos de construcción negociables parecía seductora, un juicio más riguroso y la experiencia observable parecen limitar su alcance.»

Se trata de transferencias en las que las zonas de aportación (*sous-zoneémettrice*), a diferencia de España no se centran ni en suelo urbano ni en suelo dotacional, sino que se refieren, en su totalidad, a ámbitos incluidos en áreas protegidas que disponen de un alto valor paisajístico, realizándose una (*transférer des droits de construire*) hacia las zonas de recepción de carácter urbano (*sous-zonesréceptrice*)

No obstante aunque la reciente **Ley de Urbanismo y Renovación Urbana (ALUR) de 24 de marzo de 2014** ha eliminado los coeficientes de ocupación del suelo en urbano, por cuanto representaba una concepción puramente cuantitativa del Urbanismo, tratándose de un parámetro no adecuado para los tejidos urbanos, mediante esta Ley se fomentan las actuaciones de densificación manteniéndose las transferencias de edificabilidad en las que constan como zonas de aportación, los ámbitos de suelo no urbanizable por razones paisajísticas o de protección de la naturaleza

### 3.1.1.3. Las «Transfert de Cos» en Bélgica

Bélgica dispone de una muy interesante experiencia en materia de transferencias de aprovechamiento especialmente en suelo urbano. De esta forma y aunque esta práctica se ha acometido durante largo tiempo, encontramos un importante punto de inflexión a través de la **Ley de «solidarité et renouvellement urbain» (SRU) de 14 de diciembre de 2010** que realiza un importante confirmación a este tipo de medidas.

Esta última norma, por una parte elimina en Bélgica, distintas disfunciones constatadas en la aplicación de las transferencias durante años, entre estas la monetarización o «pago financiero» (*mo-yennant versement financier*) como obligación económica derivada de una «densidad edificatoria excesiva» (*participation pour surdensité*). Esta Ley, también suprimió la práctica desmedida de las transferencias de aprovechamiento entre suelo privado o lucrativo que permitía al agente promotor recuperar el aprovechamiento no materializado por propio interés en un solar y así poder transferirlo a otro<sup>416</sup>. Por tanto, a partir de la Ley de SRU, únicamente quedó la hipótesis de transferencias que afectasen a zonas de aportación de carácter demanial y dotacional, junto con los bienes inmuebles objeto de protección por razones arquitectónicas o históricas.

<sup>415</sup> Cfr. Vincent Renard, «Où en est le système des transferts de COS?», In Études Foncières

<sup>416</sup> V. HENRI JACQUOT E F.P., «Droit de l'Urbanisme» pp. 201-202.

#### 3.1.1.4. Las «Transferência do Direito de construir» en Portugal

Al igual que en el régimen jurídico de la mayor parte de los países analizados, el **Decreto-Ley 380/99, de 22 de Septiembre por el que se aprueba el Régimen jurídico de los instrumentos de gestión territorial de Portugal** contempla transferencias de aprovechamiento en las que constan como zonas de aportación, por una parte los ámbitos de suelo rústico objeto de protección en razón a sus valores ambientales y por otra los bienes inmuebles que disponen de un interés histórico o arquitectónico.

De esta forma se atribuye al Plan Urbanístico ciertas dotes de «Elasticidad» de acuerdo a la capacidad constructiva del ámbito de suelo urbano receptor de la transferencia, admitiéndose su superación hasta un 50 % de la edificabilidad previamente autorizada por el Plan Urbanístico. Obviamente el Plan determina el agotamiento de la edificabilidad del suelo que cede, que se reduce a cero, independientemente del techo transferido. Por otra parte, las áreas de cesión se constituyen a través de su integración en «áreas de reserva de interés o de utilidad pública, afectadas por la creación de vías, espacios o zonas verdes públicas o la instalación equipamientos públicos o de utilidad pública debidamente reconocida por los órganos competentes del municipio.»

Finalmente y en cuanto a los antecedentes y la práctica administrativa de este tipo de actuaciones en Portugal, y como así expone MORENO<sup>417</sup> se constatan los ejemplos de transferencias de aprovechamiento llevados a cabo por parte del plan General del municipio de Chaves en el Distrito de Vila Real o en Aldeia do Meco cuya materialización pone en cuestión los valores naturales protegidas por el Plan Director Municipal de Sesimbra.

#### 3.1.1.5. Las transferencias de aprovechamiento en Brasil

La legislación brasileña establece actualmente en el **artículo 35 del Estatuto de la Ciudad**, el derecho a transferir el aprovechamiento urbanístico como una forma de compensación por la eliminación o la reducción de la edificabilidad del suelo por razones de interés social o la protección del patrimonio cultural, ambiental o paisajístico en beneficio de las zonas conocidas como de densificación preferente. (*Zona de Adensamento Preferencial; ZAP*).

En este contexto se regulan las transferencias de aprovechamiento (*Transferência do Potencial Construtivo*) desde suelo que el Plan Director clasifique como equipamiento urbanos y comunitarios o los ámbitos de suelo derivados de la preservación cuando la propiedad se considera histórica, ambiental, paisaje, el interés social o cultural;

Finalmente Brasil constata una importante y muy generosa práctica en este tipo de actuaciones, entre las que cabe destacar el Plan Director de Belo Horizonte aprobado por la Ley 7165 de 1996 o el Plan de Ordenación de Curitiba.

#### 3.1.1.6. Aproximaciones sobre las transferencias de aprovechamiento en Perú

Por lo que se refiere a la transferencia en Perú y siguiendo el estudio elaborado por parte de FRANCIA ACUÑA<sup>418</sup>, este mecanismo de gestión, se ha implantado entre otras ciudades, entre estas la provincia de Arequipa y en Lima, concretamente en el distrito de Miraflores.

<sup>417</sup> MORENO CLAUDIO «O domínio da cidade. A propriedade à prova no direito do urbanismo.» Universidad de Lisboa. 2010.

<sup>418</sup> FRANCIA ACUÑA. L.I «Las transferencias de aprovechamiento urbanístico como mecanismo de gestión para la obtención gratuita de suelos dotaciones y para compensar déficits de áreas verdes» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Número 297. Abril-Mayo 2015. Pág.177 y ss.

En Arequipa y mediante, el Plan de Desarrollo Metropolitano, se han identificado distintas «áreas de reserva» para dotaciones de interés metropolitano con el objetivo de ubicar «parques zonales» (aproximadamente 500 ha) mientras que en las zonas de crecimiento se ha establecido un porcentaje máximo (entre el 15 % y el 25 %) donde sea posible incluir zonas de reserva en la que poder transferir el volumen edificable.

Por su parte, en el Distrito de Miraflores (en Lima) se aprobó la Ordenanza 387/MM que constituye y regula Microzonas de Valor Urbanístico y Ejes de Aprovechamiento del Potencial de Desarrollo Urbano en el distrito. Según el marco establecido, los propietarios de inmuebles ubicados en «Microzonas con Valor Urbanístico» o declarados como patrimonio cultural de la Nación por el Ministerio de Cultura podrán transferir voluntariamente sus derechos edificatorios a los denominados «Ejes de Aprovechamiento del Potencial de Desarrollo Urbano» (EAPDU), que, de acuerdo con la propia Ordenanza, serán los «receptores de las transferencias de alturas adicionales de edificación».

Tal y como expone la citada autora, y conforme a la Ordenanza 401/MM, que establece disposiciones para la 387/MM, la municipalidad, luego de efectuada la correspondiente inspección técnica, emitirá un «Certificado de Derechos Edificatorios» a través del cual se le reconoce al propietario de un inmueble en la zona de aportación determinada cantidad de metros cuadrados como derecho edificatorio en la zona de transferencia (EAPDU). Expuesto lo anterior, estos certificados no tienen un plazo de vigencia determinado y son transferibles, negociables, divisibles (fraccionables) y endosables. A ello cabe agregar, como novedad, que un porcentaje del dinero que el propietario obtenga por la transferencia deberá ser destinado al mantenimiento y/o puesta en valor del inmueble histórico o protegido, cuyo buen estado de conservación será inspeccionado por la municipalidad anualmente.

### *3.1.1.7. Transferencias de aprovechamiento en Colombia*

Colombia también aplica las «Transferencias de Derechos de Construcción y Desarrollo» (TDC & D), desde la aprobación de su Ley 388/97. En este sentido, el artículo 47 de la Ley colombiana parte de la premisa que:

«la distribución equitativa de las cargas y beneficios se podrá realizar mediante compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas o transferencias de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el plan parcial correspondiente»,

Sin embargo, el artículo 48 de dicha ley también señala, con respecto a la «compensación en tratamientos de conservación», que «los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten», siendo así las TDC & D un mecanismo de compensación.

En la actualidad distintas propuestas se están planteando para la aplicación de este mecanismo de gestión del suelo, entre estas la propuesta de protección de la Reserva Forestal del Norte de Bogotá<sup>419</sup> como zona de aportación hacia distintas zonas de recepción de la citada ciudad.

---

<sup>419</sup> ARDILA G. «Análisis de la Reserva Forestal del Norte de Bogotá». Universidad Nacional de Colombia.

### 3.1.1.8. El «transferimento di volumetria o cessione di cubatura» en Italia

Las transferencias de aprovechamiento en Italia respondieron a una las innovaciones realizadas en su momento por la **Ley núm. 756 de 1967**. A partir entonces, Italia cuenta con una abundante praxis, tanto en referencia a los municipios y regiones que han incorporado a sus instrumentos de gestión esta técnica, como la numerosa jurisprudencia que tanto los juzgados como Tribunales Italianos han ido desarrollando.

En este sentido, estos mecanismos de gestión del suelo reciben un importante espaldarazo con la aprobación de las Disposiciones sobre Medidas Urgentes para la economía Italiana con fecha de 13 de mayo de 2011 que han intensificado su aplicación, exigiendo los siguientes presupuestos:

- a) Los ámbitos objeto de transferencia deben pertenecer a distintos propietarios;
- b) Asimismo las parcelas de aportación y recepción, deben incluirse dentro de la misma zona de construcción y disponer de la mismas condiciones urbanísticas
- c) Finalmente, los ámbitos objeto de transferencia deben ser próximos pero no necesariamente colindantes;

### 3.1.1.9. Las transferencias de aprovechamiento en Turquía

Turquía dispone en la actualidad de la **Ley de 14 de julio de 2014 de Protección de los bienes inmuebles de carácter cultural y ambiental»** (*Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu-KTVKK*) que permite la realización de transferencias de aprovechamiento en las que sus propietarios puedan ser compensados por la restricción de edificabilidad. Asimismo ya cuenta con distintas experiencia en material de transferencias de derechos de aprovechamiento aplicados tanto en Ankara como en Estambul<sup>420</sup>.

En este caso y al igual que en los Estados Unidos, la técnica se refiere a delimitaciones de Áreas de equidistribución discontinuas en las que existe un zona de aportación y una zona de recepción. La primera se refiere a los ámbitos que disponen, bien de un valor ambiental, paisajístico o natural merecedor de protección o bien de un interés patrimonial o histórico muy relevante. Por su parte, la zona de recepción se corresponde con los ámbitos previstos en el Plan General de la ciudad emplazados siempre en los suelos urbanos que admite un plus de edificabilidad.

Como se ha citado anteriormente, esta técnica se ajusta más a una técnica de Planeamiento que de gestión; como si se trata de una Red Primaria adscrita a un Área de Reparto, con objeto de poder equidistribuir beneficios y cargas, pero sin que parezca que afecta a parcelas ya consolidadas que puedan recibir aumentos de edificabilidad o de densidad edificatoria.

### 3.1.1.10. Las transferencias de aprovechamiento en Hong Kong

Por lo que se refiere a este epígrafe, Hong Kong cuenta con una de las prácticas más arraigadas en interesante en materia de transferencias de aprovechamiento. De hecho, a partir de esta técnica se consiguió la protección de inmuebles emblemáticos como la Sinagoga Ohel Leah en Robinson Road o la Sala Morrison en Tuen-Mub o el propio Teatro Hoover o conseguir la disponibilidad de suelo público a través, por ejemplo de la transferencia de los derechos de aprovechamiento existente en la

<sup>420</sup> Kocalar, A,C, «Evaluated transfer of limited Property and development rights in immovables on wich the conservation Development Plan has been implemented» Tasarim+Kuram Dergisi, 6. Istanbul Türkiye.

Plaza de Paliburg que a través de esta técnica fueron vinculados al Hotel Regal que pudo realizar una sobreelevación.

Se trata de una técnica casi equivalente a las transferencias de aprovechamiento españolas, en las que existe una zona de aportación que carece de aprovechamiento urbanístico por tratarse de un vial o de una zona verde para poder transferir su aprovechamiento al solar o al inmueble que sí pueda materializar su edificabilidad y a mayor abundamiento con un plus de edificabilidad derivado de la cesión.

Asimismo la normativa de Hong Kong permite dos tipos de transferencias:

a) Transferencias de aprovechamiento entre ámbitos adyacentes. Tal es el caso de la protección de la conocida como Sinagoga Ohel Leah cuyo aprovechamiento de imposible materialización habida cuenta de la protección del edificio histórico permitió su transferencia para poder construir una torre residencial en el propio Sector.

b) Transferencias de aprovechamiento entre zonas no contiguas y separadas espacialmente.

### *3.1.1.11. Conclusiones de las transferencias de aprovechamiento en el derecho comparado*

Como ha podido comprobarse a través de este epígrafe, el análisis del Derecho comparado tanto a nivel Europeo como Internacional demuestra el alcance y la importancia de la técnica de las transferencias de aprovechamiento en la gestión del ya no solamente del suelo urbano, sino de los ámbitos de suelos con protección ambiental, paisajística por un lado o con protección cultural y arquitectónica por otro.

No obstante y aunque son evidentes las similitudes, se aprecian diferencias significativas en cuanto al modelo de transferencias, zonas de aportación y recepción, o suelos aptos para habilitar este tipo de técnicas de gestión.

En primer lugar, y a diferencia de España, la práctica totalidad de los países analizados amplían mucho más el ámbito de los suelos objeto de transferencia, de tal forma que no solamente se circunscriben a los suelos dotacionales existentes en suelo urbano, sino que se extienden en la mayor parte de los casos a «zonas de aportación» conformadas, por una vez por suelo de especial protección por sus valores ambientales, paisajísticos o naturales y por otras con motivo de proteger los bienes integrantes del patrimonio histórico artístico que disponen de una restricción evidente de edificabilidad.

Esta extrapolación en España se asimila más a la técnica de planeamiento conocida como Adscripción de Redes primarias o de sistemas generales a distintos Sectores de suelo urbanizable que a la propia mecánica de las transferencias de aprovechamiento. Tal era el caso de la adscripción de Parques Naturales a sectores de suelo urbanizable previstos en el art. 16.3 de la, hoy derogada Ley 4/2004 de 30 de junio por la que se aprobó la Ley de Ordenación del Territorio y Paisaje de la Comunidad Valenciana<sup>421</sup>.

De esta forma, las transferencias pueden estar conformadas por suelos que se transfieren y cuya titularidad se cede al Ayuntamiento como propietario público o transferencias de aprovechamientos de inmuebles que por materia de restricciones de aprovechamiento no pueden materializar su edificabilidad y este se transfiera a una zona de recepción.

---

<sup>421</sup> ROMERO SAURA F. «Las determinaciones de la ordenación estructural.» En la obra colectiva Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana. SÁNCHEZ GOYANES E. Editorial. Wolters Kluwer. 2008. Pág. 578

Lo bien cierto es que desde las primeras experiencias de las transferencias de aprovechamiento en Estados Unidos, con sus vicisitudes y avatares y con sus altibajos, no podemos más que reconocer el importante papel que las reservas y las transferencias de aprovechamiento han jugado tanto en la gestión del suelo urbano, como en el suelo protegido.

De hecho, y a través de ellas, se han podido repartir con equidad cargas y beneficios, suprimir o atenuar densidades excesivas y finalmente liberar espacios públicos, sin necesidad de apelar a las costosas y complejas expropiaciones.

### 3.1.2. Orígenes de las transferencias de aprovechamiento en el TRLS 1992

Enlazando con los precedentes de Estados Unidos, Francia e Italia; España incorporó la técnica de las transferencias de aprovechamiento con la Ley 8/1990 del Suelo y su posterior Texto Refundido de 1992. Ahora bien, debe reconocerse que la aplicación de la técnica de la Reparcelación en suelo urbano consolidado, fuera de los casos de aquiescencia de los propietarios en reparcelaciones voluntarias fue una controvertida cuestión que siempre dividió a los Sectores Doctrinales<sup>422</sup>.

No obstante y, aunque las transferencias de aprovechamiento se institucionalizaron, como ya se ha dicho a través del TRLS 1992, ya con anterioridad, distintos ayuntamientos, como Ibi y Petrel, en Alicante, avanzaron la aplicación de esta técnica de gestión en sus Planes generales. No obstante, los acuerdos de aprobación de las Normas fueron anulados por la Audiencia Territorial de Valencia, por considerar que la técnica desconocía lo preceptuado en el artículo 124 L.S., sobre reparto de beneficios y cargas por cuanto «creaba un sistema complicado de ejecución frente al sencillo del artículo 117 L.S.» que, recuérdese, se refería a la actuación por polígonos y unidades de actuación.

<sup>422</sup> MENÉNDEZ REXACH, Manual de urbanismo, cit., pág. 513, afirma que «la doctrina se encuentra muy dividida sobre esta cuestión. Con base en una interpretación muy literal de los preceptos de la LRSV que regulan el suelo urbano consolidado, autores como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, ORTEGA GARCÍA Y LLISSET BORREL, sostienen la imposibilidad de aplicar técnicas de equidistribución en esta categoría de suelo urbano. La opinión contraria es defendida por otro sector doctrinal, en el que figuran SANCHEZ GOYANES, JIMÉNEZ DE CISNEROS, SANTOS DÍEZ, CASTELAO RODRÍGUEZ y otros.» Véanse las posturas mantenidas por PORTO REY en «¿Reparto de aprovechamientos y cargas en suelo urbano consolidado?», RDU, 1999, nº 167, págs. 136 y ss. SANTOS DÍEZ, en «Técnicas de determinación del aprovechamiento de referencia: el aprovechamiento subjetivo por atribución en la Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla León, en Derecho urbanístico de Castilla León, El Consultor, 2000, pág. 531 afirma que «a favor de la citada persecución pueden citarse, entre otros, BALLESTEROS FERNÁNDEZ & BALLESTEROS ARRIBAS, SANTOS DIEZ, SANTOS DÍEZ & CASTELAO RODRÍGUEZ, MENÉNDEZ REXACH, PAREJO ALFONSO, SÁNCHEZ GOYANES y, en contra, entre otros, a PORTO REY, que cita a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, ORTEGA GARCÍA, etc. (...) otros autores a favor son BELTRÁN AGUIRRE, CHÍA MANCHEÑO, GARCÍA BELLIDO, JIMÉNEZ CISNEROS, MERELO ABELA, SERRANO ALBERCA y MEILÁN GIL Y FERNÁNDEZ CARBALLAL. Otros autores en contra son LLISSET BORRELL y ESTEVEZ GOYTRE.» Véase MARTÍN CRESPO, «Problemática del aprovechamiento medio», RDU, nº 50, 1976, págs. 63 y ss. Por su parte MARTÍN HERNÁNDEZ, «El aprovechamiento tipo como componente de la gestión urbanística en el suelo urbano. La experiencia madrileña», RDUMA, 1990, afirma: «En General, la doctrina que se ha ocupado del tema, no muy abundante por otra parte, se ha manifestado esperanzada con respecto a esta técnica de gestión (T. R. FERNANDEZ BASSOLS). Existe alguna postura contraria o, al menos, escéptica (G. BRUGUER). Se la ha calificado como técnica modesta (G. DE ENTERRIA) y «que no ofrece una total solución a los problemas de gestión del suelo urbano». Uno de sus introductores —G. BELLIDO— señala que «no es la panacea a los males urbanísticos municipales» y que «debe utilizarse con prudencia y mesura extremas. Tal vez su aspecto más positivo (señalado por el propio G. BELLIDO y por R. ZORRILLA) sea el de la agilidad que permite, de un lado, la actuación individualizada de los operadores urbanos y, de otro, la consecución por los Ayuntamientos de los suelos de cesión obligatoria, sin montar complicados mecanismos gestores, ya que son los propios particulares los que, a través de transacciones privadas, efectuarán la parte más importante del sistema.»



Sin embargo, la ya histórica Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1981, que, resolvió la apelación contra la Sentencia de Ibi así como la sentencia de 4 de mayo de 1982 que hizo lo propio respecto del PGOU de Petrel confirmó la legalidad del sistema, amparada en la capacidad normativa del Plan para delimitar el contenido formal de la propiedad, con apoyo en la disociación institucionalizada del derecho clásico del dominio sobre el suelo y el nuevo «ius edificandi» y también en las amplias facultades que atribuía, al Planeamiento el artículo 3 de la Ley, en orden a la fijación de zonas, distribución de cargas e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales». Considera también el Tribunal Supremo que una exégesis de los artículos 97.2 L.S. —objeto de la reparcelación— y 117.3 L.S., posibilidad de unidades de actuación en suelo urbano cuando no sea posible la determinación de polígonos y concordantes, permitía sostener; que todo ámbito espacial que fuera susceptible de reparcelación cumplía, por sí, las exigencias legales para poder ser una unidad de actuación urbanística en que realizar la equitativa distribución de cargas que exige la cesión obligatoria y gratuita de terrenos. Con posterioridad las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1993, avaló la incorporación de las transferencias en el Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona, la de 21 de febrero de 1994, Normas Subsidiarias de Planeamiento de La Eliana (Valencia) o de 31 de enero de 1995 respecto de Plan Urbanístico de La Coruña.

Expuestos estos antecedentes, el TRLS 92 reconoció la figura de las «áreas de reparto», como ámbitos de fijación de un mismo aprovechamiento de referencia para la equidistribución, tanto en el suelo urbano como en el suelo urbanizable, y no necesariamente coincidentes con el sector o la Unidad de Actuación, provocando la explosión de la creación normativa autonómica en cuanto a ámbitos de gestión con fines distributivos. De esta forma asistemática, cuando el promotor del suelo excedente solicitaba licencia, el Ayuntamiento exigía el suelo de un propietario deficiente para que entre ambos pudiesen equidistribuir beneficios y cargas.

### 3.1.3. Definición de transferencias de aprovechamiento

Por lo que se refiere a este apartado, GARCÍA-BELLIDO y ENRÍQUEZ DE SALAMANCA<sup>423</sup> explicaban la génesis de esta figura en su hoy clásico artículo, como respuesta ante:

«Las dificultades reales de gestión para la obtención de equipamientos públicos en el suelo urbano [que] están motivando que el planeamiento de nuestros cascos urbanos no pueda adoptar las medidas necesarias para la conservación y revitalización de los mismos, acentuándose las tendencias actuales de deterioro, terciarización y pérdida irreversibles de sus funciones tradicionales».

Por este motivo, seguían exponiendo estos precursores, el entonces reciente RD 2178/1978 por el que se aprobaba el Reglamento de Gestión Urbanística que habilitaba:

«la reparcelación voluntaria en unidades especialmente discontinuas en el Suelo Urbano. Con ello [...] se introduce de forma innovadora en el Suelo urbano la mecánica redistribuidora del concepto del aprovechamiento medio del Suelo urbanizable, que permitía utilizar la reparcelación de volúmenes en unidades de actuación aisladas, con cesión al municipio de los suelos de equipamiento liberados de su aprovechamiento lucrativo por transferencia del mismo a otras parcelas que permiten su acumulación».

A su vez, HURTADO ORTS<sup>424</sup> definía las transferencias de aprovechamiento como las técnicas jurídicas de aplicación en suelo urbano no incluido en unidades de ejecución, que permitían resolver

<sup>423</sup> GARCÍA-BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, J; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA NAVARRO, L.M.: «Transferencia del aprovechamiento urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión», Revista de Derecho Urbanístico nº 65, 1979, págs. 39 a 87.

<sup>424</sup> HURTADO ORTS, F, La reforma de las ciudades, las transferencias urbanísticas y los excedentes de aprovechamiento. Revista de Derecho Urbanístico y Edificación. Nº 12 Thomson Aranzadi. Página 59

los eventuales desajustes entre el aprovechamiento real de una parcela y el patrimonializable por su titular.

Más recientemente, MUSTAFÁ TOMÁS<sup>425</sup> define las transferencias de aprovechamiento como aquellas técnicas de gestión urbanística que tienen lugar, por el acuerdo suscrito entre la Administración y los propietarios de suelo. En virtud de ese pacto, la Administración adquiere un suelo, generalmente urbano y destinado por el planeamiento a dotación pública, o que por otro motivo le interesa obtener, sin necesidad de recurrir al mecanismo de la expropiación forzosa o, al menos, sin tener que abonar un justiprecio en dinero. A cambio, al propietario se le permite materializar el aprovechamiento urbanístico del terreno cedido en una parcela distinta, en la que podrá agregarlo al aprovechamiento propio de esta segunda parcela y edificar la totalidad.

Finalmente y recapitulando su concepto y finalidades, BLANC CLAVERO describía la transferencia de aprovechamiento como la técnica:

«(...) para la obtención gratuita de suelo para la Administración, a la vez que permite a los propietarios de terrenos sin aprovechamiento objetivo (por estar destinado a dotación pública: parques, viales) participar en el proceso de gestión urbanística, en términos de libertad de mercado. El propietario de suelo de cesión cede éste a la Administración y obtiene aprovechamiento objetivo edificable en otra parcela distinta, ubicada en cualquier otro lugar, cerca o lejos. Para ello tiene que alcanzar un acuerdo con el propietario de la parcela edificable. Este segundo propietario no puede edificar su parcela hasta que compense su «excedente de aprovechamiento». El derecho al aprovechamiento que el Plan confiere al propietario de la parcela edificable (aprovechamiento subjetivo) es menor que la edificabilidad real (aprovechamiento objetivo) de su terreno. Para poderlo edificar ha de saldar esa diferencia compensando el «excedente» con una cesión de terrenos a la Administración. Para ello alcanza un acuerdo voluntario con otro propietario (el del suelo de cesión). El acuerdo puede consistir en repartirse el aprovechamiento edificable en la parcela cediendo el terreno de cesión; puede ser una auténtica reparcelación o basarse en un acuerdo indemnizatorio entre los afectados.»

Por tanto y como conclusión, la técnica de las transferencias de aprovechamiento siempre fueron consideradas como un mecanismo útil en aquellos supuestos en los que:

- A. Un propietario de una parcela en suelo urbano no puede materializar el aprovechamiento subjetivo que le corresponde, edificando su parcela, porque está calificada como dotación pública de obligada cesión al Ayuntamiento (v. gr., una zona verde o un tramo de vial).
- B. Existe voluntad municipal de obtener ese suelo urbano dotacional para destinarlo al uso previsto por el plan (pretende ajardinar la zona verde o ejecutar el vial).
- C. Otro inmueble que dispone de la situación de suelo urbano no consolidado presenta un excedente de aprovechamiento cuya compensación es requisito previo para poder ser edificado.

Atendidas las circunstancias enumeradas, a través de la institución de la transferencia se conseguía un triple efecto beneficioso para cada una de las tres partes implicadas:

1. El propietario del suelo cedido podía materializar su edificabilidad en otro solar que sí estaba destinado a usos lucrativos privados;
2. El Ayuntamiento obtenía un suelo dotacional sin tener que hacer desembolsos monetarios; y
3. El propietario del solar que recibía la transferencia podría construir todo el aprovechamiento que el plan le asignaba, al haber compensado el excedente respecto del aprovechamiento tipo (en

---

<sup>425</sup> MUSTAFA TOMAS Y.H. «Régimen de las transferencias y reservas de aprovechamiento Urbanístico». Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente». Numero 79. Año 2010. Página 67

muchas ocasiones, ambos propietarios coincidían en uno, por haber este adquirido el otro solar con el objetivo de propiciar la transferencia<sup>426</sup>).

Ahora bien, no consideramos que puedan aplicarse las transferencias para reconocer edificabilidades «sobrantes», no materializadas, en el suelo ocupado por edificios no residenciales o dotacionales-privados sobre todo con uso institucional. Esta práctica fue llevada a cabo, por el PGOU de Salamanca de 1984, que permitió transferir una gran masa de aprovechamiento no residencial teórico que existía, sobre todo en instituciones civiles, religiosas, militares..., que no estaba materializado, y que podía trasladarse a las zonas más lucrativas, con la particularidad de que los terrenos de los que se «extraía» la edificabilidad continúan en manos de sus propietarios, sin cederse al Ayuntamiento como hasta entonces, transmitiéndose la edificabilidad sobrante reconocida por el Ayuntamiento como «no consumida» en sus edificios<sup>427</sup>.

Finalmente para que la transferencia sea válida en derecho, la normativa de aplicación exige que la parcela de la que se extrae el aprovechamiento sea cedida gratuitamente al Ayuntamiento, libre de cargas y en pleno dominio, incorporándose automáticamente al patrimonio municipal de suelo. De otro lado, la transferencia debe producirse en condiciones de identidad de valor entre el aprovechamiento subjetivo transferido y el excedente compensado. Es necesario ponderar con los criterios fijados en la legislación estatal de suelo el distinto valor (por tipología, uso, localización, etcétera) que pueda existir entre el aprovechamiento que se transfiere desde la parcela de origen y el que se compensa en la parcela de destino de la transferencia.

### 3.1.4. Situación actual de las transferencias de aprovechamiento en el ámbito del suelo urbano no consolidado

Como así se ha expuesto en los antecedentes, debe admitirse la progresiva pérdida de operatividad de las transferencias de aprovechamiento, en primer lugar por su expresa eliminación tanto de las leyes estatales posteriores al TRLS 92 como del acervo de las CCAA, y por otra con motivo de los reiterados y constantes pronunciamientos tanto de los distintos Tribunales Superiores de Justicia como del Tribunal Supremo que proclaman la inexistencia de excedentes de aprovechamiento y de cesiones dotacionales para el suelo urbano.

Por lo que se refiere a estos pronunciamientos judiciales que han ratificado la improcedencia de cualquier tipo de cesión para el propietario del suelo urbano consolidado, partimos entre otros del Plan General de Ordenación Urbana de Denia (Alicante) que delimitó distintas áreas de reparto en suelo urbano, determinándose aprovechamientos objetivos superiores a los subjetivos creando distintos «excedentes».

En este sentido, entre muchas otras, las **Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha de 02/06/2008 (Ponente: Juan Luis Lorente Almiñana), de 21 de febrero de 2013 (Ponente Ferrando Marzal), de 29 de febrero de 2003 (Ponente: María Inmaculada Revuelta Pérez) de 29 de febrero de 2008 (Ponente María Desamparados Iruela Jiménez)** o finalmente la **sentencia de 4 mayo de 2009 (Ponente Sospedra Navas)** concluyen, sin vacilación que los propietarios de urbano consolidado por la urbanización, no tienen ninguna obligación de ceder ni mayor aprovechamiento urbanístico ni suelo dotacional alguno.

---

<sup>426</sup> DIEGO GARCIA J. «Transferencias urbanísticas como medio de conservación de los valores culturales y naturales en las ciudades: La experiencia del Municipio de Elche». Revista de Derecho Urbanístico y Edificación. Thomson Aranzadi. Nº 12. Página 91.

<sup>427</sup> ESPINOZA GUERRA L. y SENABRE LÓPEZ D. «Transferencias urbanísticas en la ciudad de Salamanca. (1984-2001) Uso y abuso.»

En igual sentido, la **sentencia de 18 de diciembre de 2014 dictada por el TSJCV (Ponente Edilberto Narbón Sánchez)** en referencia a la aprobación del Plan Especial de Protección de la zona arqueológica de «Baños de la Reina» en Calpe (Alicante) anula la transferencia de aprovechamiento prevista por cuanto no puede incluirse en su Área de reparto un solar consolidado.

En todas ellas se concluye, enlazando con la sentencia del Tribunal Constitucional en la STC 54/2002, que

«(...) los propietarios de suelo urbano consolidado no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano no consolidado) deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de edificación (...)» (FJ 5º). Aun cuando la exigencia del aprovechamiento derivado del coeficiente reductor se aplicara como carga, en el momento de obtener la licencia, para materializar todo el aprovechamiento, esa carga se traducía en una cesión de un porcentaje del aprovechamiento tipo y, por tanto, esa carga comportaba, en último término, una diferencia en suelo urbano consolidado entre el aprovechamiento tipo y el susceptible de apropiación, aunque en apariencia el caso se disfrazara como fórmula de cálculo del aprovechamiento tipo. En conclusión, ese coeficiente reductor era, en realidad, un mecanismo orientado a la adquisición de bienes dotacionales de forma gratuita para la Administración municipal y en modo alguno era un sistema de equidistribución de los beneficios derivados del nuevo planeamiento.»

Sin embargo, y pese a la reducción de su campo de gestión, mantenemos la pervivencia de las transferencias de aprovechamiento, especialmente en el ámbito del suelo urbano no consolidado. De esta forma y en el marco de los procesos de revitalización, mejora y rejuvenecimiento de la ciudad, la práctica totalidad de las ciudades y municipios comienzan a delimitar Áreas de Transformación urbana o Áreas de Reforma Interior en las que se prevén importantes incrementos de edificabilidad o de densidad edificatoria, descategorizando la clasificación del suelo urbano consolidado y destruyendo el axioma de que; «la condición de suelo urbano se adquiere solamente una vez y desde entonces para siempre.»

Por tanto, las transferencias de aprovechamiento siempre deben correr paralelas al estatuto jurídico del propietario del suelo urbano no consolidado, de tal forma que en el nuevo escenario urbanístico debe resucitar, esta técnica de gestión permitiéndose, de nuevo, que un suelo urbano pierda su estatus jurídico sometiéndose a nuevas operaciones de gestión que comporten nuevas cesiones dotacionales y una nueva participación de la Administración en las plusvalías urbanísticas.

### **3.1.5. Las transferencias de aprovechamiento en las leyes autonómicas**

Pese a la enorme y masiva acogida que tuvieron las transferencias de aprovechamiento en el marco del TRLS 92 y su aplicación a lo ancho y largo de las ciudades y municipios españoles, lo bien cierto es que la declaración de inconstitucionalidad de la citada Ley junto con las constantes sentencias que han «blindado» el estatuto jurídico del propietario de suelo urbano han reducido enormemente la operatividad y eficacia de esta técnica urbanística.

No obstante distintas Comunidades Autónomas, como Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla-León y la Comunidad Valenciana siguen reconociendo en sus correspondientes normas la vigencia de este instrumento, pero sin que se encuentre referencia alguna en el resto de normas autonómicas.

Pese a ello, la práctica demuestra que aunque en algunas ocasiones se silencien e ignoren las transferencias de aprovechamiento, la casuística de los Ayuntamientos sigue demostrando la aprobación de convenios urbanísticos que amparan trasvases de edificabilidad, áreas de reparto y unidades de ejecución discontinuas que cumplen idéntico objeto que este mecanismo. No obstante, se

analizan, a continuación y de forma sistemática la incorporación de las transferencias a las normas autonómicas según el siguiente criterio:

### 3.1.5.1. Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía

Por lo que se refiere a la Comunidad de Andalucía, la Ley regula las situaciones en las que el aprovechamiento objetivo de una parcela excede del subjetivo. De esta forma, distintas ciudades andaluzas como Sevilla<sup>428</sup>, Málaga, Cádiz o Chiclana han incorporada las Áreas de Transferencias de aprovechamiento a sus distintos Planes Urbanísticos, incorporando la existencia de excedentes de aprovechamiento en este tipo de suelos.

En la LOUA y como cita MERELO ABELA<sup>429</sup>, este desajuste, entre aprovechamiento objetivo y el privativo, sólo puede darse en el supuesto de suelo urbano no consolidado no incluido en unidad de ejecución, pues en suelo urbano consolidado, siempre existirá coincidencia entre ambos aprovechamientos. Ahora bien, aunque el art. 62 LOUA, que es el específicamente dedicado a las transferencias de aprovechamiento, no indica expresamente que esta técnica limita su eficacia al suelo urbano no consolidado no incluido en unidad de ejecución, el art. 143.2.c) LOUA confirma esta cuestión vinculándose a esta categoría. De esta forma debe señalarse, en cualquier caso, que cuando este suelo urbano no consolidado no queda incluido en área de reparto, como el aprovechamiento subjetivo se determina aplicando el 90 por 100 del aprovechamiento objetivo, mediante las compensaciones monetarias sustitutivas que después se analizarán puede adquirirse el aprovechamiento diferencial. Las transferencias en sentido estricto no jugarían en este caso.

En el art. 64 se regulan, finalmente, las compensaciones monetarias sustitutivas para permitir la materialización del aprovechamiento objetivo en exceso sobre el subjetivo. La Ley aquí sí es bastante precisa al definir este mecanismo:

«Con ocasión de la solicitud de licencia de edificación, los municipios podrán transmitir, directamente y por precio a satisfacer en metálico, la totalidad o parte del aprovechamiento objetivo atribuido a parcelas o solares urbanos que exceda del aprovechamiento subjetivo correspondiente a su propietario o propietarios».

Finalmente y en cuanto a la monetarización de las TAUs, esta técnica ha sido práctica reiterada por los Ayuntamientos andaluces y confirmada por distintas sentencias del TSJ, entre estas la **sentencia Nº 232 de 5 de abril de 2002 Nº Ponente Rafael Ruiz Álvarez del TSJ de Andalucía**.

<sup>428</sup> El PGOU de Sevilla regula las denominadas Áreas de Transferencias de Aprovechamientos Urbanísticos constituidas por áreas homogéneas de edificación en las que el Nuevo Plan incrementa el aprovechamiento urbanístico actualmente reconocido de modo apreciable y a la que se adscribe la obtención de espacios públicos sin delimitar unidad de ejecución pero incluidas en Áreas de Repartos. Las Áreas de Transferencias de Aprovechamientos Urbanísticos definidas por este Plan General son tres: ATA-DC-01 Arjona; ATA-DE-01; PI. Amate 1 y ATA-DN-01 Plaza Antonio Martelo. Son parcelas no incluidas en unidades de ejecución a las que el Nuevo Plan les atribuye un aprovechamiento superior al que contaban con el planeamiento anterior, en medida suficiente para al menos compensar las cargas urbanísticas que se derivan del régimen de deberes que corresponde a esta categoría de suelo.

<sup>429</sup> MERELO ABELA J.M. «Administración Local. Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros», edición nº 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Enero 2011

### 3.1.5.2. *DLeg. Castilla-La Mancha 1/2010, de 18 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*

Por lo que se refiere a la Comunidad de Castilla-La Mancha, las TAUs también deben siempre analizarse, en el marco del régimen del suelo urbano no consolidado (45.3.A.b) TRLOTAUCL) derivado del cambio de planeamiento urbanístico que atribuya al suelo un aprovechamiento objetivo superior al que corresponde a la edificabilidad preexistente lícitamente realizada, añadiéndose que, en este caso, para su materialización se podrá optar por la aplicación de la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

A partir de aquí, es el art. 71 el que establece propiamente cuál es el aprovechamiento subjetivo o privativo del propietario, cuando dispone:

«3. Para calcular el aprovechamiento privativo de las parcelas edificables incluidas en unidades de actuación discontinuas en suelo urbano no consolidado, se procederá de la siguiente forma:

a) En cada Zona de Ordenación Urbanística delimitada por usos y tipologías homogéneas, la superficie de las reservas dotacionales, se dividirá entre el incremento total de aprovechamiento urbanístico objetivo que se atribuya a la zona de ordenación.

Dicho cociente representa el coeficiente en el que cada parcela edificable colabora en la obtención de suelo dotacional, en relación con el incremento de aprovechamiento atribuido a cada una de las Zonas de Ordenación Urbanística.

La porción de suelo dotacional que le corresponde compensar a cada parcela concreta se fijará multiplicando el citado cociente por el incremento de aprovechamiento atribuido a cada parcela edificable.

b) El aprovechamiento que le corresponde ceder a cada parcela edificable para compensar dicha porción de suelo dotacional, se determinará multiplicando la porción anterior por el aprovechamiento atribuido por el planeamiento a los suelos dotacionales incluidos en la mencionada Zona».

Con estas operaciones tendríamos fijada la porción de suelo dotacional que corresponde ceder o compensar a cada parcela de esta subcategoría de suelo. Pero esta cesión lo es sólo en concepto de suelo dotacional. De esta forma, a parte de la cesión dotacional el propietario beneficiado por un incremento de aprovechamiento debe ceder también el porcentaje de aprovechamiento correspondiente a la participación públicas en las plusvalías urbanísticas. (art. 71.3)

Como se aprecia, el aprovechamiento subjetivo resulta de una doble deducción: en primer lugar, del aprovechamiento lucrativo que corresponde a la Administración (porcentaje legalmente establecido aplicado al incremento de aprovechamiento respecto al preexistente), y en segundo lugar, del correspondiente a la carga dotacional (también expresada ya en aprovechamiento lucrativo). Es esta carga dotacional la que se satisface mediante transferencia de aprovechamiento, es decir, trasladando el aprovechamiento subjetivo dimanante del suelo dotacional a la parcela lucrativa por definición excedentaria de aprovechamiento. Si bien debe tenerse en cuenta la previsión de que sea mediante compensaciones económicas como se satisfagan las cesiones tanto de suelo dotacional como de aprovechamiento lucrativo.

Finalmente otra de las novedades más destacable respecto al sistema de la Ley andaluza reside en la necesidad de formular una oferta de venta de la parcela con ocasión de la solicitud de adquisición del aprovechamiento real en exceso, exigencia que sólo cede si la propuesta adquisitiva del exceso de aprovechamiento se hace por un precio superior en un 20 por 100 al resultante del cuadro de valores que se prevé en el precepto. También puede destacarse que este texto autonómico prevé expresamente que la Administración rechace la propuesta de adquisición del exceso de aprovechamiento, prescripción que quizá debiera haberse excepcionado para el supuesto de que la oferta económica se ajustara al cuadro de valores.

Esta posición ha sido avalada, entre otras por la sentencia **del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N.º 1 de Albacete, N.º 219/2007 de 24 de Mayo de 2007, Ponente: López Sanz, Jesús Ángel** que ratifica la legalidad de la resolución adoptada por el Ayuntamiento de Albacete en virtud de la cual se requería al peticionario de la licencia de obras de pago en concepto de aprovechamiento urbanístico de la cantidad de 52.015,68 € y de la suma de 14.876,69 € en concepto de aprovechamiento dotacional.

Posteriormente este tipo de pronunciamientos fueron confirmados, de nuevo, por el **Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en la sentencia N.º 65/2007 de 16 Abr. 2007, Rec. 62/2006 y en la sentencia N.º 84/2007 de 28 Mayo de 2007, Rec. 63/2006 ambas del Ponente Juan María Jiménez Jiménez.**

### *3.1.5.3. La transferencia de techo edificable según la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona*

De conformidad con el art. 73 de la Ley 22/1988 por el que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona, para la gestión urbanística en general y, en particular, para el reparto de las cargas urbanísticas, se admite, previa habilitación por parte de un Plan Especial, la ejecución de una reparcelación discontinua de ámbitos urbanos.

Asimismo, se contempla, expresamente, que la transferencia de techo edificable entre varias parcelas no puede incrementar la edificabilidad global del municipio de Barcelona ni reducir los espacios destinados por el planeamiento a parques y jardines urbanos y a equipamientos en cada uno de los distritos municipales.

Expuesto lo anterior y por lo que se refiere a los pronunciamientos judiciales dictados en materia de transferencias, en primer lugar, la **sentencia del TSJ de Cataluña de 19 de febrero de 2013 (Recurso 290/2004) (Ponente López Vázquez)** que enjuicia la modificación puntual del Plan General Metropolitano de Barcelona, habilitaba la transferencia de edificabilidades entre distintas calles discontinuas de Barcelona, admitiéndose y ratificándose esta técnica de gestión del suelo urbano siempre y cuando:

«No se produzca un aumento de la edificabilidad global del municipio de Barcelona ni una reducción de los espacios destinados por el Planeamiento a Parques, Jardines Urbanos y equipamientos en cada uno de los Distritos Municipales.»

En igual sentido, la sentencia del **TSJ de Cataluña de fecha de 2 de junio de 2004 (N.º recurso 265/2000. Ponente Martín Coscollá Pilar)** considera ajustado a derecho el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barcelona de 23 de febrero de 2000 por el que se aprobó definitivamente la Modificación del P.E.R.I. del Sector Nord de la Barceloneta, que admitía una «transferencia de edificabilidad» de 4.000 m<sup>2</sup>t entre parcelas del mismo distrito habilitando, en consecuencia la construcción del edificio singular de Gas Natural.

No obstante y salvo estos pronunciamientos, la Sala de lo Contencioso del TSJ de Cataluña ha sido muy crítica con las reservas y transferencias de aprovechamiento entre distintas Áreas. Como muestra, se hace referencia a la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 7 de febrero de 2013**(recurso 110/09) y que expresamente cita:

«Este tribunal ha ido conociendo buen número de casos en los que ha criticado la técnica consistente en la búsqueda interesada de una concurrencia de ámbitos discontinuos para cuantitativa y hasta matemáticamente tratar de atender a una regulación que no se soportaba en ámbitos regulares y continuos que debían ser la regla general y que, en definitiva, carecía de sentido urbanístico, sobre todo cuando se orbitaba en discontinuidades tan manifiestas que la interrelación urbanística era simple y llanamente ilusoria.»

Finalmente este criterio ha sido ratificado por la **sentencia del Tribunal Supremo de 5 de Marzo de 2015, Rec. 1346/2013 (Ponente: Tolosa Tribiño, César)** que determina:

«Se ha producido así una transferencia de aprovechamiento de un suelo urbano no consolidado a un suelo urbano consolidado carente de cobertura legal alguna y vulnerador del justo reparto de beneficios y cargas y de las garantías de la gestión urbanística, que es determinante de la estimación del recurso interpuesto. Prescindiendo esta resolución incluso, por no alegarse en la demanda, de la circunstancia de que la transferencia de techo y el incremento del mismo de ella derivado en los terrenos de su destino exigiría también el ajuste al mismo de las previsiones legales en materia de estándares urbanísticos, es decir, su incremento.»

#### *3.1.5.4. Las transferencias de aprovechamiento en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*

Por lo que se refiere a las transferencias de aprovechamiento en Castilla-León, el art. 453 RUCyL limita las transferencias de aprovechamiento en el ámbito de una actuación de regeneración urbana. Ahora bien, esta área de regeneración puede ser cedente de aprovechamiento urbanístico o receptora según los casos. De esta forma, podemos encontrarnos ante un ámbito con un exceso de edificabilidad o con una densidad de vivienda por hectárea muy alta que precise de su disminución y que admitiría el trasvase de edificabilidad sobrante, admitiéndose su traslado tanto a suelo urbano como urbanizable o por el contrario que la propia área de regeneración urbana precise de un incremento de edificabilidad o de densificación urbana.

#### *3.1.5.5. Las transferencias en la Ley 5/2014 por el que se aprueba la Ley del Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana*

##### *3.1.5.5.1. Presupuestos de las transferencias de aprovechamiento en la Comunidad Valenciana*

La hipótesis tradicional y que ya provenía de la Ley 6/1994 que aprobaba la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, tiene como premisa, en la Comunidad Valenciana, un terreno de origen que el plan clasifica como suelo urbano y califica como dotación pública. Pero también cabe la transferencia de aprovechamiento de una finca clasificada como suelo urbanizable y, en teoría, resulta indiferente que el destino asignado por el plan a la parcela cuyo aprovechamiento se transfiere sea público o privado. Tampoco es impedimento el hecho de que esta parcela y la que recibe el aprovechamiento estén adscritas a diferentes áreas de reparto. Por tanto y pese a que en la mayoría de ocasiones la parcela de origen estará calificada como dotación pública, según MUSTAFÁ TOMÁS, nada impide que la transferencia tenga como presupuesto una finca de origen que sí tenga atribuido aprovechamiento objetivo y, en consecuencia, que sea apta para ser edificada. De hecho, el art. 78.2 LOTUP reconoce expresamente la posibilidad de que el terreno de origen, sea tanto dotacional público como suelo privativo. Es cierto que se trata de un supuesto de hecho infrecuente, toda vez que si la parcela de origen es edificable lo normal será que su propietario materialice su edificabilidad construyendo sobre el solar. No obstante, en la medida en que la ley permite la transferencia desde parcelas con aprovechamiento objetivo propio, es necesario señalar que, una vez obtenida esa parcela de origen, la Administración podrá edificarla, si es ese su interés, o bien enajenarla a un tercero siguiendo los procedimientos legales.

La única condición de partida es que la finca de origen tenga aprovechamiento subjetivo que pueda transferirse. Al respecto, hay una regla específica para los suelos urbanos con destino dotacional público, que no estén incluidos en unidades de ejecución y para los cuales el plan no haya atribuido



aprovechamiento objetivo (que constituyen el presupuesto más habitual de las transferencias). Por otra parte, las fincas que pueden recibir la transferencia serán aquellas que presenten un aprovechamiento objetivo —máximo edificable según el plan— superior al aprovechamiento subjetivo que, en principio, puede patrimonializar su propietario

Para posibilitar esta técnica, en suelo urbano con urbanización consolidada, se permite que el aprovechamiento tipo se particularice en referencia a cada parcela neta edificable. En este supuesto, debe concretarse la edificabilidad mínima autorizada, que será susceptible de ser aumentada mediante transferencias voluntarias de aprovechamiento hasta la altura y ocupación máximos permitidos por el plan. En este sentido, se exige que tanto la edificabilidad mínima como la máxima atribuidas a cada parcela resulten viables y adecuadas a la morfología del entorno urbano, debiéndose regular a tal efecto las condiciones volumétricas y de uso.

#### *3.1.5.5.2. La doble ordenación. Edificabilidad mínima y máxima en la propuesta del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia*

Enlazando con el epígrafe anterior y como uno de los ejemplos de Transferencias de aprovechamiento, la propuesta del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Valencia (Versión diciembre 2014) rescucita la técnica de las transferencias de aprovechamiento a través de los denominados ámbitos del Planeamiento que contemplan una «doble ordenación que se considera como flexible», (sic).

Sin concretar en ningún aspecto esta llamada «doble ordenación» se contempla un diferencial entre una edificabilidad máxima y una mínima. Con esta técnica y según la Memoria justificativa, se pretende conseguir la obtención de suelos calificados como dotacionales públicos por el Planeamiento que estén todavía pendientes de obtención o bien para satisfacer los derechos de aquellos propietarios que hayan anticipado la cesión del suelo dotacional al Ayuntamiento y se hayan reservado los aprovechamientos urbanísticos que le correspondan.

Este principio se confirma, a través de la redacción del art. 35 de la propuesta de Normas Urbanística cuando regula las Áreas de Reparto y el aprovechamiento tipo en suelo urbano consolidado ratificándose la existencia de una edificabilidad neta mínima susceptible de incrementarse a través de TAUs. La justificación de esta nueva técnica proviene, del anterior art. 56.4 LUV permite a los ayuntamiento, cuando lo permita la morfología del entorno aprobar un planeamiento flexible, delimitado por aprovechamiento objetivos máximos y mínimos.

Para determinar el aprovechamiento del propietario en estos casos, se considera la edificabilidad mínima y en los supuestos en los que los propietarios pretendan de manera voluntaria agotar la edificabilidad permitida por el Plan, deberán adquirir la diferencia mediante transferencias voluntarias de Planeamiento.

### **3.1.6. Reciente jurisprudencia recaída en materia de transferencias de edificabilidad**

Pese a la casi inexistente incorporación de las transferencias de aprovechamiento en el ámbito de las CCAA y la progresiva reducción de su campo de gestión al suelo urbano no consolidado, lo bien cierto es que los Jueces y Tribunales siguen resolviendo una abundante casuística en materia de transferencias de aprovechamiento.

### 3.1.6.1. *Transferencias de aprovechamiento que afecta a parcelas en situación de suelo no urbanizable*

Como así se ha indicado supra y aunque tras el análisis del Derecho comparado, la práctica totalidad de países analizados permiten las transferencias de aprovechamiento voluntarias que afecten, como zonas de aportación, a suelos no urbanizables de especial protección, lo bien cierto es que, en España, las transferencias que afecten a suelo no urbanizable, no son admitidas en ninguna norma autonómica.

Sin embargo, la **sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha de 30 de abril de 2014 (Ponente: Edilberto José Narbón Laínez) que enjuicia la aprobación del Plan General de Santa Pola**, admitió, no obstante, la técnica de las transferencias de aprovechamiento en la gestión del suelo no urbanizable, admitiéndose el trasvase de edificabilidad entre el suelo incorporado en el Parque Natural de Santa Pola y el suelo urbano de esta localidad.

«La nueva regulación urbanística destaca que la franja del litoral de Cap L'Aljub, pretende recuperarla para su conversión en Parque Natural, para ello, el nuevo Plan establece la fórmula de adquisición de estos suelos que se dice pasarán a titularidad pública mediante compra por transferencia de aprovechamiento con cargo a suelo urbano; se pretende la creación de parcelas hoteleras que contribuyan a la puesta en valor del área y a la regeneración y limpieza del medio; se redactará un Plan Especial de usos que haga compatible la protección del medio con su disfrute(...).»

Ahora bien, la revisión del PGOU de Santa Pola, se aprobó vigente la Ley 16/2005 de 30 de diciembre, no obstante entendemos que al socaire de la LOTUP, no sería posible la aprobación de transferencias de aprovechamiento en las que la zona de aportación fuera suelo no urbanizable, limitándose su aplicabilidad al suelo urbano o urbanizable, no obstante no observamos ningún impedimento en permitir el mismo resultado a través de la técnica de los Convenios Urbanísticos de gestión. (art. 9.8 TRLSRU)

### 3.1.6.2. *Transferencias de aprovechamiento entre distintos Sectores y Áreas de Reparto*

En el marco de la práctica de la gestión de los suelos urbanos, han sido distintos los pronunciamientos que se han adoptado en el marco de las Transferencias de aprovechamiento y los «trasvases de edificabilidad» entre distintos Sectores.

Por ejemplo la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 9 de mayo de 2014 (Ponente Carlos Altarriba Cano)** enjuicia el Plan Parcial «Malilla Norte» de Valencia y el Plan Parcial de Mejora «Camino de Moncada».

En este sentido y con objeto de poder albergar un Gran Hospital Privado en el Sector de Malilla Norte, se propone un trasvase de edificabilidad mediante el aprovechamiento existente en otro punto de la ciudad (Sector Camino de Moncada) disminuyéndose la edificabilidad en el «ámbito de origen» y transfiriéndola al Sector de Malilla Norte como «ámbito de destino» La Sala anula ambos Planes del Ayuntamiento de Valencia por diversos motivos: El primero de ellos por tratarse de un ámbito perteneciente a la esfera de la ordenación estructural, por cuanto si:

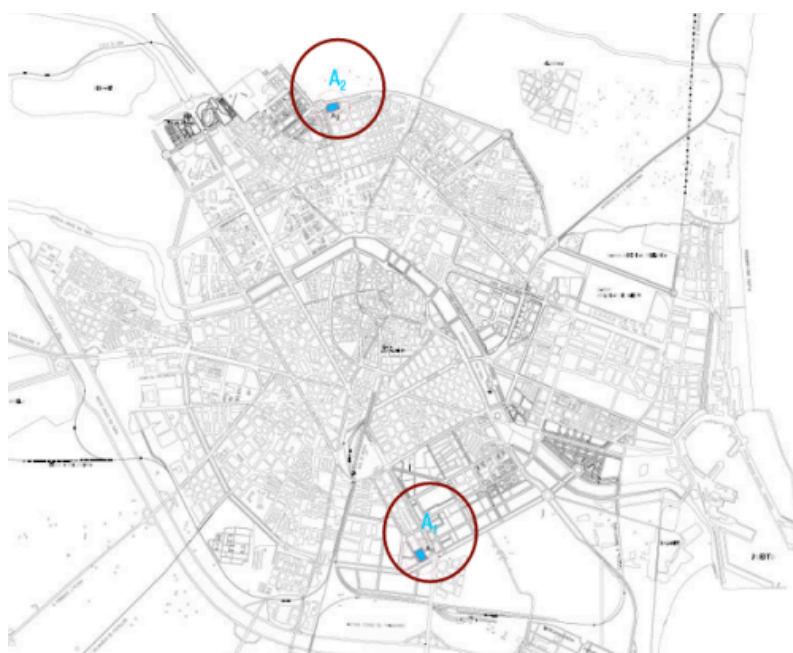
«a resultas de esta transferencia, se aumentaba la edificabilidad, sin variar la superficie del Sector, automáticamente al hacer más grande el numerador, se incrementa el aprovechamiento tipo, quedando afectado un ámbito estructural.»

Por otra parte, y según la sentencia:

«La transferencia de 4.000 m<sup>2</sup>t produce un desequilibrio de dotaciones en el ámbito de destino sin que el Planeamiento contuviera alguna previsión de un suplemento de las dotaciones.»

Finalmente, se anula el Planeamiento con motivo de una ruptura del principio de igualdad, por cuanto los 4.000 m<sup>2</sup>t transferidos no habían participado de las cargas de urbanización derivadas de la urbanización del Sector en el que se transfería la edificabilidad.

El problema planteado en esta sentencia, es resuelto, posteriormente, a través de la resolución de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de 16 de abril de 2015, por la que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan Parcial Malilla Norte y Plan de Reforma Interior Camino de Moncada de Valencia<sup>430</sup>.



**Figura 258. Plano de Ordenación de las Áreas de Reparto de Camino de Moncada y Malilla Norte. Fuente. [www.valencia.es](http://www.valencia.es)**

De conformidad con el citado acuerdo de la Conselleria de Urbanismo de la Generalitat Valenciana:

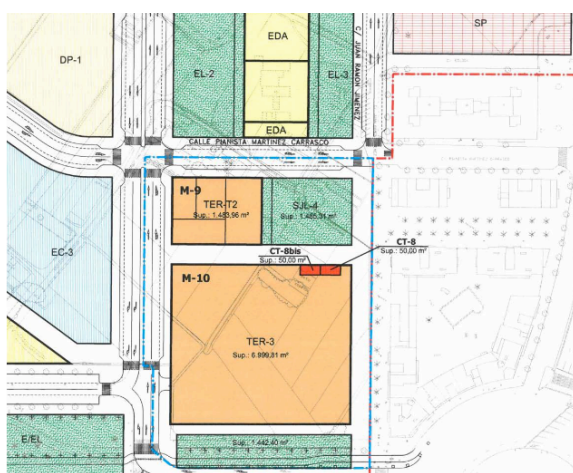
*«Desde el punto de vista de la técnica urbanística, no nos encontramos ante un incremento de edificabilidad o densidad, por tanto, sino ante un traslado de edificabilidad ya existente. La edificabilidad se trasvasa, como se ha indicado, al área reparcelable definida en el ámbito de Malilla Norte, afectando exclusivamente a una manzana del Plan Parcial «Malilla Norte», no alterando ni modificando las intensidades de uso ni aprovechamientos del resto de los propietarios, manteniendo así, sobre éstos, las condiciones vigentes del proyecto de reparcelación aprobado e inscrito en el Registro de la Propiedad. (...). Si bien en el global de la modificación no se aumenta la edificabilidad, ésta sí aumenta en el ámbito de Malilla Norte, alteración que afecta a una determinación de la red estructural como es la intensidad edificatoria, conforme a lo previsto en el artículo 36.h) de la LUV, y que por ello requiere de la aprobación autonómica.» (sic)*

<sup>430</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Valencia de 08 de Mayo de 2015 - BOP 86.

Por otra parte, la propia Conselleria considera que tampoco se altera el aprovechamiento tipo, de ninguna de las Áreas de Reparto afectadas por la modificación puntual por cuanto que:

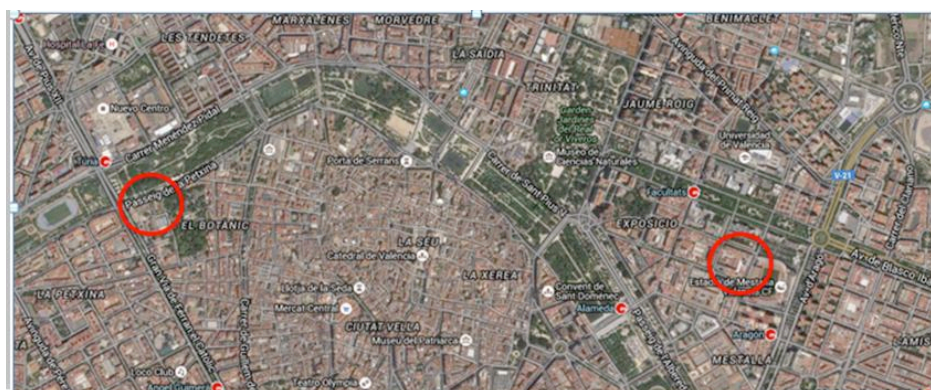
«Los propietarios de la edificabilidad que se trasvasa desde el ámbito A», en el PRIM Camino de Moncada, ya han cumplido con sus obligaciones y cargas, en aquel sector. Por otra parte, el resto de propietarios del sector PP Malilla Norte, no afectados por la modificación, ven inalteradas sus obligaciones y cargas, en función del proyecto de reparcelación aprobado (los propietarios afectados en este ámbito son, exclusivamente, los incluidos en el «área reparcelable» diferenciada del resto del sector.»

Finalmente y como consecuencia del aumento de aprovechamiento, se reequilibran y aumentan las dotaciones públicas en el ámbito, beneficiado por el incremento de edificabilidad en este caso en el Sector Malilla Norte.



**Figura 259. Plano de Ordenación del Sector Malilla Norte y nuevas dotaciones derivadas de los incrementos de edificabilidad.**

Una situación semejante se ha realizado a través de la aprobación con fecha de 14 de mayo de 2015, por parte de la Generalitat Valenciana, de la Actuación Territorial Estratégica, en la que consta como órgano promotor, el equipo del Valencia C.F. y que incorporaba una transferencia de aprovechamiento con objeto de permitir la obtención del suelo dotacional destinado a zona verde (Parque Botánico) conocido como el solar de los Jesuitas, realizada entre dos ámbitos equidistantes en más de 2 km.



**Figura 260. Valencia. Vuelo indicativo de la distancia entre los ámbitos objeto de transferencia. Solar de los Jesuitas vs. Avenida de Aragón**

Considerando dichos antecedentes y por lo que respecta al «Solar de los Jesuitas», se plantea una transferencia de aprovechamiento urbanístico de 16.445 m<sup>2</sup> de edificabilidad privada, a materializar en este proyecto de reparcelación, en la parcela ubicada en la Avda. de Aragón núm. 35, justo al lado del estadio de fútbol de «Mestalla».

Por otra parte las **sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de junio y 10 de junio de 2010 (ambas del Ponente Luaces Díaz de Noriega)** han admitido, también, las transferencias de edificabilidad entre distintas Áreas de Reparto en el municipio de San Fernando de Henares. (Madrid).

### *3.1.6.3. Transferencias de aprovechamiento entre parcelas pertenecientes a la misma Área de Reparto*

Por lo que se refiere a estas transferencias de edificabilidad entre parcelas de una misma Área de Reparto, la Jurisprudencia siempre ha mantenido una posición ciertamente favorable y permisiva, resolviéndose así uno de los impedimentos y prohibiciones propias de los estudios de detalle, como instrumento de planeamiento urbanístico.

Esta prohibición ha sido refrendada por el Tribunal Supremo, en **la sentencia de 13 de mayo de 2011 (Ponente Teso Gamella) que anula el Estudio de Detalle aprobado por el Ayuntamiento de Benidorm (Alicante)** que legalizaba un incremento de alturas, en el complejo conocido como «Coblanca 41», concluyéndose la incapacidad de este instrumento de planeamiento para permitir transferencias de edificabilidad entre distintas manzanas.

A su vez, la **sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha de 22 de mayo de 2013, (Ponente Edilberto Narbón Laínez)** sí que admite un permuta de bienes que incorporaba un «trasvase de edificabilidad entre parcelas de una misma área de reparto» aprobada por parte del Ayuntamiento de Massamagrell. (Valencia) A la misma conclusión se llega a través de la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de fecha de 3 de octubre de 2008 (Ponente M<sup>a</sup> Jesús Oliveros Rosselló)** que admite estas transferencias entre manzanas de una misma Área de Reparto en el Sector de «El Paquillo» de Mislata. (Valencia) Finalmente esta posición es ratificada a través de la **sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha de 14/12/2010 Ponente: Francisco José Sospedra Navas** que regula la modificación puntual número 6 del P.G.O.U. de Dolores. (Alicante)

En cuanto a la transferencia de edificabilidades entre parcelas pertenecientes a la misma Área de Reparto, la **sentencia del TSJ de la Comunidad de Madrid de fecha de 18 de octubre de 2012 (Ponente Rosas Carrión) que enjuicia el Plan Parcial Bercial-Universidad de Getafe**, determina que únicamente se permiten transferencias de edificabilidad neta de unas parcelas a otras siempre y cuando se realice un trasvase en «pack» de los mismos usos urbanísticos previstos en la parcela inicial, no admitiéndose que se realice de forma desproporcionada un aporte de m<sup>2</sup> de carácter terciario sin que se haga la propio respecto del m<sup>2</sup> residenciales existentes en dicha parcela.

### **3.1.7. Transferencias de aprovechamiento como sistema para la legalización de infracciones urbanísticas**

#### *3.1.7.1. Excesos de aprovechamiento en parcelas derivadas de infracciones urbanísticas u obras no amparadas por licencia*

Especial interés y concretamente por su posibilidad de extrapolación a otras situaciones, tienen los pronunciamientos judiciales que han admitido la legalidad de las transferencias de aprovechamiento,

utilizadas con la finalidad de legalizar excesos de edificabilidad no amparados por las licencias concedidas.

En este sentido, merecen la atención las sentencias del **TSJ de la Comunidad Valenciana de 19 de diciembre de 2014 (Ponente Desamparados Iruela Jiménez) y de 7 de enero de 2015 (Ponente Carlos Altarriba Cano), respecto de los expedientes de inejecución de sentencia planteados por el Ayuntamiento de Jávea (Alicante) en referencia al expediente de legalización de un exceso de aprovechamiento urbanístico:**

«En el caso ahora enjuiciado, el Ayuntamiento de Jávea ha iniciado mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 23 de septiembre de 2013 un expediente municipal (...) tendente a la legalización del exceso de aprovechamiento urbanístico construido que la sentencia nº 1551/10 considera no amparado por licencia, constando en autos que el único trámite posterior realizado en el seno de ese expediente ha sido el dictado por esa Junta de Gobierno del acuerdo de 5 de noviembre de 2013 por el que ha requerido a la promotora de las obras, Quality Jávea S.L., para que en el plazo de dos meses proceda a solicitar licencia de obras para la legalización del edificio de 16 viviendas, piscina y aparcamiento sito en, a los efectos de adquisición del excedente de aprovechamiento urbanístico de 618'94 metros cuadrados de techo materializado en la parcela, efectuar la correspondiente transferencia de aprovechamiento urbanístico según prescribe el plan general del municipio para la cesión al Ayuntamiento de 4.358'73 metros»

Un ejemplo análogo sucedió con la infracción urbanística realizada en el «Hotel Atrium» de Villajoyosa que con posterioridad se resolvió y legalizó por el Ayuntamiento mediante el **Plan Parcial de Mejora 2 del sector «PP-1 Cales i Atalaies»** y el trasvase de edificabilidad producido en este.

En el mismo sentido, **la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Nº 59/2015 de 16 de Febrero de 2015 (Ponente: Rodríguez González, Antonio)** admite la legalización a través de la técnica de la transferencia de aprovechamiento de un exceso de edificabilidad realizada en la ciudad de Albacete mediante la transformación de unos trasteros destinándose al uso residencial de áticos en la cubierta de un edificio.

Probablemente dichos pronunciamientos pueden contradecir la copiosa Jurisprudencia del Tribunal Supremo reflejada, entre otras, por la **sentencia de fecha 5 de abril de 2001, dictada en el recurso de casación Nº 3655/1996**, en cuanto a la legalización de unas obras declaradas ilegales a través de la revisión del PGOU de Tarragona pues no se había demostrado que la modificación del planeamiento tuviera otra justificación que la de impedir la ejecución, razonando antes, en su fundamento de derecho séptimo, lo siguiente:

«[...] Sobre el problema más concreto de si una modificación del planeamiento origina la imposibilidad jurídica de ejecución de una sentencia, cuando pretende legalizar aquello que la sentencia anuló, del examen de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo sólo puede concluirse lo siguiente: esa modificación no será causa de inejecución de la sentencia si ha sido realizada con la intención de incumplir la sentencia, o mejor, con la intención de que ésta no se ejecute».

Más interesante resultaba ser incluso, la práctica realizada por el Ayuntamiento de Salamanca al otorgar licencias «a cuenta», de futuras Transferencias de Edificabilidad, condicionándose la licencia de primera ocupación a que se materializase la entrega del suelo dotacional objeto de transferencia, que en muchos casos no se realizó lo cual no impidió que los edificios se ocupasen sin licencia.

Este fue el caso enjuiciado por la **sentencia del Tribunal Supremo de fecha de 1 de Febrero de 2006, Rec. 8345/2002 Ponente: Peces Morate, Jesús Ernesto**, que reconoce la legalidad de la denegación por parte del Ayuntamiento de Salamanca de una licencia de ocupación, por cuanto la licencia de obras se encontraba condicionada a la realización de una transferencia de aprovechamiento por parte del promotor con objeto de corregir el exceso de edificabilidad respecto del Plan General, por lo que a sensu contrario admite la práctica de esta herramienta de gestión en la Comunidad de Castilla-León

### *3.1.7.2. Las Áreas de Regularización y su improcedente legalización a través de la técnica de las transferencias de aprovechamiento*

Mayor comentario exige el análisis de la aplicación de las «transferencias de aprovechamiento» con objeto de regularizar excesos de edificabilidad, ya no de inmuebles individualizados, sino de auténticos sectores de considerable superficie y extensión consideradas como áreas de regularización.

Este fue por ejemplo, el proceso seguido por el Ayuntamiento de Marbella (Málaga) a través de la redacción de su PGOU de 2010 y el análisis de los denominados «procesos de regularización» realizados mediante la identificación de Áreas de Incremento de aprovechamiento que tenían por objeto la normalización de edificios cuya edificabilidad materializada había excedido con creces la permitida por el PGOU de 1986.

Expuesto lo anterior, los artículos 9.b, 17.2, 45.2.b o la Disposición Adicional Primera de la LOAU permitían la transformación del suelo urbano consolidado en suelo urbano no consolidado mediante la aprobación de las llamadas áreas de regularización, procedimiento este aplicado en Marbella.

No obstante, las sentencias del Tribunal Supremo de fechas de 27 de octubre y 28 de octubre de 2015 determinan que el Plan Urbanístico no puede descategorizar el suelo consolidado, anulándose, por tanto, las áreas de regularización con base a los excesos de aprovechamiento y del déficit de las dotaciones y en consecuencia las propuestas de transferencias de aprovechamiento como mecanismo y herramienta para la gestión de estos ámbitos.

## **3.2. Conclusiones**

El nuevo escenario de las actuaciones de regeneración y revitalización de la ciudad exigen que los instrumentos de planeamiento protagonistas sean asumidos por los Planes de Reforma Interior y Reforma Urbana que en la mayor parte de ocasiones comportan cambios de usos globales, incrementos de edificabilidad o actuaciones de densificación edificatoria.

La totalidad de los Planes Urbanísticos que afectan al suelo urbano, están empezando a incorporar Actuaciones de Dotación que a su vez incluyen Áreas de Regularización o de Normalización de suelo urbano así como Áreas transferencias de aprovechamiento o de incrementos de aprovechamiento con objeto de viabilizar o de Incrementos de edificabilidad. Los procesos de regeneración y revitalización de la ciudad plantean la necesidad de Áreas de Transferencias de aprovechamiento o las Áreas de Incremento de Edificabilidad.

Todas estas operaciones suponen en la mayor parte de los casos, la «descategorización» del suelo urbano consolidado, incorporando al estatuto jurídico del propietario nuevos derechos de cesión dotacional y de aprovechamientos urbanísticos, por lo que las transferencias de aprovechamiento recuperarán sin duda el protagonismo perdido.

Las transferencias bien gestionadas y evitando las prácticas abusivas o desconsideradas de los últimos años, pueden convertirse en un instrumento de gran ayuda en el futuro proceso de renovación de la ciudad existente.





## Capítulo IX

# LAS ACTUACIONES AISLADAS

**SUMARIO:** 1. ACTUACIONES SISTEMÁTICAS Y ASISTEMÁTICAS EN SUELO URBANO. 1.1. Suelo asistemático en el derecho urbanístico tradicional: breves apuntes respecto de la gestión privada. 1.2. Regulación estatal de las facultades urbanísticas en las actuaciones aisladas. 1.2.1. Derechos y deberes de los propietarios en el suelo Asistemático: en particular la Urbanización previa o simultánea a la edificación en suelo urbano Asistemático a la luz de la legislación urbanística estatal. 1.3. Las actuaciones aisladas en la legislación urbanística autonómica. 1.3.1. Actuaciones asistemáticas en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias. 1.3.2. Las actuaciones aisladas en la Ley del Suelo del País Vasco. 1.3.3. Actuaciones aisladas en Castilla-León. 1.3.3.1. Clases de actuaciones aisladas en Castilla-León. 1.3.3.1.1. La actuación aislada de normalización. 1.3.3.1.2. Actuaciones aisladas de expropiación. 1.3.3.1.3. Actuaciones aisladas de ocupación directa. 1.3.3.1.4. Actuaciones aisladas de obras públicas ordinarias. 1.3.3.1.5. Actuaciones aisladas mixtas. 1.3.4. Actuaciones aisladas en la Ley 6/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. 1.3.4.1. Las áreas de rehabilitación concertada. 1.3.5. Actuaciones aisladas en la Ley 3/1999, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. 1.3.6. Actuaciones aisladas en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. 1.3.7. Actuaciones aisladas en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía. 1.3.8. Actuaciones edificatorias en la Ley de Urbanismo de Extremadura. 1.3.9. La regularización de fincas en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Urbanismo de Cantabria. 1.3.10. Las actuaciones aisladas en la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. 1.3.11. Las actuaciones edificatorias en la Ley del de Urbanismo de Castilla-La Mancha. 1.3.12. Actuaciones aisladas en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. 1.3.13. Actuaciones aisladas en Canarias. 1.3.14. Actuaciones aisladas en la Ley de Urbanismo de Navarra. 1.3.15. Las actuaciones aisladas en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de Baleares. 1.3.16. Las actuaciones aisladas en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia. 1.3.16.1. Cesión de viales. 1.3.16.2. Normalización de fincas. 1.3.16.3. Actuaciones aisladas en actuaciones de dotación. 2. ESPECIAL REFERENCIA A LAS ACTUACIONES AISLADAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. 2.1. Regímenes de actuación: integrada y aislada. 2.1.1. Definición del programa de actuación aislada. Ampliación del ámbito de la parcela-manzana-área urbana. 2.1.1.1. Ámbito físico. 2.1.1.2. Objeto. 2.1.2. Supuestos de actuación aislada. 2.1.3. Delimitación entre Actuación Integrada y Asilada. 2.1.3.1. Alcance y envergadura de las actuaciones de urbanización. 2.1.3.2. Necesidad de asegurar la idoneidad y homogeneidad de la obra de urbanización. 2.1.3.3. Obsolescencia física de los servicios urbanísticos preexistentes. 2.1.3.4. Implantación nueva de servicios urbanísticos. 2.2. La ejecución de las actuaciones aisladas: reparcelación o expropiación. 2.2.1. Naturaleza jurídica. 2.2.2. Concepto. 2.2.3. Ámbito físico. 2.2.4. Procedimiento y tramitación del Programa de Actuación Aislada. 2.2.5. Clases de Programas de Actuación Aislada. 2.2.6. Documentación. 2.2.6.1. Especial referencia a la reparcelación horizontal. 2.2.6.2. Proposición jurídico-económica. 2.2.6.3. Documentación del PAA cuando se trate de inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa. 2.2.7. Procedimiento. 2.2.8. La práctica de las Actuaciones Aisladas en la Comunidad Valenciana. 2.2.9. Criterios de adjudicación de los Programas de Actuación Aislada. 3. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN. 3.1. Introducción. 3.2. Definición de las actuaciones de dotación. 3.2.1. El carácter aislado de las actuaciones de dotación. 3.2.2. Las actuaciones de dotación y las transferencias de aprovechamiento. 3.2.3. ¿Pueden existir actuaciones de dotación poligonales?. 3.2.4. Reglas precisas para la aplicación de las actuaciones de dotación. 3.2.5. Incompatibilidad de las actuaciones de renovación en suelo urbano respecto de las actuaciones de dotación. 3.3. Las actuaciones de dotación en la normativa autonómica. 3.3.1. Comunidad de Madrid. 3.3.2. Las actuaciones de dotación en la legislación del suelo y urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 3.3.3. Las actuaciones de dotación en Castilla y León. 3.3.4. Las actuaciones de dotación en la Comunidad de Aragón. 3.3.5. Las actuaciones de dotación en Baleares. 3.4. Los umbrales máximos para las actuaciones de dotación. Los límite del incremento de la edificabilidad en la regeneración urbana. 3.4.1. Cambios en el uso del suelo sin que se produzca incremento de edificabilidad. 3.4.2. Nuevo aprovechamiento subjetivo de los propietarios de suelo urbano. 3.4.3. ¿Cuándo no existe la obligación de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano? La excepción que invalida la regla general. 3.4.4. Cesión del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones de renovación o de reforma de la urbanización. 3.4.5. Cesión en suelo urbano consolidado: Actuaciones de Dotación. 3.4.6. Cesión del destino de los incrementos de edificabilidad. 3.5. La monetarización de las cesiones en concepto de participación en las plusvalías urbanísticas y de dotaciones públicas. 3.5.1. La monetarización en las leyes del suelo autonómicas.. 3.5.1.1. País vasco. 3.5.1.2. Comunidad de Madrid. 3.5.1.3. Cataluña. 3.5.1.4. Andalucía. 3.5.1.4.1. Cesión de suelo derivados del reequilibrio de las dotaciones. 3.5.1.4.2. Cesión del suelo derivada de la participación en la administración de las plusvalías urbanísticas. 3.5.1.4.3. Las compensaciones económicas derivadas de las infracciones prescritas en suelo urbano. Los aprovechamientos bajo cubierta. 3.5.1.5. Baleares. 3.5.1.6. Aragón.

3.5.1.7. Castilla-La Mancha. 3.5.1.8. Castilla y León. 3.5.1.9. Extremadura. 3.5.1.10. Comunidad Valenciana. 3.6. Definición y concepto de «edificabilidad media ponderada» y los plazos máximos para cumplir los deberes urbanísticos y solicitar licencia. 3.7. Jurisprudencia recaída sobre la monetarización de las actuaciones de dotación. 3.7.1. Sentencia de 13 de junio de 2006 dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. (Ponente Rodrigo Landazabal). 3.7.2. Sentencia de 22 de marzo de 2013 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Ponente Alberdi Larizgoitia) respecto de la cuantificación por importe de 119.528,31 euros derivada de la concesión de una licencia por parte del Ayuntamiento de Hernani-Hernaniko Udalda. 3.7.3. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo N° 5 de Bilbao (Galo Carrasbal) de fecha de 18 de septiembre de 2013 que enjuicia el canon de 241.167 euros que como monetarización se exigió a una promotora como contraprestación al incremento de edificabilidad. 3.7.4. Sentencia de 3 de noviembre de 2013 dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Ponente Alberdi Larizgoitia) respecto de la aprobación del Plan Especial de Zarautz. 3.7.5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de quince de abril de 2011. Recurso: 840/2010 ponente: José Arturo Fernández García. 3.7.6. Sentencia de 22 de julio de 2013 dictada por el TSJ País Vasco Recurso: 102/2012 que enjuicia la legalidad de la licencia que exigía abonar el 15 % de incremento de edificabilidad, valorada en 81.932,32 euros más el 5 % en concepto de indemnización sustitutoria con motivo de la no realización de cesiones, aprobado por el Ayuntamiento de Irún. 3.8. Los cambios de usos y la subdivisión de viviendas como actuaciones de dotación. 3.9. Las actuaciones de dotación en las zonas turísticas maduras. La ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y el Decreto Ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras de Baleares. 4. CONSTITUCIÓN DE COMPLEJOS INMOBILIARIOS. 4.1. Concepto de complejo inmobiliario. 4.2. Ventajas de la constitución de complejos inmobiliarios. 4.3. Los complejos inmobiliarios en la Comunidad Valenciana. 4.4. Necesaria compatibilidad entre los usos dotacionales y privados que coexisten en el complejo inmobiliario. 4.5. Usos privativos susceptibles de implantarse en un complejo inmobiliario y su exclusivo ámbito de actuación en las zonas ya urbanizadas. 4.6. Regulación: cargas y deberes legales derivados de la constitución de un complejo inmobiliario. 4.7. Improcedencia de la reversión por segregación del suelo o el subsuelo derivada de un expediente de expropiación y la constitución del complejo inmobiliario. 4.8. Ejemplos de complejos inmobiliarios de iniciativa pública y privada. 5. EJECUCIÓN SUSTITUTORIA EN ACTUACIONES EDIFICATORIAS Y REHABILITADORAS. 5.1. Consideraciones Previas. 5.2. Instrumentos de Control Público para Garantizar el Ejercicio de los Deberes. 5.3. Edificación y Rehabilitación Sustitutoria de los Inmuebles. 5.4. Bases Legales que Justifican el Desarrollo de las Fórmulas de Gestión para la Aplicación de la Ejecución Sustitutoria. 5.5. Presupuestos para la Ejecución por Sustitución y Actuaciones previas para la Convocatoria de Procedimiento Concursal. 5.6. Documentación y Determinaciones de las Actuaciones Edificatorias/Rehabilitadoras (AEs/ARs).

## 1. ACTUACIONES SISTEMÁTICAS Y ASISTEMÁTICAS EN SUELO URBANO

Si atendemos al origen, en nuestra legislación urbanística tradicional, de las Actuaciones Aisladas, comprobaremos, según EMBUENA MANUEL<sup>431</sup>, que las mismas tenían como única finalidad la obtención de suelos dotacionales públicos. Para llevar a cabo las obras a ejecutar en aquellos suelos dotacionales públicos, era indiferente si las mismas se acometían mediante obras de urbanización o mediante obras municipales ordinarias.

La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, hace referencia por primera vez a las «Actuaciones Aisladas» en su artículo 104.1, disponiendo el mismo que:

«La ejecución de los Planes y de los Programas de Actuación Urbanística se realizará por polígonos completos, salvo cuando se trate de ejecutar directamente los sistemas generales o alguno de sus elementos o de realizar actuaciones aisladas en suelo urbano».

Como se deduce del citado artículo, el suelo urbano que no estuviera incluido dentro de un polígono completo se ejecutaba mediante actuaciones aisladas, dotando a las mismas de un carácter excepcional. No sólo era ésta una de las características más importantes de las Actuaciones Aisladas respecto del suelo urbano, por cuanto que, además, tal y como se indica en el punto dos del mencionado artículo (art. 104.2): «Los polígonos se delimitarán teniendo en cuenta los siguientes requisitos: a) Que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las cesiones de suelo derivadas de las exigencias del Plan y de los Programas de Actuación Urbanística; b) Que hagan posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización, y c) Que tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación».

Ello implica que las Actuaciones Aisladas no están precisadas ni desarrolladas en la Ley del Suelo de 1975, dado que ésta no define qué son aquéllas. Por ello, intentaremos —ante este carácter impreciso de la Ley del Suelo de 1975— proceder por exclusión y en sentido contrario, a su interpretación, la cual bien podría ser la siguiente: «Actuaciones Aisladas serán aquellas que, por sus dimensiones y características de la ordenación, no sean susceptibles de asumir las cesiones derivadas de las exigencias del Plan, además, no puedan hacer posible la distribución equitativa de beneficios y cargas de la urbanización, y, por último, no tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación».

Por su parte GRAU ÁVILA<sup>432</sup> define las Actuaciones Aisladas como aquellas actuaciones que tienen por objeto: «la adquisición de suelo por la Administración cuando no sea posible delimitar polígonos o unidades de actuación, por no ser posible la reparcelación, lo que ocurre en los terrenos en los que se trate de desarrollar una operación puntual (no global de renovación urbana), con alto grado de consolidación de edificación en la zona».

Dicho lo anterior y a efectos de situar el objeto de las Actuaciones Aisladas, debemos deslindar estas respecto de las tradicionales Actuaciones Aisladas en suelo urbano a que hace referencia el artículo 120 de la Ley del Suelo de 1975; nos referimos a las «Actuaciones Aisladas dotacionales públicas» respondiendo estas a las situaciones en las que: «... la obtención del terreno se habrá de producir por alguno de los modos legalmente establecidos (expropiación, ocupación directa o

<sup>431</sup> EMBUENA MANUEL G.D. «Algunas puntualizaciones sobre las actuaciones aisladas en la legislación estatal y autonómica: especial referencia a su utilización en la rehabilitación y conservación urbana. *Práctica Urbanística*, Nº 120, Sección Estudios, Enero-Febrero 2013, Editorial LA LEY, pág. 12.

<sup>432</sup> GRAU ÁVILA S. «Las Actuaciones Aisladas en Suelo Urbano.» Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1982.

transferencia de aprovechamientos) y la actividad edificatoria será acometida por la Administración competente según el uso dotacional concreto de que se trate»<sup>433</sup>.

### **1.1. Suelo asistemático en el derecho urbanístico tradicional: breves apuntes respecto de la gestión privada**

Respecto a esta cuestión, el artículo 104.1 de la Ley del Suelo de 1975, recordando a la vez la deducción que obtuvimos del mismo, a la sazón: «el suelo urbano que no estuviera incluido dentro de un polígono completo, se realizaba o ejecutaba mediante actuaciones aisladas dotando a las mismas de un carácter excepcional». El carácter excepcional de las Actuaciones Aisladas engloba una problemática que, como estudiaremos, se irá reproduciendo e incrementando durante la evolución de nuestro Derecho Urbanístico.

Efectivamente, el Texto Refundido sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (en lo sucesivo, Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976), es paradigmático, al disponer, por un lado, en su artículo 117.2 que: «Los polígonos se delimitarán teniendo en cuenta los siguientes requisitos: a) Que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las cesiones del suelo derivadas de las exigencias del Plan y de los Programas de Actuación Urbanística. b) Que hagan posible la distribución equitativa de beneficios y cargas de la urbanización. c) Que tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación»; y por otro, en el punto tres del mismo artículo, al establecer que: «En el suelo urbano, cuando no sea posible la determinación de un polígono con los requisitos establecidos en el número anterior, ni se trate de actuaciones aisladas, las operaciones urbanísticas podrán llevarse a cabo mediante la delimitación de unidades de actuación que permitan, al menos, la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento».

La dificultad manifiesta del mencionado artículo reside en el propio reconocimiento del imposible cumplimiento en suelo urbano —cuando no se trate de actuaciones aisladas dotacionales— de los requisitos contenidos en el punto dos del artículo 117 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, introduciéndose por ello un ámbito de actuación mayor, es decir, la Unidad de Actuación.

Ahora bien, detrás de la mayor delimitación que facultaba ésta, la Unidad de Actuación, se escondía una razón primordial, dado que, tal y como afirma el profesor PORTO REY<sup>434</sup>: «era el único procedimiento legal de que disponía la administración actuante para conseguir para el dominio y uso público de manera gratuita del suelo urbano para calles zonas verdes y Centros de Educación General Básica al servicio del Polígono o unidad de actuación y además lo conseguía urbanizado con los costos a cargo de los propietarios de suelo»; por ello, sigue argumentando que:

«Tras la Ley 8/1990 y posterior Ley del Suelo, la Administración, para conseguir para el dominio y uso público, de manera gratuita, suelo urbano para calles, plazas o cualquier tipo de dotaciones públicas o locales previstas en el planeamiento, puede hacerlo bien delimitando unidades de ejecución o bien la técnica de las transferencias de aprovechamiento en las actuaciones aisladas sistemáticas, y como se verá más adelante, los terrenos, en ambos casos, los consigue urbanizados, dando lugar esta última técnica a las actuaciones denominadas por la Ley como Actuaciones Asistemáticas en suelo urbano. Las actuaciones asistemáticas fueron una novedad introducida por la Ley 8/1990...».

<sup>433</sup> MERELO ABELA, J. M., «La posición jurídica del propietario del suelo urbano y urbanizable en la legislación urbanística estatal y autonómica», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N.º 147, 1996, pág. 249.

<sup>434</sup> PORTO REY E. «La urbanización y su costeamiento en las actuaciones asistemáticas tras el Real Decreto-Ley 5/1996», *Revista de Derecho Urbanístico*, N.º 151, 1997, págs. 98 y 99.

Este enfoque persistía en la posterior legislación urbanística estatal; en concreto, a título de ejemplo, citamos los artículos que corroboraban el mencionado enfoque: A) Artículo 117 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 B) Artículo 35 del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de 1976; C) Artículos 44 y siguientes de la Ley 8/1990, de 25 de julio (sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo); D) Artículos 143 y 185 del Texto Refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio de 1992.

La segunda idea es la que subyacía de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (artículos 44 y siguientes), al introducir ésta la denominación de: Actuaciones Aisladas Asistemáticas en suelo urbano, refiriéndose concretamente a aquellas en las que: «... no se actúe a través de unidades de ejecución», por lo que las Actuaciones Aisladas Sistemáticas serán aquellas en las que: «se actúe a través de unidades de ejecución, sea en suelo urbano, continuo o discontinuo».

La tercera idea la obtuvimos cuando hicimos referencia a la definición que, por exclusión y en sentido contrario, dedujimos del artículo 104.1 de la Ley del Suelo de 1975, pues precisábamos que las Actuaciones Aisladas eran aquellas que:

«... por sus dimensiones y características de la ordenación, no sean susceptibles de asumir las cesiones derivadas de las exigencias del Plan, no puedan hacer posible la distribución equitativa de beneficios y cargas de la urbanización, y por último, no tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación».

Considerando estos antecedentes y como así se expondrá más adelante, ello significó otra imposibilidad en las Actuaciones Aisladas Asistemáticas: la aplicación en suelo urbano consolidado, del principio de distribución equitativa de beneficios y cargas de la urbanización y ordenación urbanística, mediante el instrumento habilitado al efecto, indefectiblemente, nos referimos a la Reparcelación urbanística.

De esta forma, se pronuncia la **Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Ponente: Ricardo Enríquez Sancho**, que determina, de forma meridiana que:

«La ejecución de los planes por polígono o unidades de ejecución tiene por fundamento la equitativa distribución de beneficios y cargas. Cuando de lo que se trata es de una actuación aislada para dotar a un espacio de un elemento concreto como es la ampliación de la anchura de una calle, no es posible la delimitación y más aun si se trata de suelo urbano consolidado.»

## **1.2. Regulación estatal de las facultades urbanísticas en las actuaciones aisladas**

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, intentó desbloquear la anterior situación, al establecer en su artículo 17.1.b.1.º que el derecho al aprovechamiento urbanístico en suelo urbano —cuando no se actuara mediante unidades de ejecución—, se obtendría: «1.º Sobre la propia parcela, si no está afectada a uso público, resolviéndose los desajustes entre los aprovechamientos reales permitidos por el planeamiento aplicable y los susceptibles de adquisición por su titular en la forma prevista en la legislación urbanística aplicable». A tal efecto, introdujo el concepto de aprovechamiento Tipo y con él, primeramente, la técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (T.A.U.) y como así cita MARTÍN HERNÁNDEZ<sup>435</sup> como nueva

---

<sup>435</sup> MARTÍN HERNÁNDEZ, P., «El aprovechamiento tipo como componente de la gestión urbanística en el suelo urbano. La experiencia madrileña», RDU, N.º 118, 1990, págs. 82 y 83

fórmula de gestión en el suelo urbano de tal forma que: «... los presupuestos de esta técnica de gestión serán la voluntariedad de la reparcelación y la coincidencia de la unidad reparcelable, que incluso puede referirse a parcelas aisladas, con la unidad de actuación. La técnica se completa con la introducción de un mecanismo igualatorio de los contenidos económicos de las distintas propiedades de suelo urbano, similar al aprovechamiento medio que la Ley establece para el suelo urbanizable programado y que aquí se denomina aprovechamiento tipo, denominación, por otra parte, que no se halla recogida en la Ley del Suelo» y, en segundo lugar, la reparcelación económica.

En consonancia con lo anterior, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 estableció en buena lógica —para adquirir en suelo urbano el derecho a edificar—, en su artículo 33, que:

«El otorgamiento de la licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable».

En términos similares, se pronuncia el artículo 186 de la mencionada norma, al instituir que:

«... En el momento de la solicitud, la parcela correspondiente deberá tener la condición de solar o garantizarse su simultánea urbanización, procediendo, en otro caso, su expropiación o venta forzosa».

Finalmente y ante la dificultad de aplicar los distintos aprovechamientos —medio o tipo— en el suelo urbano, el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales (el cual fue desarrollado con posterioridad mediante la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo) estableció, en su artículo 2.1, que:

«En suelo urbano, el aprovechamiento urbanístico del titular de un terreno no incluido en una unidad de ejecución, será el que resulte de aplicar el aprovechamiento tipo del área de reparto en el que se encuentre o, en su defecto, de la aplicación directa de las ordenanzas o normas urbanísticas de la parcela».

Pero ¿cómo era la regulación jurídico-formal y material de las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo urbano asistemático?

### **1.2.1. Derechos y deberes de los propietarios en el suelo Asistemático: en particular la Urbanización previa o simultánea a la edificación en suelo urbano Asistemático a la luz de la legislación urbanística estatal**

Hemos hecho referencia a la utilización de las Actuaciones Aisladas como instrumento jurídico en la gestión privada del suelo urbano consolidado, pero debemos tener muy presente que el concepto de suelo urbano —en esta etapa de nuestro Derecho Urbanístico tradicional— como tal, lo era en su aspecto más amplio y generalizado, dado que, ciertamente, tanto el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, como el Texto Refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, no establecían la categorización de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado, pues simplemente se referían al suelo urbano.

Efectivamente, la Ley de 12 de mayo de 1956 establecía en su artículo 12.3 que: «El casco comprenderá los sectores urbanizados a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable en cada polígono». Además, en su artículo 63.3 instituía que: «A los efectos de esta Ley tendrán la calificación de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación y urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y si éste no las concretare, se precisará que la vía a que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público». De

manera taxativa se desprenden en esta Ley la exigencia de dos requisitos para que el suelo urbano se considere consolidado: la consolidación por la edificación y por la existencia de servicios. Obligaciones éstas referidas al suelo urbano consolidado: «que se continuaron exigiendo en las leyes estatales del suelo de 1975, texto refundido de 1976, Ley del suelo 8/1980, y texto refundido RDL 1/92», con independencia de otras exigencias —no menos importantes para ser clasificado el suelo como urbano consolidado— a la sazón: la inserción en la malla, trama o red urbana.

Con posterioridad, la Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, establecía importantes diferencias entre los deberes que se exigían a los propietarios de suelo urbano consolidado respecto de los propietarios de suelo urbano no consolidado, siendo más gravosos dichos deberes para estos últimos, al aplicárseles las técnicas equidistributivas. No ocurría así, para los propietarios del suelo urbano consolidado, por cuanto que, según el artículo 14.1 de la nombrada Ley, solo: «deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar, y edificarlos en plazo...».

Ahora bien, la Sentencia del Tribunal constitucional 164/2001, de 11 de julio, resolvió los recursos de inconstitucionalidad planteados ante la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, precisamente teniendo como objeto —entre otros— la interpretación de los artículos 14 y 28 de la citada Ley. A este respecto se refiere la argumentación de BUSTILLO BOLADO<sup>436</sup>, a favor de la inexistencia de colaboración en los procesos equidistributivos en el suelo urbano consolidado: «... por cuanto no tiene nada que equidistribuir, su participación a la creación de la ciudad se ha ido generando a lo largo de la formación de la misma, ya ha participado en su creación de manera intensa, y carece de sentido, al menos para el legislador estatal, una mayor aportación...».

Lo que se deduce de la meritada Sentencia del Tribunal Constitucional es, de una parte, la no obligatoriedad de deberes de cesión en Suelo Urbano Consolidado —y por consiguiente, la inaplicación del principio equidistributivo de beneficios y cargas en dicho suelo— y, de otra, la preeminencia de la urbanización —u obra urbanizadora—, como requisito imprescindible del suelo urbano consolidado. Ahora bien, como hemos comentado con anterioridad, estas apreciaciones serán objeto de matización dentro del Derecho Urbanístico Autonómico, a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, dado que —como ya dijimos— es a partir de entonces cuando irrumpen las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas, al reputarse como técnica urbanística de competencia autonómica la definición en los «límites de la realidad», no sólo del concepto de suelo urbano consolidado sino también la gestión-ejecución urbanística del mismo. Cuestión distinta es —tal y como estudiaremos— que: «la legislación autonómica puede, sin discusión, imponer deberes adicionales al propietario, modulando así el estatuto básico de su derecho de propiedad, especialmente cuando ello viene demandado por el proceso de transformación física del suelo».

La urbanización previa o simultánea a la edificación en suelo urbano viene contemplada en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976—de aplicación supletoria— en su artículo 83.1, al disponer el mismo que: «En suelo urbano, además de las limitaciones específicas que le impongan el planeamiento, estará sujeto a la de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela mereciere la calificación de solar, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las garantías que reglamentariamente se determinen». En idéntico sentido, se pronuncia el Reglamento de Gestión Urbanística, al establecer en sus artículos 40 y 41 los requisitos necesarios para autorizar la edificación en suelo urbano que no tenga la condición de solar.

---

<sup>436</sup> BUSTILLO BOLADO, R. O., «La clasificación y calificación del suelo», dentro de libro *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Tomo I), Aranzadi, Navarra, 2009, págs. 537 y 534. Excepción hecha, como bien indica, el autor de: «... la obligación de los propietarios de ceder los terrenos que se sitúen fuera de las alineaciones previstas en el planeamiento para los terrenos privados y que se encuentran afectos a viales o dotaciones públicas...».

En el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 constituyen suelo urbano los que el Plan incluyera en esa clase por contar con: A) Acceso rodado, B) Abastecimiento de agua, C) Evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, D) Por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie en la forma determinada por el Plan, y E) Los que en ejecución del Plan cuenten con los elementos de urbanización anteriores. En la misma línea que las anteriores se pronuncian: 1) La Ley 8/1990, de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en su artículo 45; y b) El Texto Refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio de 1992, artículo 33 del mismo.

La Ley 6/1998, de 13 de abril), sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, se expresa prácticamente en los mismos términos —a excepción de la consolidación por edificación, pues aquí no establece el número de partes de superficie consolidadas por ésta, dado que así se desprende de los artículos 8 y 14 de la misma—. Ahora bien: ¿Cuál es la presente situación y cómo se ejecuta material y jurídicamente el suelo urbano consolidado? Sobre todo, teniendo en cuenta que el vigente Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (LA LEY 8457/2008), elimina la clasificación del suelo.

### **1.3. Las actuaciones aisladas en la legislación urbanística autonómica**

Con estas dos acepciones, la distinta normativa autonómica regula la realidad de las actuaciones de «microcirugía urbana» que se centra principalmente en suelo urbano consolidado y que tiene como finalidad la edificación de las parcelas.

Siguiendo a RAZQUIN LIZARRAGA<sup>437</sup>, del examen particularizado de la ejecución urbanística en el suelo urbano prevista en cada uno de los ordenamientos jurídicos autonómicos, cabe extraer las siguientes características:

- a) La regulación uniforme de la ejecución urbanística en cuanto al suelo urbano. De esta forma, existe una gran identidad o equivalencia entre las leyes urbanísticas autonómicas en cuanto a la determinación de la gestión o de la ejecución del suelo urbano.
- b) La ejecución del suelo urbano consolidado mediante actuaciones asistemáticas. De esta forma, prácticamente todas las Leyes Urbanísticas coinciden en establecer la ejecución del suelo urbano consolidado mediante actuaciones asistemáticas, con independencia de la denominación o nomenclatura que le atribuyan, bien la clásica de las actuaciones aisladas o la más reciente de actuaciones edificatorias. El suelo urbano no se encuentra incluido en el ámbito de las unidades de ejecución, y por tanto no está sometido al complejo proceso de los sistemas de actuación.
- c) La ejecución del suelo urbano no consolidado mediante actuaciones sistemáticas, mediante la delimitación de unidades de ejecución o polígonos a fin de que la ejecución opere por alguno de estos sistemas. Se produce una equiparación absoluta en la ejecución del suelo urbano no consolidado con el suelo urbanizable, tanto por lo que hace a los presupuestos como al proceso urbanizador y de equidistribución. La única admisión es que se consta en suelo urbano no consolidado la delimitación de unidades de ejecución discontinuas (art. 99.2 LUAR, 123.2 LOSTEX y 123 LUG).

<sup>437</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M.M<sup>º</sup>, «El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado.», Editorial Thomson-Aranzadi, Edición 2007. Pamplona. Págs. 484.



- d) La sustitución del propietario incumplidor en las actuaciones edificatorias. En la práctica totalidad del marco normativo autonómico y en desarrollo del art. 36 TRLS 08 se permite la posible sustitución del obligado incumplidor.
- e) Sistemas específicos de ejecución para los pequeños municipios. De esta forma, varias Leyes autonómicas permiten que la ejecución en el suelo urbano no consolidado en los pequeños municipios se efectúe sin acudir a actuaciones sistemáticas, dada su gran complejidad y permiten, por consiguiente, que pueda ejecutarse el Planeamiento por medio de actuaciones aisladas aunque se trate de suelo urbano no consolidado por la urbanización. Así, el art. 130.1 LUM dispone la ejecución mediante obras públicas ordinarias en el suelo urbano no consolidado de los pequeños municipios, el art. 181 LUCAN prevé el sistema de cesión de viales, el art. 58 LUN permite acudir indistintamente a las actuaciones aisladas o a la delimitación de las unidades de ejecución, o el art. 73 LOTUP que hace lo propio para los municipios agrícolas o no motorizados de la Comunidad Valenciana.
- f) Ejecución urbanística de otras clases o categorías de suelo urbano. En aquellas leyes autonómicas que han creado otras clases de suelo, como por ejemplo el suelo de núcleo rural de la LUG, o las Áreas semiconsolidadas previstas en la LOTUP que permiten su desarrollo mediante las actuaciones aisladas.

### **1.3.1. Actuaciones asistemáticas en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias**

Por lo que se refiere al Principado de Asturias, ni se utiliza el concepto de Actuaciones Aisladas ni el de Edificatorias, manteniéndose la clásica y tradicional expresión procedente del TRLS 1992 de Actuaciones Asistemáticas.

De esta forma, el art. 197 del Decreto Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de Urbanismo de Asturias, (TROTUA) se refiere, como así citan BOCANEGRA SIERRA y HUERGO LORA<sup>438</sup>, a las actuaciones asistemáticas en los supuestos de gestión del suelo urbano consolidado, y por tanto, no incluido en polígonos o unidades de actuación.

En este caso se exige al propietario que solicite la licencia de edificación que completa la urbanización si la parcela no tiene la condición de solar, su urbanización. Para ello, deberá costear los gastos de urbanización y, en su caso, ejecutar las obras necesarias para completar los servicios urbanos y para regularizar las vías públicas existentes, y ceder gratuitamente al Ayuntamiento los terrenos exteriores a las alineaciones señaladas en el planeamiento.

A su vez, el art. 352 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias (ROTUA), completa el objeto de estas actuaciones asistemáticas atribuyéndoles las siguientes funciones:

1. La edificación o, en su caso, rehabilitación de las edificaciones.
2. Las obras accesorias y de escasa entidad precisas para completar o terminar la urbanización del suelo urbano consolidado.

---

<sup>438</sup> BOCANEGRA SIERRA R. y HUERGO LORA A. «El Derecho urbanístico en el principado de Asturias. «Editorial Iustel. Madrid. 3ª Edición. 2004. Págs. 112 y ss.

3. La regularización, mediante normalización de fincas, de la configuración física de las parcelas en suelo urbano consolidado.
4. La obtención de terrenos afectados por el planeamiento urbanístico a sistemas locales en suelo urbano consolidado mediante expropiación.
5. La obtención de terrenos afectados por el planeamiento urbanístico a sistemas generales, mediante expropiación cuando no estén adscritos a polígonos o unidades de actuación en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable.
6. La ocupación directa para la obtención de terrenos dotacionales.
7. La constitución o ampliación de patrimonios públicos de suelo mediante expropiación, sobre las reservas previamente delimitadas por el planeamiento general.

### 1.3.2. Las actuaciones aisladas en la Ley del Suelo del País Vasco

La Ley 2/2006 del País Vasco considera como actuaciones aisladas a las técnicas de gestión urbanística referidas a las actuaciones edificatorias que, por un parte se refieran a solares ya urbanizados que se encuentren en una situación de proindiviso (art. 136.a LSUPV), por otra, o a parcelas susceptibles de edificación que solamente necesiten para adquirir la condición de solar algún tipo de obra complementaria (art. 136.b LSUPV). Asimismo y en cuanto a la gestión, se admiten tanto las Actuaciones Aisladas expropiatorias (art. 122 LSUPV) como no expropiatorias (Disposición Adicional 2ª apartado c LSUPV).

### 1.3.3. Actuaciones aisladas en Castilla-León

Por lo que se refiere a la Comunidad de Castilla León, la exposición de Motivos de la LUCL explica de forma muy clara que:

*«Las formas de gestión que la Ley propone pueden agruparse en dos grandes grupos; para el suelo urbano consolidado, las actuaciones aisladas de sencilla ejecución y para el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable, las actuaciones integradas (párrafo 2º del apartado VI)»*

A su vez, el artículo 65 LUCL reitera, con carácter normativo, lo antes especificado por la Exposición de Motivos. De esta forma, el art. 62 LUCL contempla que en el suelo urbano consolidado, la gestión urbanística podrá realizarse mediante actuaciones aisladas sobre las parcelas existentes o previa normalización de sus linderos.

Por otra parte, y según contempla en el apartado V del Preámbulo del Reglamento de Urbanismo de Castilla-León, en suelo urbano consolidado:

*«deberán desarrollarse Unidades Urbanas sobre las que pueda controlarse la ejecución de las determinaciones del Plan, la adecuación de las dotaciones urbanísticas y las modificaciones que se propongan».*

Dichas Unidades Urbanas son, además, una determinación de la ordenación general en suelo urbano consolidado (art. 80 RUCyL), no pudiendo resultar superiores a 100 ha (art. 85 RUCyL) y estarán también a lo dispuesto en el art. 94.3 y 94.4 del citado Reglamento. Por ejemplo, el art. 69 RUCyL en relación con los arts. 210 y ss. RUCyL, atribuye a las Actuaciones Aisladas, el objetivo de completar o rehabilitar la urbanización de las parcelas de los suelos urbanos consolidados, a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar, permitiéndose que se desarrollen mediante actuaciones de urbanización, normalización o de urbanización y normalización (art.210 RUCyL).

Por lo que se refiere a las actuaciones aisladas de urbanización de gestión privada, (art. 70.2) se admite que se realicen mediante la concesión de licencia urbanística sujeta a las siguientes condiciones:

- a) Costear los gastos de urbanización y, en su caso, ejecutar las obras necesarias para completar los servicios urbanos y regularizar las vías.
- b) Ceder gratuitamente al Ayuntamientos los terrenos exteriores a las alineaciones.

El Reglamento realiza una pormenorizada clasificación de los tipos de Actuaciones Aisladas según la clase de suelo en que se desarrollen (suelo urbano consolidado o cualquier clase de suelo) y según el método empleado. Sin embargo, más interesante que esta clasificación, que debe servir de lista tipológica cerrada para los planeamientos urbanísticos de la Comunidad, es la distinción que hace de las actuaciones en función de su finalidad en la gestión. Es decir, se realiza una diferenciación en base a las dos fases consecutivas que toda gestión urbanística debe contener: la obtención de los terrenos destinados a dotaciones públicas, y la ejecución material de la urbanización.

Así pues, tendremos Actuaciones Aisladas cuyo fin es únicamente la obtención de los terrenos para dotaciones públicas, que son la Actuación Aislada de Normalización, y la de Ocupación Directa; las Actuaciones Aisladas para la ejecución de la urbanización, que son la Actuación Aislada de Urbanización y la de Obras públicas Ordinarias, y aquellas Actuaciones Aisladas que integran dentro del procedimiento tanto la obtención de los terrenos como la ejecución material de las obras de urbanización, que son la Actuación Aislada de Urbanización y Normalización, y la Actuación Aislada de Expropiación.

### *1.3.3.1. Clases de actuaciones aisladas en Castilla-León*

#### *1.3.3.1.1. La actuación aislada de normalización*

Como ya se ha citado con anterioridad, la actuación que aquí vamos a ver nace de concretar un tipo específico para aquellas actuaciones donde proceda, bien por el interés de los particulares de actuar conjuntamente, o bien por el interés general para un mejor cumplimiento de las determinaciones del planeamiento, una normalización de las fincas afectadas por la operación urbanística.

Cabe destacar que, al margen del objeto principal que consta en el Reglamento para este tipo de actuaciones que se concreta en «adaptar la configuración física de las parcelas a las determinaciones del plan», existen otras ventajas urbanísticas que translucen de las disposiciones que regulan esta acción.

Como hemos comentado al comienzo de este apartado, la conveniencia de la normalización de fincas, y por tanto de la utilización de la Actuación Aislada de Normalización puede tener su origen en un interés privado, o en un interés público. Así lo recoge el Reglamento en su artículo 212, diferenciando la iniciativa privada de la pública.

En el caso de la iniciativa privada, hay dos ventajas en la utilización de este procedimiento por los particulares:

- La actuación conjunta en unos terrenos donde la gestión por lo general se concibe como individual, con los consiguientes beneficios en cuanto a la mejora de la estructura de la propiedad y la regularización geométrica de la forma de las parcelas.
- El reparto equitativo de las cargas de urbanización del sistema local viario en un ámbito determinado, en función de los beneficios urbanísticos (aprovechamiento urbanístico), tal y como establece el artículo 217.2 c).

En ambos casos, conviene resaltar que se trataría de una actuación conjunta, pero con una diferencia sustancial respecto a las otras operaciones conjuntas entre propietarios que conocemos, y

que se desarrollan en suelos urbanos no consolidados y urbanizables; nos estamos refiriendo a las Actuaciones Integradas. A diferencia de las citadas Actuaciones Integradas, las Actuaciones Aisladas de Normalización suponen una «reordenación de parcelas», y no una «reparcelación». Quiere decir esto que no estamos en ningún caso transformando unas fincas rústicas en urbanas, y por lo tanto no estamos segregando nuevas parcelas, adjudicando nuevas parcelas a los propietarios o modificando sustancialmente la estructura de la propiedad. En el caso de las parcelas privadas, su número deberá permanecer invariable, salvo excepciones muy justificadas (parcelas resultantes inferiores a la parcela mínima, por ejemplo), así como su titularidad, sin perjuicio de las modificaciones que se consideren necesarias en cuanto a su configuración física, a sus linderos o a su superficie, para adaptarlas a la ordenación prevista por el planeamiento.

Para la iniciativa pública, las ventajas en la utilización de este tipo de actuación también podemos agruparlas en dos grados:

- Una mayor y mejor consecución del interés general, justificado en una mejora de la ordenación parcelaria similar a la expresada en las actuaciones de iniciativa particular; o en un reparto más justo de las cargas de urbanización entre los propietarios de las parcelas afectadas; o bien en la realización de una actuación urbana conjunta, de modo que sea más rápida y más homogénea en su ejecución.

- La utilización de un procedimiento urbanístico que permita al Ayuntamiento la obtención de parte o de la totalidad de un tramo de vial previsto en el planeamiento y aún de propiedad privada, por cesión gratuita y libre de cargas, pero anticipándose al propietario o a los propietarios afectados, y sin coste alguno de dicha obtención de los terrenos para el Ayuntamiento.

Merece la pena detenerse en esta segunda ventaja, puesto que supone para los consistorios la regulación precisa de un nuevo modo de actuar urbanísticamente en aquellos terrenos donde se prevé un vial público, a medio camino entre los tipos tradicionales de actuación, bien por iniciativa del particular, bien por expropiación forzosa.

Siguiendo a AYALA LÓPEZ<sup>439</sup>, analizamos detenidamente los sistemas tradicionales que permiten obtener para el dominio público unos terrenos de titularidad privada, sobre los cuales el planeamiento urbanístico prevé el trazado de un vial público, tendríamos dos formas de hacerlo:

1. Si la iniciativa corresponde al propietario de esos terrenos, y parte de esa parcela se sitúa dentro de las alineaciones, pudiendo materializar parte o todo el aprovechamiento que le corresponde, el procedimiento común es solicitar la licencia urbanística por el particular, bien con el propósito de urbanizar y ceder los terrenos exteriores a las alineaciones o bien con el fin de ceder, urbanizar los referidos terrenos y edificar simultáneamente. Una vez concedida la licencia, el propietario conserva todo el aprovechamiento que el plan aplicaba a la parcela bruta, pero aplicado en este caso a la parcela neta, puesto que los terrenos de la finca de origen afectados al sistema viario lógicamente deben cederse al dominio público. En consecuencia, el Ayuntamiento obtiene el vial urbanizado y de forma gratuita, libre de cargas, y el propietario conserva todo el aprovechamiento que le otorgaba el Planeamiento sobre su finca de origen (parcela bruta), pero su materialización deberá producirse sobre la parcela final (parcela neta).

2. Si la iniciativa es pública, el Ayuntamiento sólo puede urbanizar un suelo de titularidad pública, por lo que, previamente a la urbanización del vial, ha de obtener ese suelo para el dominio público. Por tanto, el Ayuntamiento debe previamente expropiar el suelo afectado por el vial (otra opción sería obtenerlo por ocupación directa), reduciendo el aprovechamiento total del propietario en la parte proporcional de parcela que expropia. Mediante este sistema, el Ayuntamiento obtiene ese suelo por medios onerosos, y el particular pierde la parte del aprovechamiento correspondiente a ese suelo expropiado, pero recibiendo a cambio su justiprecio.

---

<sup>439</sup> AYALA LÓPEZ, J.C. «Gestión de actuaciones aisladas.» Capítulo incluido en el libro «Derecho Urbanístico de Castilla y León» Edición nº 2, Editorial LA LEY, Madrid, 2005.

Ante este panorama, vemos claramente cómo, frente a la inactividad de los particulares, el Ayuntamiento solo puede actuar en el caso de que disponga de recursos económicos suficientes para afrontar el complejo proceso de la expropiación, hecho que para los Ayuntamientos pequeños supone un lastre importante en su actividad urbanística. Es por esto que la sistematización de la Actuación Aislada de Normalización supone un paso importante en la gestión urbanística en suelos urbanos consolidados, y por ende en los municipios de reducidos recursos, situación que predomina en la Comunidad de Castilla y León.

La Actuación Aislada de Normalización permite a la iniciativa pública actuar sobre el conjunto de una o varias parcelas reordenando su configuración física, con la finalidad de segregar en parcela independiente los terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como vial público, y obtenerlos de forma gratuita y libre de cargas, situando el aprovechamiento urbanístico que corresponde a los propietarios sobre las parcelas netas (ya adaptadas a la ordenación), o lo que es lo mismo, dentro de las alineaciones. En este caso, el Ayuntamiento obtiene el suelo para el dominio público, de forma gratuita y libre de cargas, y anticipándose a los particulares, y por su parte, el mencionado propietario o propietarios conservan el total del aprovechamiento que el planeamiento preveía sobre su parcela bruta, pero localizado dentro de la parcela neta.

Este procedimiento se ve además fortalecido en su regulación reglamentaria con tres elementos que se consideran indispensables para el éxito de su ejecución:

- La delimitación de las Unidades de Normalización, que se concibe de forma flexible y puede llegar a agrupar tanto a una sola parcela como a varias.

- La exigencia de redactar un Proyecto de Normalización, que permita reflejar gráficamente el cambio en la estructura de la propiedad, y por tanto, donde obtendremos un estado inicial, con las parcelas originarias o brutas; y un estado final, con la delimitación de los terrenos destinados a vial para ceder al dominio público y la reordenación del resto de las parcelas resultantes o netas, con el mismo aprovechamiento que tenían, pero referido ya a la parcela neta, en lugar de a la parcela bruta.

- La existencia de un procedimiento administrativo para la tramitación y aprobación del Proyecto de Normalización, que brinda una serie de garantías jurídicas a los propietarios afectados por la operación, y además establece con el acto de aprobación un momento concreto que marque el cambio en la titularidad de los terrenos que se obtienen para el dominio público.

Si por el contrario, estamos ante una Actuación Aislada de gestión pública, el Ayuntamiento puede promover y ejecutar la obra pública y financiarla bien con sus propios medios bien imponiendo un canon de urbanización o de contribuciones especiales (art. 70.2).

Debe repararse en que la normativa de Castilla-León utiliza, conscientemente, la expresión «rehabilitar la urbanización» con el fin de que el suelo urbano consolidado «recupere la condición de solar».

Esta norma rompe con la regla que determinaba que «una vez se adquiere la condición de suelo urbano, ésta se adquiere de una sola vez y para siempre» y, por tanto, permite que un suelo urbano que disponga de unos servicios urbanísticos antiguos y obsoletos, pueda ser objeto de modernización exigiendo la mejora y regeneración de estos.

El marco urbanístico castellano-leonés reconoce, de forma abierta, la preferencia de la modalidad expropiatoria, frente a otros instrumentos de ejecución, como pudieran resultar la Reparcelación Urbanística o la ocupación directa.

Por otro lado, y como si resucitara la Ley de Expropiaciones de 1879 o la Ley de 18 de marzo de Mejora Interior de las Grandes Poblaciones, se obliga a los solares que resulten beneficiados por la expropiación o por la obra de urbanización —normalmente referente a la apertura de viales— para que abonen los gastos derivados del justiprecio de los terrenos así como de la obra urbanizadora.

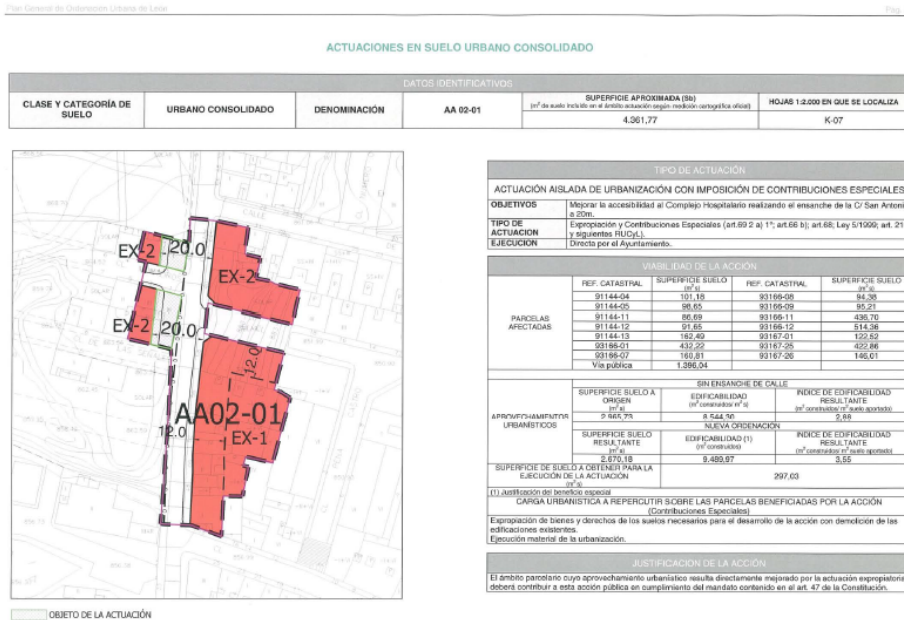


Figura 261. Plano de Ordenación de Actuación Aislada Plan General León. Fuente [www.aytoleon.es](http://www.aytoleon.es)

Por lo que se refiere a las Actuaciones Aisladas de Normalización, estas tienen por objeto adaptar parcelas de suelo urbano consolidado a las determinaciones del Planeamiento Urbanístico. Entran dentro de este apartado las denominadas como Áreas de Retranqueo.



AA 10 en Plan especial 97 y en PGOUVA 2003.

Figura 262. Área de Retranqueo PG Valladolid 1. [www.valladolid.es](http://www.valladolid.es)



Figura 263. Imagen de Área de Retranqueo PG Valladolid. [www.goolzoom.es](http://www.goolzoom.es)

### 1.3.3.1.2. Actuaciones aisladas de expropiación

De conformidad con el art. 223 del Reglamento de Urbanismo de Castilla León, las actuaciones aisladas de expropiación en cualquier clase de suelo pueden desarrollarse para las siguientes finalidades: ejecutar los sistemas generales y demás dotaciones públicas, ampliar los patrimonios públicos del suelo y sustituir a los propietarios que incumplan sus deberes urbanísticos.

Por lo que al Suelo Urbano Consolidado se refiere, la expropiación podrá utilizarse para la adquisición de terrenos con destino a dotaciones públicas, sean o no sistemas generales, toda vez que en esta clase de suelo no existe obligación de ceder los terrenos dotacionales. El planeamiento puede prever nuevas dotaciones públicas (vías públicas, servicios, espacios libres públicos y equipamientos), además de las existentes. La forma normal de adquirir estos terrenos ha de ser la expropiación, puesto que no procede en el SUC la actuación integrada, que obliga a ceder las dotaciones locales de cada Unidad de actuación. La pregunta puede ser, ¿en la redacción dada al art. 223 está o no incluida esta posibilidad? FERNÁNDEZ CRIADO y QUINTANA QUINTANA<sup>440</sup> estiman que se recoge en la expresión «demás dotaciones urbanísticas», situada en la parte final de párrafo a), y porque así se recoge en el art. 69.2.a) LUCYL.

#### a) Requisitos previos a la expropiación.

Ahora bien, no cualquier actuación permite ejercitar la potestad expropiatoria, puesto que se exigen unos condicionamiento previos muy precisos que se enuncian en el art. 224 del Reglamento de Urbanismo de Castilla-León que requiere:

- Que el terreno haya sido delimitado por el instrumento de planeamiento que contenga la ordenación detallada, o, en su defecto por un plan especial o por un proyecto de expropiación aprobado conforme al procedimiento del art. 220 del Reglamento de Urbanismo de Castilla León, que se refiere al proyecto de normalización de fincas.

- Que en tales instrumentos conste la relación de fincas y derechos a expropiar, así como la de sus respectivos titulares, a quienes han de notificarse las correspondientes hojas de aprecio.

- Que si las expropiaciones son para dotaciones públicas, en los citados instrumentos conste expresamente esa finalidad o calificación.

#### b) Declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación.

El acuerdo de aprobación definitiva de los instrumentos anteriormente mencionados supone la declaración de utilidad pública e interés social de las obras, así como la necesidad de ocupación de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, ex art. 224.2 y 184 del Reglamento de Urbanismo.

#### c) Plazo para expropiar.

Evidentemente, debe evitarse que los propietarios cuyos terrenos han sido calificados para sistemas generales u otras dotaciones urbanísticas públicas, o ampliaciones de los patrimonios públicos del suelo, permanezcan indefinidamente impedidos de materializar su aprovechamiento o recibir su indemnización, por eso, el art. 227 del Reglamento de Urbanismo fija un plazo de 4 años para expropiar a computar desde la aprobación definitiva del planeamiento.

Una vez transcurrido este plazo sin que se haya expropiado, opera la expropiación por ministerio de la Ley, en cuya virtud pueden los propietarios advertir al Ayuntamiento tal circunstancia para que,

---

<sup>440</sup> FERNÁNDEZ CRIADO J. y QUINTANA QUINTANA L «Clasificación, régimen, planeamiento y gestión del suelo urbano consolidado según la Ley de Urbanismo de Castilla y León y su nuevo Reglamento (y II) (1). El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 7, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Abr. 2006, Ref. 1214/2006, pág. 1214, tomo 1, Editorial LA LEY

en el plazo de 6 meses, la lleve a cabo. Finalizados los seis meses sin actuación del Ayuntamiento, pueden los propietarios provocarla remitiendo al Ayuntamiento las hojas de aprecio, las cuales, si no son aceptadas o no son contestadas dentro de los tres meses siguientes, pueden dirigirse a Comisión de Valoración para que proceda a determinar la valoración, referida al momento de inicio del expediente por ministerio de la Ley.

#### *1.3.3.1.3. Actuaciones aisladas de ocupación directa*

Las actuaciones aisladas de ocupación directa constituyen otro mecanismo para adquirir terrenos reservados en el planeamiento para ejecución de los sistemas generales y demás dotaciones públicas, entre las que se encuentran las dotaciones locales del SUC, siempre que estén así previstas en el planeamiento.

De esta forma el art. 228 del Reglamento de Urbanismo de Castilla León determina que la técnica de la ocupación directa consiste en el reconocimiento a los propietarios de terrenos reservados para la ejecución de los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, de su derecho a integrarse en una unidad de actuación de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable, en la cual el aprovechamiento lucrativo total permitido por el planeamiento exceda del aprovechamiento que corresponda sus propietarios. En dicha unidad, el propietario ocupado se subroga en los derechos y obligaciones que correspondían al Ayuntamiento en su condición de titular de los excesos de aprovechamiento.

##### a) Requisitos previos a la ocupación directa.

Conforme al art. 229 del Reglamento de Urbanismo de Castilla-León, se requiere previamente que los instrumentos de planeamiento que contengan la ordenación detallada y de la unidad de actuación estén aprobados definitivamente y que en ellos estén calificados como dotacionales los terrenos a ocupar directamente.

##### b) Efectos.

Los especifica el art. 231 del Reglamento de Urbanismo de Castilla-León, y consisten en que el levantamiento de las actas produce los mismos efectos que la aprobación de los Proyectos de actuación. Es decir se operan los cambios dominicales previstos en plenitud, tanto para el Ayuntamiento, como para los propietarios afectados y que se concretan en el art. 252 R (LA LEY 2286/2004).

##### c) Plazo para ocupación directa.

Se ocupa del plazo el art. 323 del Reglamento de Urbanismo de Castilla León y, al igual que con las expropiaciones, hay un plazo de 4 años para realizar la ocupación directa desde la aprobación definitiva del planeamiento, de forma que transcurrido este plazo sin que se haya aprobado el proyecto de actuación conteniendo la reparcelación en la que los propietarios puedan materializar su aprovechamiento, pueden éstos advertir al Ayuntamiento su propósito de iniciar ellos mismos el expediente de justiprecio, que debe llevarse a cabo, por ministerio de la ley, dentro de los seis meses de formulada tal advertencia, conforme al procedimiento del art. 227.3, es decir, formulación por ellos de las hojas de aprecio y si se rechazan o no se contestan por el Ayuntamiento, entra en escena la Comisión Territorial de Valoración para fijar definitivamente el justiprecio.

Es decir, que si no se atribuye el terreno en que puedan realizar su aprovechamiento en la reparcelación de la unidad de actuación que les fue asignada, los propietarios a quienes se les ocupó el terreno directamente han de recibir el importe que les corresponda por vía expropiatoria.



#### *1.3.3.1.4. Actuaciones aisladas de obras públicas ordinarias*

Las obras públicas ordinarias son aquellas que realiza el Ayuntamiento u otro organismo público en terrenos del SUC sometiéndose, con carácter general, al planeamiento, igual que cualquier otro particular y por tanto con los mismos derechos y obligaciones que si de una licencia privada se tratase.

A este tipo de obras se refieren los arts. 88 y siguientes del TR en donde se diferencia las obras ordinarias de las de urbanización, exigiendo para la primeras el correspondiente proyecto, que incluya presupuesto, valoración, terrenos de necesaria ocupación a efectos expropiatorios, procedimiento de aprobación que supone la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, etc.

Desde el punto de vista urbanístico, estos proyectos han de someterse al planeamiento, pero no requieren licencia, en cuanto que ésta es sustituida por la aprobación reglamentaria, art. 97.2.c) LUCYL.

#### *1.3.3.1.5. Actuaciones aisladas mixtas*

Por lo que se refiere a esta cuestión, el Decreto 2/2016, de 3 de marzo de modificación del Reglamento de desarrollo de la Ley de Castilla-León, ha introducido, en su artículo 122 y como una de las novedades más importantes, las denominadas como Actuaciones aisladas de carácter mixto, que se gestionan en suelo urbano consolidado.

Se parte de un objeto multidisciplinar que puede incorporar actuaciones de urbanización, de normalización, de rehabilitación y de regeneración.

### **1.3.4. Actuaciones aisladas en la Ley 6/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid**

El art. 79.3 de **la Ley 6/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid**, dispone a su vez que las actuaciones aisladas se gestionan para:

a) La obtención de suelo, urbanización, edificación y puesta en servicio de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de las Administraciones públicas ordenados a través del correspondiente Plan Especial.

b) La ejecución de obras públicas ordinarias. Sin embargo, el art. 98.2.b) lo circunscribe a los supuestos del art. 130 LSM que se refiere a las obras ordinarias en municipios de menos de 5.000 habitantes.

c) La edificación en suelo urbano consolidado, incluso cuando se requieran obras accesorias de urbanización para dotar a las parcelas de la condición de solar, siempre que el planeamiento prevea su ejecución mediante dichas actuaciones.

A su vez, y según los artículos 37 y 82.2.a) Ley 9/2001, la gestión del suelo urbano consolidado, integrado en las áreas homogéneas, deberá realizarse a través de actuaciones aisladas, verificándose la equidistribución, de resultar necesaria, a través de la reparcelación y no mediante actuaciones integradas mediante áreas de reparto, salvo que el PGOU no establezca la completa ordenación pormenorizada y remita su concreción a un instrumento urbanístico de desarrollo, en ámbitos de suelo urbano consolidado que constituyan conjuntos históricos o tradicionales sobre los que convenga formular un Plan Especial a fin de detallar la ordenación pormenorizada en aras a su protección patrimonial y recuperación funcional; piezas concretas de suelo urbano consolidado, sean manzanas o incluso solares individuales, sobre las que se propone una ordenación singular, de forma que, previamente a autorizar actos de ejecución en las mismas, sea necesario formular algún instrumento

urbanístico de desarrollo al que se remite la fijación de alguna o varias de las determinaciones de ordenación pormenorizada; o se trate de elementos calificados como integrantes de redes públicas supramunicipales o generales que, por tener notable dimensión y especial complejidad, requieran ser ordenados pormenorizadamente a través del Plan Especial correspondiente<sup>441</sup>.

Las citadas con anterioridad como Obras Públicas ordinarias responden a los supuestos de las actuaciones aisladas (art. 79.3.b) LUM) que se realizan en suelo urbano no consolidado en municipios de menos de 5.000 habitantes (artículo 130.1. LUM).

En estos casos, y tal y como indican RAMÓN FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ-TORRES<sup>442</sup>, el suelo destinado a dotaciones públicas, se obtiene por el sistema de la reparcelación o por convenio urbanístico.

De esta forma, en el caso de optar por el sistema de obras ordinarias, el suelo destinado a dotaciones públicas podrá obtenerse por cesión, bien por reparcelación o por vía de Convenio Urbanístico. No obstante, BASSOLS COMA<sup>443</sup> considera que la obtención de este suelo por vía de reparcelación sería contraria a este tipo de actuaciones, por cuanto por su propia naturaleza y según el art. 86.2 LSM exigirían la previa delimitación de una Unidad de Ejecución.

#### 1.3.4.1. *Las áreas de rehabilitación concertada*

Siguiendo los precedentes de los art. 97 a 99 de la Ley 9/1995 de 28 de marzo, la LSM regula las Áreas de Rehabilitación Concertada en suelo urbano para la organización conjunta de las acciones de reforma, renovación o revitalización social y económica que complementen con actuaciones urbanísticas de viviendas de a) Conjuntos históricos con graves deficiencias urbanas y ambientales, significativo deterioro o decadencia funcional de infraestructuras, equipamientos o servicios y b) Ámbitos urbanos que presenten disfunciones o carencias de especial gravedad.

Por lo que se refiere a la gestión de estas actuaciones, la Ley permite que se realicen, según proceda (art. 134 LSM) es decir, opcionalmente una vez evaluadas las distintas posibilidades por 1) delimitación de una o varias unidades de ejecución y aplacando a las mismas los sistemas de ejecución previstos con carácter general tanto públicos como privados 2) realización mediante «obras públicas ordinarias» lo que podría implicar la aplicación de contribuciones especiales y c) concentración con la iniciativa privada a través de los oportunos Convenios Urbanísticos (art. 243 y ss.).

### 1.3.5. **Actuaciones aisladas en la Ley 3/1999, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón**

El art. 125.2.a de la **Ley 3/1999 de 17 de junio de Urbanismo de Aragón**, según la redacción de la Ley 4/2013 de 23 de mayo, define a las Actuaciones aisladas como aquellas que se ejecutan de

<sup>441</sup> FONSECA FERRANDIS, F.E. «Ejecución del Planeamiento (I). Actividad de ejecución, presupuestos legales y distribución equitativa de beneficios y cargas» y «Ejecución del Planeamiento (II); Sistemas de actuación y conservación de la urbanización» en PAREJO ALFONSO L. (Dir.) Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid, 2ª Edición. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2002 págs. 473-552 y 553-618.; BASSOLS COMA. M. «Gestión Urbanística en la Comunidad de Madrid y sistemas de ejecución; conservación de la urbanización y expropiaciones urbanísticas» en SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.) Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2002, págs. 169-241;

<sup>442</sup> RAMÓN FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ TORRES J.R. «Derecho urbanístico de Madrid, 1 edición. Editorial Iustel, Madrid. 2004. Pág. 137

<sup>443</sup> BASSOLS COMA M. «Comentarios a la legislación del suelo de la Comunidad de Madrid» Editorial Lex Nova. 2008. Valladolid.

forma asistemática, sobre suelo urbano consolidado, a través del sistema de urbanización de obras ordinarias. Asimismo y si la ordenación lo requiere, será necesaria la previa normalización de fincas.

A su vez, el art. 128 de la Ley Aragonesa contempla que la ejecución del planeamiento mediante actuaciones aisladas requiere la obtención de la correspondiente licencia así como, cuando proceda conforme a esta Ley, la aprobación de la normalización de fincas o del proyecto de obras ordinarias.

Finalmente, se determinan como finalidades de las Actuaciones Aisladas (art. 138 Ley 6/1999) las siguientes:

a) Completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen la condición de solar, si aún no la tuvieran.

b) Ejecutar obras aisladas y de remodelación de la urbanización y espacios públicos existentes previstas por el planeamiento en suelo urbano consolidado.

c) Obtener, cuando proceda según el planeamiento, los terrenos en los que se ejecute la urbanización.

d) Ejecutar actuaciones de rehabilitación incluidas en el programa de rehabilitación en suelo urbano consolidado con carácter aislado o previa definición de un ámbito de actuación.

Según el art. 143 LUA, la normalización de fincas procederá siempre que no sea necesaria la redistribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados, pero sea preciso regularizar la configuración física de las fincas para adaptarla a las exigencias del planeamiento.

La normalización de fincas se limitará a definir los nuevos linderos de conformidad con el planeamiento, con dos limitaciones:

**a)** No podrá afectar a más del quince por ciento de la superficie de la finca. La cesión de esta superficie, sin afección al aprovechamiento subjetivo del propietario, será gratuita al municipio para la apertura, ampliación o reforma de viario, espacios libres públicos o dotaciones o sistemas generales públicos.

**b)** Las disminuciones que se produzcan al aprovechamiento subjetivo del propietario otorgado por el planeamiento se compensarán económicamente y no podrán ser superiores al quince por ciento. Si las cesiones son superiores, se deberá proceder a abrir el correspondiente procedimiento expropiatorio o reparcelatorio, en este caso, previa clasificación de los suelos como no consolidados.

Se contempla la posibilidad de disminuciones en la superficie de la parcela que no supongan disminuciones en el aprovechamiento y disminuciones que al mismo tiempo supongan reducciones en este.

Tampoco se entiende que deban indemnizarse, necesariamente, las reducciones en superficie en más de un 15 % si estas no afectan al aprovechamiento.

Mayor comentario merece la gestión de las Obras de Urbanización en los pequeños municipios, de hecho dentro de esas modalidades concretas de ejecución del planeamiento urbanístico para el supuesto aragonés, tal y como afirma CHAPÍN BLANCO<sup>444</sup>, en los municipios sin PGOU, existe la peculiaridad de que el suelo urbano sea directamente apto para la edificación sin necesidad de que tenga la condición de solar.

---

<sup>444</sup> CHAPÍN BLANCO J.M., «El régimen urbanístico de los pequeños municipios aragoneses», El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, n.º 15

Ello supone una excepción a la regla general prevista por el art. 16. Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón (LUA): «No podrá ser edificado terreno alguno que no merezca la condición de solar». La definición de solar viene establecida en el art. 15 de la propia LUA: resumiendo, conforme indica Chapín, son los terrenos que cuenten con los correspondientes servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica).

Cabe plantearse, por tanto, cuál será la ejecución de aquellos pequeños municipios que carezcan de Plan General. Como respuesta a dicha cuestión, el artículo 212 LUA añade que el Ayuntamiento «podrá» imponer la ejecución simultánea de las obras de urbanización que considere precisas para mantener la configuración del casco urbano, exigiendo garantías suficientes del cumplimiento de esta obligación.

Lo primero que hay que señalar de esta previsión legal es que no impone obligación alguna a la entidad local a la hora de exigir la ejecución simultánea de las obras de urbanización. El término «podrá» es, a juicio de Chapín Blanco, muy claro. No obstante, todos sabemos que una cosa es que no sea obligatorio y otra que sea conveniente imponer la realización de las obras de urbanización. Dicha cuestión quedará en manos de la «pequeña política» de cada municipio aragonés, no sólo por los problemas que puede generar la ejecución, sino fundamentalmente por la consecución de la financiación.

Criticable de la Ley aragonesa es el uso de conceptos jurídicos indeterminados, en relación con el tipo de obras de urbanización y así: «obras de urbanización que considere precisas para mantener la configuración del casco urbano». El contenido de dichas obras y la expresión de la ley plantea muchas dudas. A juicio de Chapín, el legislador ha pretendido ser menos exigente con este tipo de municipios a la hora de imponer la ejecución simultánea de las obras de urbanización. Circunstancia ésta atenuada por la escasa población y recursos de los municipios a los que le es de aplicación, lo cual hace preponderar la praxis diaria a las garantías jurídicas.

### 1.3.6. Actuaciones aisladas en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña

El art. 117 del **Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo**, define las Actuaciones Aisladas, como aquellos sistemas de ejecución que se ejecutan sin necesidad de delimitar unidades de ejecución.

Asimismo, la Disposición Adicional 2ª determina que este tipo de actuaciones aisladas sobre suelos urbanos, únicamente se encuentran sujetas a cesión obligatoria y gratuita de vialidad para adquirir la condición de solares, y las actuaciones de alcance limitado para el ajuste, la ampliación o la mejora de la vialidad o de los espacios libres en suelo urbano.

Existen las Actuaciones Aisladas de expropiación (art. 34.7 y art. 112), Actuaciones Aisladas no expropiatorias (art. 109.7) y Actuaciones Aisladas de Dotación (art. 43.2.b y art. 100.4).

En Cataluña<sup>445</sup> y a través del art. 37.7, se contempla que los terrenos reservados para sistemas urbanísticos de titularidad pública, si son comprendidos en un ámbito de actuación urbanística sometido al sistema de reparcelación, se adquieren mediante cesión obligatoria y gratuita, sin perjuicio de lo que establece el artículo 156. Si hay que avanzar la obtención de la titularidad pública y la ocupación directa regulada por el mencionado artículo no es suficiente, se puede también efectuar una actuación

---

<sup>445</sup> ABEL, J., «Gestión urbanística» en TRAYTER J.M. (Dir.) «Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña» Editorial Thomson Aranzadi. Pamplona 2006. Págs. 217-311.

aislada expropiatoria, en cuyo caso, la Administración adquirente se subroga en los derechos y los deberes de la persona que era propietaria.

Una de las particularidades más relevantes del TRLUC estriba, según LLISSET BORRELL<sup>446</sup>, en la procedencia de Actuaciones Aisladas tanto en suelo urbano consolidado como en suelo urbano no consolidado, siempre que, respecto de este, el planeamiento general no hubiera determinado un ámbito de actuación (polígono).

La gestión urbanística aislada en suelo urbano no consolidado puede comprender la aprobación y ejecución de proyectos de urbanización, la cesión obligatoria y gratuita de terrenos para apertura o ampliación de vías urbanas (única cesión de los propietarios de suelo urbano no consolidado no incorporado a un ámbito de actuación), o como así cita TRAYTER<sup>447</sup>, la expropiación de terrenos reservados a sistemas urbanísticos públicos (zonas verdes, equipamientos).

La naturaleza de la delimitación de ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado es distinta de la delimitación de polígonos en otras clases de suelo ya que, como garantía a posibles arbitrariedades de las Administraciones municipales, la primera ha de ser incluida necesariamente en el planeamiento general que ha de aprobar definitivamente la Administración autonómica, y sus efectos no alcanzan simplemente a la gestión urbanística sino al régimen de la propiedad. Los deberes de los propietarios del suelo urbano no consolidado son distintos según este suelo esté o no incluido en un polígono o ámbito de gestión (10% aprovechamiento medio, cesiones para sistemas locales e, incluso generales, en el primer caso o, simplemente, en el segundo caso, terrenos para nuevos viales o ampliación de los existentes).

Constituye un límite para la inclusión en un ámbito de actuación el suelo urbano no consolidado que, en principio, no estuviera incluido en un polígono, el hecho de que los terrenos afectados hubieran sido ya objeto de una actuación aislada ejecutada o en curso de ejecución.

### 1.3.7. Actuaciones aisladas en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía

Dentro del suelo urbano se diferencian con precisión las categorías de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado, siendo este último aquél que o bien carece de urbanización adecuada, precisa de una renovación o rehabilitación integral, o bien tiene atribuido por el instrumento de planeamiento un aprovechamiento objetivo considerablemente mayor.

De esta forma, el art. 45.2.a) LOUA contempla dentro de la definición del suelo urbano los terrenos que el Plan General de Ordenación Urbanística considera como tales, por reunir según ARANA GARCÍA<sup>448</sup> los siguientes presupuestos:

<sup>446</sup> LLISSET BORRELL F. «Las actuaciones aisladas en suelo urbano no consolidado en la Ley de Urbanismo de Cataluña». El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 22, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2005, Ref. 3666/2005, pág. 3666, tomo 3, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados

<sup>447</sup> MANUEL TRAYTER J. «Derecho Urbanístico de Cataluña» Editorial Atelier. 2010. Barcelona. Pág. 220

<sup>448</sup> ARANA GARCÍA E. y CUESTA REVILLA J. «La ejecución del Planeamiento» Jiménez Blanco A. y REBOLLO PUIG. M. (Dir.) Derecho urbanístico en Andalucía. (Comentarios a la Ley 7/2002 de 17 de Diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía) Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. 2003. Pagina 275-489. MARTÍNEZ GARCÍA S. «La ejecución del Planeamiento Urbanístico» en I. DEL GUAYO CASTIELLA y MARTÍNEZ GARCÍA (Dir.) «Derecho urbanístico en Andalucía» Régimen vigente tras la Ley 7/2002 de 17 diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, 2ª ed, Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2003, pág. 321 a 356; GUTIÉRREZ COLOMINA V. «Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación del Territorio en Andalucía, 2 edición. Editorial Thomson-Aranzadi, pamplona, 2003, págs. 295-428; BAENA GONZÁLEZ A. «Ley y de Ordenación Urbanística en Andalucía, Régimen vigente tras la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, págs. 295-428;

a) Formar parte de un núcleo de población existente o ser susceptible de incorporarse en él en ejecución del Plan, y estar dotados, como mínimo, de los servicios urbanísticos de acceso rodado por vía urbana, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica en baja tensión.

b) Estar ya consolidados al menos en las dos terceras partes del espacio apto para la edificación según la ordenación que el planeamiento general proponga e integrados en la malla urbana en condiciones de conectar a los servicios urbanísticos básicos reseñados en el apartado anterior.

c) Haber sido transformados y urbanizados en ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones.

Por lo que se refiere a la definición de suelo urbano consolidado, esta se realiza contrastándolo con los presupuestos del suelo urbano no consolidado, de tal forma que debe tratarse de ámbitos, que estén urbanizados o tengan la condición de solares y no deban quedar comprendidos en el apartado siguiente.

La **Ley de ordenación Urbanística de Andalucía**, no cita esta la expresión de Actuaciones Aisladas, no obstante reconoce las Actuaciones Asistemáticas, denominándolas Actuaciones Edificatorias en el art. 50.F LOUA y se hace referencia única y exclusivamente a la Edificación de parcelas y solares (art. 148) permitiéndose que la ejecución del planeamiento tenga lugar mediante la directa realización, en las correspondientes parcelas o solares, de las obras de edificación precisas para la materialización del aprovechamiento objetivo previsto por aquél, cuando dicha ejecución no deba tener lugar en unidades de ejecución delimitadas.

Por el contrario, tanto la LSOTEX como la LOTAU, en este último caso, a través del art. 102 regulan las actuaciones Edificatorias, como aquellas que tienen por objeto un único solar o una sola parcela para su edificación, con previa o simultánea realización de las obras de urbanización precisas para su conversión en solar y su conexión con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatos cuando así proceda.

Asimismo, el segundo párrafo del art. 102 concreta que estas actuaciones solamente serán posibles en aquel suelo urbano que ni esté ni deba estar incorporado a Actuaciones Urbanizadoras.

### 1.3.8. Actuaciones edificatorias en la Ley de Urbanismo de Extremadura

El régimen de la ejecución urbanística del suelo urbano consolidado, cita ROGER HERNÁNDEZ<sup>449</sup>, de Extremadura es el de las Actuaciones Edificatorias (art. 110 LSOTEX) aunque el art. 117 también las cite como Actuaciones Aisladas, de tal forma que al igual que ocurre con la delimitación del suelo urbano consolidado, aquí también se reitera el carácter residual de este sistema de actuación, puesto que solamente puede acudir a este cuando no sea posible el de las actuaciones urbanizadoras (art.110.2 que reitera el art. 156.1 LSOTEX).

De esta forma, el art. 110.1 LSOTEX define las actuaciones edificatorias como aquellas que tienen por objeto un único solar o una sola parcela para su edificación, con previa o simultánea realización de las obras de urbanización pendientes que sean precisas para su conversión en solar, incluida su conexión con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatas, cuando proceda.

---

GONZÁLEZ DE LARA GAMIZ R. «La ejecución del Planeamiento: Disposiciones generales, Editorial El Consultor y la Junta de Andalucía. 2004. Págs. 39-89.

<sup>449</sup> ROGER FERNÁNDEZ G. «La gestión del suelo urbano y urbanizable en la Ley del Suelo de Extremadura» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente número 191/2002 págs. 81-110. SORIANO GARCÍA (Dir) «Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura, Editorial Atelier, Barcelona. 2003: págs. 205-229;

Las actuaciones edificatorias solo serán posibles en el suelo urbano que no esté, ni deba quedar sujeto al régimen propio de las actuaciones urbanizadoras conforme a la ordenación territorial y urbanística.

En esta vía no es precisa la aprobación de un Programa de Ejecución, pero sí de un proyecto de urbanización (art. 117 LSOTEX), tratándose, según PARDO PRIETO<sup>450</sup>, de un sistema de gestión privada, previsto para la realización de obras accesorias, en las que la Administración se limita a intervenir en el derecho a edificar por parte de los particulares.

Asimismo, y como ya se preveía por BALLESTEROS FERNÁNDEZ, y según determina la Disposición adicional tercera LSOTEX, para pequeños municipios se contempla que en el suelo urbano que afecte a los municipios con una población igual o inferior a 5.000 habitantes de derecho se plantea un Programa de Actuación Aislada en virtud del cual el propietario se limita a la cesión de viales, en cualquier clase de suelo así como el de las zonas verdes o espacios libres siempre que el conjunto de cesiones no supere el 10 % de la superficie inicial de la parcela.

### 1.3.9. La regularización de fincas en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Urbanismo de Cantabria

Por lo que respecta a esta CCAA, el art. 117.3 de la **Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria** LOTUC, en el suelo urbano consolidado, la gestión no precisa de unidades de actuación, sino a través de Actuaciones Aisladas (MARTÍN REBOLLO<sup>451</sup>).

El objeto de las actuaciones aisladas, y según CORCHERO Y SÁNCHEZ PÉREZ<sup>452</sup>, es completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado para que alcancen la condición de solar, quedando abierta la posibilidad del inicio posterior de la edificación.

La ejecución de una actuación aislada corresponde al propietario de cada parcela, siendo el ámbito de actuación las parcelas existentes de suelo urbano consolidado.

Ahora bien se admite como actuación aislada la «normalización de fincas», mediante la cual dos o más parcelas de suelo urbano consolidado regularizan sus linderos. También son actuaciones aisladas las actuaciones de iniciativa pública en cualquier clase de suelo para determinados fines.

Por tanto, el artículo 144 LOTUC regula las actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado y se aprovecha la gestión urbanística para reiterar los deberes de los propietarios de esta clase de suelo (art. 98 LUCAN) y que a continuación se relacionan:

- a) Normalización de fincas, cuando así sea preciso.
- b) Completar la urbanización y costearla.
- c) Cesión de terrenos destinados a viales y espacios libres, aunque dentro de las alineaciones señaladas en el Planeamiento<sup>453</sup>.

<sup>450</sup> PARDO PRIETO A.M. «El sistema de cooperación y la ejecución mediante obras públicas ordinarias.» En SÁNCHEZ GOYANES E. (Dir) Derecho urbanístico de Extremadura. Editorial El Consultor, Madrid 2004. Pág. 743-776.

<sup>451</sup> MARTÍN REBOLLO, «La Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria: una visión sistemática», *Revista Aranzadi de urbanismo y edificación*, núm. 5, 2002, págs. 69-98.

<sup>452</sup> CORCHERO M. Y PÉREZ L. «La Gestión Urbanística en Cantabria» *Práctica Urbanística*, Nº 125, Sección Estudios, Noviembre-Diciembre 2013, Editorial LA LEY

<sup>453</sup> CUERNO LLATA. J.R. El modelo jurídico de la ley del suelo estatal 8/2007 (LA LEY 5678/2007): su incidencia en el sistema jurídico normativo de Cantabria. Apuntes básicos del derecho urbanístico de Cantabria», *Práctica Urbanística*, núm. 66,

El art. art. 129 LOTUC determina que se entiende por normalización de fincas, la operación en virtud de la cual se redefinen los linderos de las propiedades al objeto de adaptar la configuración física de aquéllas a las determinaciones del Plan.

De esta forma, procederá esta normalización de fincas siempre que, siendo preciso regularizar la configuración física de las fincas, no sea necesaria la redistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento entre los propietarios. En particular, procederá la normalización en los supuestos de actuaciones aisladas en el suelo urbano consolidado.

Finalmente, la normalización se limitará a definir los nuevos linderos y no podrá afectar a las construcciones preexistentes, salvo las declaradas fuera de ordenación. Las eventuales variaciones en el valor de las fincas se compensarán en metálico o en la forma que en cada caso se convenga.

Por otra parte, y de forma especial para los pequeños municipios, se contempla como sistema de ejecución en el suelo urbano el de la cesión de viales salvo que el Planeamiento disponga otra cosa, por lo que según MISAS MARTÍNEZ, se produce en este caso una quiebra a los principios de ejecución sistemática y conjunta<sup>454</sup>.

### **1.3.10. Las actuaciones aisladas en la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja**

En la **Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja**, aunque las Actuaciones Aisladas se nombran de pasada en el art. 78.d.c) cuando se regulan los Planes Especiales de Reforma Interior, lo bien cierto es que, a diferencia de los Programas de Actuación Urbanizadora, no se contempla un Programa de Actuación específica para el suelo urbano.

No obstante este silencio, debe advertirse los deberes de los propietarios del suelo urbano consolidado, de tal forma que el art. 44.2 LOTUR les exige que cedan los terrenos que queden fuera de las alineaciones establecidas por el planeamiento siempre que no superen el 10 por 100 de la superficie total de la finca.

### **1.3.11. Las actuaciones edificatorias en la Ley del de Urbanismo de Castilla-La Mancha**

Al igual que otras CCAA, Castilla-La Mancha renuncia al concepto de Actuación Aislada y prefiere la utilización del término de Actuación Edificatoria.

En este sentido y según PAREJO ALFONSO<sup>455</sup>, la clave en la diferenciación entre este tipo de actuaciones edificatorias respecto de las urbanizadoras estriba en la decisión del planeamiento de delimitar «Unidades de Actuación», pues es esta figura la clave para desvirtuar la diferenciación entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado (art. 50, 102 y 130 LSCLM).

De esta suerte, se consideran como Actuaciones Edificatorias aquellas «superficies acotadas de terrenos que delimiten unidades finales de aprovechamiento, cuya finalidad es la construcción o ins-

---

Diciembre 2007.

<sup>454</sup> MISAS MARTÍNEZ, E. «El Urbanismo en los pequeños municipios» en SÁNCHEZ GOYANES E. (Dir) «Derecho Urbanístico de Cantabria» Editorial El Consultor. Madrid. 2002. Págs. 612

<sup>455</sup> BLANC CLAVERO F. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ R. «La gestión urbanística y la urbanización» en PAREJO ALFONSO L. «(Dir) «Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha,» Editorial Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1999. Págs. 465-507.



talación permitida por la ordenación territorial y urbanística a través de Actuaciones Aisladas» y se ejecutarán mediante la concesión de la correspondiente licencia (art.130 LCLM).

Finalmente y por lo que se refiere a la ejecución del suelo urbano consolidado mediante las renombradas Actuaciones Edificatorias, el art. 69.1 LCLM determina la vinculación de los terrenos a la edificación así como, en su caso, solventar las posibles insuficiencias urbanísticas de la parcela necesarias para alcanzar la condición de solar, mediante el proyecto de obras públicas ordinarias o el de urbanización simplificado (art.111 LCLM).

### **1.3.12. Actuaciones aisladas en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia**

Como ya se apuntaba por DÍAZ LEMA<sup>456</sup>, las modalidades de actuación en el tejido urbano consolidado pueden revestir la forma de actuaciones aisladas, cuando se trate de actuaciones puntuales, u operaciones integradas de reforma interior, cuando tengan por finalidad la sustitución ex novo de un área urbana, que permitiría la delimitación del polígono como unidad de actuación.»

Por lo que se refiere a la normativa de Galicia, el art. 124 regula la gestión del suelo urbano mediante Actuaciones aisladas.

Según PAREJO ALFONSO<sup>457</sup>, estaríamos ante la fase de la edificación de los solares o cuasisolares (por lo que las obras de urbanización aún pendientes se ofrecen por su entidad respecto de la edificación accesorias o complementarias). De esta, forma en las actuaciones aisladas, se asume en lo sustancial el proceso de urbanización ya existente acometiéndose obras de urbanización de escasa entidad.

Como sistema de actuación de las Actuaciones Aisladas, también se determina una preferencia por el procedimiento de expropiación forzosa frente a las otras alternativas como la Reparcelación o la ocupación directa (art.126.3 LOUyPRG).

Por una parte, se contiene también un procedimiento específico que tiene por objetivo la realización de las Operaciones de reorganización de la propiedad en suelo urbano consolidado (art.19.b) en relación con el art. 122 LOUyPRG).

De esta forma, se contempla que cuando fuera necesario adaptar la configuración física de las parcelas en suelo urbano consolidado, en aplicación de las determinaciones del planeamiento urbanístico, el municipio podrá delimitar zonas de normalización de fincas sin que ello produzca minoración de los aprovechamientos atribuidos por el plan ni imposición de cesión de aprovechamiento lucrativo a favor del municipio.

Las eventuales variaciones en el valor de las fincas se compensarán en metálico o en la forma en que cada caso se establezca en el correspondiente procedimiento.

Para el suelo urbano consolidado, las previsiones de la LUG, y siguiendo a LUEJE ESPINA<sup>458</sup>, contempla que dado que no existen Áreas de Reparto, no se aplica el sistema de la equidistribución ni, por tanto, se aplica el sistema de las Reparcelaciones (art. 11.2 LUG).

<sup>456</sup> DÍAZ LEMA. J.L. «Derecho Urbanístico de Galicia». Editorial Fundación Caixa Galicia. Año 1989. Págs. 252 y ss.

<sup>457</sup> PAREJO ALFONSO L. «Derecho urbanístico de Galicia» Editorial Marcial Pons. Edición 2011. Págs. 281 y ss.

<sup>458</sup> LUEJES ESPINA R.S. «La ejecución del Planeamiento. Los sistemas de actuación.» En RAPOSO ARCEO (Coord.) Ley 9/2002 de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, Editorial Thomson-Civitas, Madrid, 2003, «La gestión urbanística en la Comunidad Autónoma de Galicia» págs. 197-251.

Por otro lado, se acude al sistema de las Actuaciones Aisladas para completar la urbanización (art. 124) no obstante, la obtención de los terrenos se realizará mediante cualquiera de las modalidades clásicas y tradicionales: expropiación forzosa, convenio urbanístico y permuta (art. 167 LUG).

Finalmente, cuando sea necesario adaptar la configuración de las parcelas, será necesaria la delimitación de zonas de normalización de fincas al amparo del art. 122 LUG.

Según FERNÁNDEZ CARBALLAL<sup>459</sup>, se trata de una previsión innovadora de la Ley del Suelo de Galicia de 2002, con objeto de adaptar la organización jurídico-dominical del suelo a efectos edificatorios, teniendo en cuenta las situaciones de partida de la propiedad, con superficies inferiores a la mínima edificable, parcelas de forma inadecuada o con aprovechamientos urbanísticos de difícil o imposible realización.

### 1.3.13. Actuaciones aisladas en Canarias

En Canarias, el suelo urbano no consolidado precisa de la fijación de Unidades de Ejecución (art. 72.3) y por tanto, la ejecución se realizará según alguno de los sistemas de actuación público o privados contemplados en el Título III de la LUIC.

Por el contrario, el suelo urbano consolidado por la Urbanización queda fuera de la delimitación de Unidades de Ejecución. En este punto, es taxativo el art. 73.4 LUOC que confirma que: «La ejecución<sup>460</sup> del suelo urbano consolidado por la urbanización no podrá llevarse a cabo mediante la delimitación de unidades de ejecución, siendo en este caso de aplicación lo dispuesto en el Título III del Texto Refundido. Se trata por tanto de una ejecución privada, tal y como expresa el art. 88.2 LUIC.

Por tanto, la inexistencia de unidades de ejecución significa que nos encontramos ante actuaciones aisladas en suelo que se llevaran a cabo mediante obras públicas ordinarias (art. 145.1 LUC).

En esta categoría de suelo, y como cita PAREJO ALFONSO, la obtención de dotaciones podrá efectuarse por cesión gratuita en virtud de convenio urbanístico, expropiación o por ocupación directa.

Por último, hay que referirse a la figura de las denominadas «Áreas de Gestión Integrada» (arts. 140 y ss. LUIC) dentro de lo que se incluye el subtipo de las «Áreas de Rehabilitación Integrada» que tienen por objeto la rehabilitación física, social y económica y funcional de una zona urbana con destino turístico o residencial, integrada o no en un conjunto de valor cultural. No obstante, hay que advertir que este sistema de ejecución se encuentra referido a la categoría de suelo urbano de renovación o de rehabilitación urbana (art. 51.2.b LUIC) donde no se diferencia entre el suelo urbano consolidado y no consolidado.

---

<sup>459</sup> FERNÁNDEZ CARBALLAL A. «Derecho Urbanístico de Galicia» Instituto de Formación de Administración Local. Editorial Thomson-Civitas. Madrid. 2003. Pág. 126.

<sup>460</sup> GONZÁLEZ SANFIEL A.M. y PRIETO GONZÁLEZ F. «El marco general de la ejecución del Planeamiento», en VILLAR ROJAS F. (Dir.) Derecho Urbanístico de Canarias. Editorial. Instituto de Estudios Canarios. Tenerife, 2004. Págs. 187-208; VAQUER CABALLERÍA M. «La gestión urbanística y la ejecución de los Planes de Ordenación.» y SANTANA RODRÍGUEZ J.J. «La ejecución de sistemas generales y otras formas de ejecución» en PAREJO ALFONSO L. (Dir) Derecho Canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística» Editorial Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1999. Págs. 427-440 y 481-491 respectivamente.

### **1.3.14. Actuaciones aisladas en la Ley de Urbanismo de Navarra**

Por lo que se refiera a la Ley de Urbanismo de Navarra, se contemplan dos modalidades de ejecución; las actuaciones sistemáticas y las asistemáticas (art. 137.1). Las primeras son propias del suelo urbano consolidado y las segundas del suelo urbano no consolidado.

El suelo urbano no consolidado<sup>461</sup>, al igual que el suelo urbanizable, se ejecuta mediante actuaciones sistemáticas, que requieren delimitación de unidades de ejecución (art. 142) y su desarrollo por medio de algunos de los sistemas de actuación legalmente previstos (art. 156) donde el sistema de equidistribución es el de la Reparcelación (art.149.1)

Asimismo, el art. 58 de la LUN, contempla un sistema de ejecución peculiar en los pequeños municipios para el suelo urbano no consolidado, puesto que permite que se ejecute mediante actuaciones asistemáticas y, asimismo, que se delimiten unidades de ejecución.

Por otra parte, las actuaciones asistemáticas son la figura de la ejecución del suelo urbano consolidado. De esta forma y dada la innecesariedad de obras ordinarias de urbanización y de equidistribución, se efectúa al margen de las unidades de ejecución.

Por tanto, estas actuaciones asistemáticas podrán ser directas sobre los solares o cuando se trate de parcelas que todavía no sean solares, podrán requerir la realización de obras e urbanización complementarias para lo cual bastará de un proyecto de obras ordinarias (art. 135 LUN) o, en algún caso, el de la normalización de linderos por el procedimiento de normalización de fincas (art. 154 LUN).

Este precepto define la normalización de fincas como la regulación física de las fincas para adaptarla a las exigencias del planeamiento, cuando no sea necesaria la equidistribución de beneficios y cargas. Por tanto, consiste en una regularización de linderos, sin que pueda afectar al valor de las fincas en una cuantía superior al 15 % ni a las edificaciones existentes, compensándose en metálico las diferencias.

### **1.3.15. Las actuaciones aisladas en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de Baleares**

El art. 71.2 de la Ley de Ordenación y Uso del Suelo de Baleares determina la ejecución del suelo urbano mediante actuaciones directas para la ejecución de los sistemas generales o de alguno de sus elementos en todas las clases de suelo, así como mediante actuaciones aisladas en suelo urbano.

Por otra parte, en las Actuaciones Aisladas se excluye cualquier sistema de gestión o de equidistribución urbanística limitándose su ejecución a la expropiación forzosa.

### **1.3.16. Las actuaciones aisladas en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia**

Por lo que se refiera a las actuaciones aisladas en la región de Murcia, el art. 189 LOTUM las define como aquellos instrumentos de gestión que tienen por objeto las siguientes funciones:

---

<sup>461</sup> CAÑAS LABAIRU J.I. «La ejecución del Planeamiento (I): Disposiciones generales; actuaciones sistemáticas y obtención de terrenos dotacionales» en RAZQUIN LIZARRAGA M.Mª. y ALENZA GARCÍA J.F. «Derecho Urbanístico de Navarra» Editorial. Gobierno de Navarra. Pamplona 2004. Págs. 486-520. ALLI ARANGUREN J.C. y ALLI TURRILLAS J.C. «Manual de Derecho Urbanístico de Navarra» Editorial Gobierno de Navarra, Pamplona 2005. Págs. 373-455; RAZQUIN LIZARRAGA M.Mª «Urbanismo e iniciativa privada en la nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente Núm. 209/2004. Págs. 125-172.

a) Completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen la condición de solar, si aún no la tuvieran. Ahora bien, aunque el ámbito propio y característico de las Actuaciones Aisladas es el del suelo urbano consolidado, (art. 179.1. LOTUM), excepcionalmente admite su aplicación en el urbano no consolidado (art.179.4 LOTUM).

b) Ejecutar los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, así como ampliar los patrimonios públicos de suelo, en cualquier clase de suelo.

c) Regularizar la configuración de los predios conforme a la ordenación urbanística.

Siguiendo a LÓPEZ PELLICER y PÉREZ ALCARAZ<sup>462</sup>, y de conformidad con lo expuesto en el art. 190 LOTUM, en este tipo de casos se puede actuar mediante la técnica de la gestión urbanística municipal sujeta a la condición de simultanear la urbanización con la edificación.

En este sentido, la Ley utiliza la expresión relativa a la imposición de: «las condiciones necesarias para asegurar que el suelo alcance la condición de solar, debiendo asumir en este supuesto el promotor los gastos que conlleve, y depositar los avales y garantías que correspondan».

Considerando esta redacción, la LOTUM solamente puede aplicar las condiciones llamadas urbanísticas que dependen únicamente del promotor y que se circunscribirían a la ejecución de las obras de urbanización.

En este sentido, no serían admisibles las condiciones de carácter civil, por ejemplo en el supuesto en el que la parte del vial objeto de cesión en la Actuación Aislada no fuese de propiedad del Promotor y hubiera de realizarse un Proyecto de Reparcelación económica u horizontal.

Obviamente, más allá del cumplimiento de las obras de urbanización, la técnica de la licencia condicionada nunca podría afectar a derechos de terceros en el expediente.

### *1.3.16.1. Cesión de viales*

En el supuesto de que sea necesaria la alineación de la parcela por existir retranqueos, en la LOTUM, al igual que el anterior art. 99 del Texto Refundido de 2005, el vigente art. 191 determina que cuando sea preciso regularizar la alineación de una parcela conforme al planeamiento, se podrá establecer de forma directa la cesión gratuita de los terrenos calificados como viales públicos y, además, el compromiso de su urbanización como requisito previo a la obtención de licencia para edificar.

Asimismo, se confirma que cuando la cesión de terrenos suponga más de un 20 por 100 de la parcela o afecta de tal modo a esta que quede como inedificable, el propietario tendrá derecho a la delimitación de una unidad de actuación para la justa compensación de cargas o a su indemnización a cargo de la Administración actuante.

En este sentido, y como bien expone LÓPEZ PELLICER, no hay ninguna razón por la que la cesión de hasta el 20 % haya de realizarse de forma gratuita y no sea objeto de compensación.

Expuesto lo anterior, este tipo de cesiones sin compensación, con aprovechamiento urbanístico o sin repercusión económica contradicen de plano el art. 14 TRLS 08.

---

<sup>462</sup> LÓPEZ PELLICER J.A. y PÉREZ ALCARAZ S. «Derecho Urbanístico de la Región de Murcia» Ley del Suelo de la Región de Murcia. Editorial Diego Martín. 2006. Murcia. PGS. 182 y 183.

### 1.3.16.2. Normalización de fincas

La llamada normalización de fincas prevista en el art. 192 LOTUM también responde a un supuesto de Actuación Aislada y que tiene por objeto adaptar la configuración física de las parcelas del suelo urbano consolidado.

La normalización se limitará a definir los nuevos linderos de las fincas afectadas, siempre que no incida en el valor de las mismas en proporción superior al 15 por 100 ni a las construcciones existentes no declaradas fuera de ordenación. El valor relativo en el porcentaje debe entenderse respecto a la superficie a normalizar o regularizar.

Si se apreciase una diferencia superior al 15 por 100 del valor de las fincas resultantes, el art. 192 LOTUP confirma que ya no se estaría ante un supuesto de actuación aislada, sino que se acudiría a un sistema de actuación integrada.

No obstante, no existe razón para convertir una actuación Aislada en Integrada, por el simple hecho de una diferencia de valoración en la finca inicial. De hecho, la parcela perfectamente podría desarrollarse a través de una actuación Aislada o Edificatoria, mediante un Proyecto de Reparcelación Horizontal y la aplicación de coeficientes correctores que tengan en cuenta las situaciones de partida de cada una de las fincas de origen afectadas.

Esta cuestión, no obstante, se ha resuelto por la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de fecha de 11 de septiembre de 2009 (Nº 722/2009), Ponente Sánchez de la Vega**, y que confirma la procedencia de una Actuación Integrada aprobada por el Ayuntamiento de Alhama de Murcia así como de un Proyecto de Reparcelación en el caso de un expediente de regularización en el que se afectaba a la parcela en un 31,95 %.

*«En el presente caso, existe una obligatoriedad de cesión del 31,95% fijada por el PGOU; de manera que la delimitación de la unidad aparece como un elemento esencial para llevar a cabo la gestión urbanística, en orden a preservar el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios.*

*Esta cesión de parte del terreno para viales se compensa con el otorgamiento de un índice de edificabilidad en el nuevo edificio que se permite construir dentro de la superficie delimitada, así, se materializa en 579 m<sup>2</sup>. Estos datos resultan del proyecto aportado con la demanda como documento nº 5. Así, esos 579 m<sup>2</sup> resultan de multiplicar por 3 alturas, los 193 m<sup>2</sup> de solar que se reconocen en la unidad de actuación, y a ello hay que añadir que se conserva la edificabilidad que corresponde al edificio catalogado propiedad de la recurrente.»*

Este criterio se confirma con la **Sentencia del TSJ de Murcia de 28 de enero de 2008 (Rec. 1575/2003), Ponente Consuelo Uris Lloret**, que confirma la legalidad de la delimitación de una Unidad de actuación realizada por el Ayuntamiento de Los Alcázares en un suelo urbano consolidado que no reunía la condición de solar en razón a dos motivos fundamentales:

- La apertura de un vial con la cesión de terrenos en más de un veinte por ciento de la parcela y que suponen que el propietario tiene derecho a la delimitación de una Unidad de Actuación para la justa compensación de cargas.
- La indudable rentabilidad y la extraordinaria plusvalía que se producía respecto de la totalidad de inmuebles incluidos en dicha unidad de ejecución.

### 1.3.16.3. Actuaciones aisladas en actuaciones de dotación

Finalmente y enlazando con el art. 16 TRLS 08, la LOTUM incorpora en su artículo 193, y en el marco de las Actuaciones Aisladas, las denominadas como Actuaciones de Dotación, pero con una técnica normativa ciertamente insuficiente.

De hecho, se definen estas como aquellas actuaciones que afectan a una o varias parcelas de suelo urbano consolidado que, no comportando la reurbanización integral del ámbito, han visto incrementada su edificabilidad y, en consecuencia, es necesario compensar dicho incremento con mayores dotaciones públicas.

Sin embargo y como así se ha indicado anteriormente, las actuaciones de dotación en esta Comunidad Autónoma se limitan a los «incrementos de edificabilidad» olvidándose del resto de actuaciones que también comportan actuaciones de dotación, como resultarían ser los aumentos de densidad edificatoria o los cambios de usos urbanísticos que generarían los mismo equilibrios dotacionales y la participación municipal en las plusvalías urbanísticas.

## 2. ESPECIAL REFERENCIA A LAS ACTUACIONES AISLADAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

### 2.1. Regímenes de actuación: integrada y aislada

La LOTUP, siguiendo en este aspecto la pauta marcada por la derogada LUV y tal y como realizase su predecesora LRAU, sigue reconociendo como sistemas de gestión del suelo tanto a las Actuaciones Integradas como a las Aisladas.

Uno y otro régimen se diferencian fundamentalmente por la envergadura de la obra pública de transformación del suelo que comportan: en la Actuación Aislada, que en principio afecta a una sola parcela, la transformación es menor (únicamente operan en suelo urbano); mientras que en la Actuación Integrada, que afecta a dos o más parcelas, la obra pública de urbanización es de mayor volumen (concebidas esencialmente para el suelo urbanizable, también caben para el desarrollo de unidades de ejecución delimitadas en suelo urbano).

Los Programas de Actuación Integrada (PAI) se asimilan a los conceptos previstos en TRLS «actuaciones de urbanización» (art. 14.1.a), que comprenden tanto las «actuaciones de nueva urbanización» (suelo urbanizable) como las que tienen por objeto «reformular o renovar la urbanización en un ámbito de suelo urbanizado».

Por tanto y como así se ha indicado, la función atribuida por la LOTUP para los PAA no deja de ser por una parte continuista, y por otra innovadora respecto de la LUV.

A diferencia del PAI, cuyo ámbito lógico y natural respondía a la gestión del suelo urbanizable así como el suelo urbano no consolidado, el llamado Programa para el desarrollo de Actuaciones Aisladas (en adelante, PAA) sigue teniendo el cometido esencial de ejecutar el planeamiento urbanístico en suelo urbano consolidado, integrado por los terrenos que el plan sujete al régimen de las Actuaciones Aisladas (art. 73.3 LOTUP).

Ello, naturalmente, cuando resulte necesaria la presentación de un PAA, pues lo más habitual en la práctica es que la Actuación Aislada consista meramente en la solicitud de la licencia urbanística de edificación.

Esta es la solución adoptada por el art. 73.3 LOTUP que determina con total claridad que: «Las Actuaciones Aisladas consisten en la edificación de solares o la rehabilitación de edificios, mediante licencia directa de obras».

Única y exclusivamente cuando no puede concederse la citada «licencia de obras directa», y como fin complementario, se desarrollarán mediante la Programación propiamente dicha.

Esta cuestión resulta especialmente conflictiva si se analizan los distintos pronunciamientos dictados por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que ha admitido, en numerosas ocasiones, la concesión de una licencia condicionada a la obtención, por parte del promotor, del vial de servicio de propiedad de un tercero<sup>463</sup>.

En este sentido, la Sentencia del **Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 14 de noviembre de 2013, rec. 285/2010 Ponente: Blanes Rodríguez, Estrella**, enjuicia la licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento de Benlloch (Castellón) sin disponerse de la totalidad del vial de servicio propiedad de un tercero.

<sup>463</sup> GARCÍA VALDERREY M.A. «Las licencias condicionadas: parcelas que no alcanzan la condición de solar. Revisión de nulidad de licencias condicionadas a que la parcela alcance la condición de solar en suelo urbano no consolidado. Práctica Urbanística, Nº 102, Sección Práctica Profesional, Marzo 2011, pág. 6, Editorial LA LEY

«Hay que concluir que la tramitación y aprobación de la actuación aislada, no contraviene la normativa vigente y que la aprobación de esta actuación con posterioridad al otorgamiento de la licencia de obras no es motivo de nulidad».

La misma conclusión se adopta con la **sentencia del 26 de diciembre de 2012, rec. 838/2011 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Ponente: Revuelta Pérez, Inmaculada** que determina la legalidad de tanto la licencia de obras como de la licencia de ocupación otorgada por el Ayuntamiento de Valencia, condicionada a la obtención de 56,93 m<sup>2</sup> de una parte del vial de servicio y de propiedad de un tercero<sup>464</sup>.

El mismo ámbito de la Actuación Aislada, pero ahora respecto de la licencia de ocupación, es enjuiciada por la **Sentencia de 25 de enero de 2013 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Ponente: Altarriba Cano, Carlos**. Sin embargo, ahora cambia de criterio, determina la ilegalidad de la licencia condicionada y considera que:

«Toda compensación debe articularse en un procedimiento con todas las garantías. No es correcto, ni admisible que, la determinación de los derechos subjetivos de aquellos que están interesados en el ámbito urbanístico, se haga al margen de los procedimientos de equidistribución que determina la Ley.»

### 2.1.1. Definición del programa de actuación aislada. Ampliación del ámbito de la parcela-manzana-área urbana

El art. 15.1 LUV definía la Actuación Aislada como aquella que tenía como objeto: «*una sola parcela y supone su edificación, así como, en su caso, la previa o simultánea urbanización precisa para convertirla en solar conectándola con las redes de infraestructuras y servicios inmediatas y preexistentes*».

Más extenso era el concepto de Actuación Aislada contenido en el art. 247.1 del ROG TU, que la definía como: «*el proceso urbanístico por el que se establecían las condiciones jurídicas, económicas, temporales, de planeamiento y, en su caso, de edificación o rehabilitación, para desarrollar una parcela urbana y los suelos colindantes que no tuviesen la consideración, por sí mismos, de parcela mínima edificable, independientemente del número de fincas registrales afectadas*».

<sup>464</sup> A su vez la Sentencia de 26 de diciembre de 2012 dictada por el TSJCV concluye que «Lo más correcto hubiera sido anular la licencia y llevar a cabo la obra edificatoria, como prevé el ordenamiento urbanístico, mediante una actuación aislada, dado que no se había cedido completamente el suelo dotacional preciso para urbanizar, como exige el art. 75.2.c) LRAU, por tratarse de suelo urbano carente de programa, y no existía acuerdo entre las partes, si bien el Ayuntamiento, atendidas las circunstancias concurrentes (sobre todo, por la limitada superficie de la parte del vial no cedida formalmente y la presencia de terceros adquirentes de buena fe) buscó, como solución alternativa, el condicionamiento de la licencia a la cesión del vial y obligó al peticionario a poner a disposición del titular de la parte del vial su valor económico. Llegados a este punto, procede determinar las consecuencias de la actuación administrativa objeto de fiscalización. Nos encontramos ante un vicio de carácter procedimental, ya que la actuación edificadora debería haberse ejecutado a través de un programa de actuación aislada, si bien es acorde con la ordenación urbanística y no plantea problemas de índole material. Se está, por tanto, ante una irregularidad de carácter formal, no invalidante, conforme al art. 63.2 de la Ley 30/1992, que establece «el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar el fin o dé lugar a la indefensión de los interesados». En nuestro caso, no concurren ninguno de estos dos supuestos. De haberse ejecutado la obra mediante un programa de actuación aislada el resultado final no habría variado sustancialmente.»



Como ya se ha dicho, el actual art. 73.3 LOTUP define las Actuaciones Aisladas como aquellas que consisten en la edificación de solares o la rehabilitación de edificios mediante licencia directa de obras.

Asimismo y cuando no sea posible realizarla mediante licencia directa de obras, como fin complementario, también puede conllevar:

a) La realización de obras de urbanización adyacentes a la parcela, para completar los servicios urbanísticos existentes, convirtiéndola en solar.

b) Reparcelación horizontal de la finca.

Con independencia de la mayor o menor extensión y complejidad de estas definiciones, lo cierto es que todas ellas combinan dos criterios diferentes: por un lado, el ámbito físico de la Actuación Aislada, y por otro lado, el objeto de la misma.

### 2.1.1.1. *Ámbito físico*

La Actuación Aislada siempre tendrá lugar en suelo urbanizado, incluso cuando incluya la ejecución de las obras de urbanización necesarias para dotar a la parcela de la condición de solar. Asimismo, la Actuación Aislada nunca comporta el paso del suelo rural a la situación de suelo urbanizado (art. 12.2.b TRLS).

La parcela objeto de una Actuación Aislada, al ubicarse necesariamente en suelo urbano consolidado, siempre podrá llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión a las instalaciones ya en funcionamiento, lo que necesariamente determina su consideración legal como suelo urbanizado (art. 12.3 TRLS).

Por lo que se refiere propiamente al ámbito físico de la Actuación Aislada, el artículo 15.1 LUV determinaba un ámbito de aplicación del PAA, respecto a la parcela desde el punto de vista urbanístico.

En este sentido, cuando el citado artículo 15.1 determinaba que la Actuación Aislada *«deberá reunir las características mínimas necesarias para cumplir con las reglas de parcelación urbanística»*, realizaba una remisión en bloque a la definición contenida en el art. 15 del Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana, aprobado por Orden de 26 de abril de 1999 del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (RZOU), como *«aquella que cumple las condiciones dimensionales, formales y de ubicación que exija el Plan para que pueda autorizarse en ella la edificación»*.

De conformidad con lo establecido en el art. 15.1 de la LUV, el ámbito físico de la Actuación Aislada incluía la parcela mínima edificable, así como el suelo dotacional **colindante**, cuando el mismo se encuentre total o parcialmente pendiente de urbanización.

La LOTUP ha sustituido el término «colindante» que según la Real Academia de la Lengua Española hacía referencia a la expresión de «contigüidad» y que exigía que la parcela estuviese «tocando» el suelo dotacional, por el adjetivo de **«adyacente»**, que según la RAE se refiere a «inmediación o proximidad».

Por ello, podemos afirmar que el ámbito físico de la Actuación Aislada coincide con el área de reparto uniparcelaria, que es la aplicable en suelo urbano consolidado en defecto de previsión expresa del plan, formada por *«cada solar o, en su caso, cada parcela de destino privado, junto con el suelo dotacional colindante que le confiere la condición de solar o que sea preciso para dotarle de ella mediante su urbanización»*.

Según LATORRE HERNÁNDEZ<sup>465</sup>, el suelo dotacional colindante que se integraba en el ámbito de la Actuación Aislada, que debía ser objeto de cesión y urbanización, se refería a lo que se conoce en terminología urbanística como «ámbito vial de servicio».

Incluso, de conformidad con distintas sentencias provenientes de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, se admite la ampliación del ámbito «vial de servicio» a otros suelos dotacionales, entre los que se podría incluir zonas verdes y equipamientos.

En este sentido, la sentencia del TSJ CV de fecha de 3 de noviembre de 2006, Ponente JOSÉ MARTÍNEZ-ARENAS SANTOS, admite que se incluya en el ámbito del PAA en el municipio de Moixent una zona verde colindante con el vial de servicio.

«Aunque se trata de desplazar esta zona verde del Programa de Actuación Aislada, por no ser colindante, sí que debe formar parte de ella, pues en los planos aportados en el expediente se aprecia que sí que linda, con el vial denominado B, que junto con el A forman la calle en proyecto en forma de L».

El estudiado hasta ahora sería el ámbito físico «mínimo» de la Actuación Aislada. Así, parece ser que lo afirma el artículo 73.3.a) LOTUP cuando condiciona la realización de las obras de urbanización adyacentes a la «**parcela**».

A la misma conclusión se llega tras la lectura del art. 248.1 del ROGTU, según el cual el ámbito espacial de la Actuación Aislada será «*cuanto menos, una superficie igual a la de la parcela mínima fijada por el planeamiento*», a la que habría que añadir sus ámbitos adyacentes (antes vial de servicio).

Expuesto lo anterior, y como sostiene PALAU NAVARRO, consideramos que la LOTUP ha ampliado de forma significativa el ámbito del PAA, de la parcela urbanística hasta la «Manzana»<sup>466</sup>.

La definición de Manzana se incluye en el artículo 10 del Reglamento de Zonas de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Orden de 19 de abril de 1999, denominándose como tal a las: «Superficies de suelo delimitada por alineaciones de vial contiguas».

De esta forma, el artículo 74 LOTUP permite la ejecución mediante PAA de manzanas, en los siguientes casos:

a) En Manzanas con urbanización preexistente completa, salvo que se trate de una Área de Renovación Urbana Prioritaria.

b) En Manzanas con urbanización parcial, siempre que sea viable conectar con la urbanización existente los frentes no urbanizados.

No obstante lo expuesto, el protagonismo de la Manzana se desdibuja de nuevo a favor de la parcela, por cuanto, el art. 77.1 LOTUP (Reglas de equidistribución de Actuaciones Aisladas) determina que en el suelo urbanizado sometido a «actuaciones aisladas, no procedería la delimitación de Áreas de Reparto, constituyéndose cada parcela como el ámbito de atribución de los aprovechamientos correspondientes».

Una de las novedades más importantes de la LOTUP reside en la posibilidad de aumentar el ámbito de los PAA a «**Pequeñas Áreas Urbanas**» en «núcleos rurales tradicionales de población inferior a cinco mil habitantes».

<sup>465</sup> LATORRE HERNÁNDEZ M. Los Programas de Actuación Aislada y su relación con el Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar. Manual Comentarios a la Legislación Urbanística. Homenaje a José Luis Lorente Tallada. Edición Tirant lo Blanch. 2009.

<sup>466</sup> PALAU NAVARRO J.M. «Principios generales y conceptos de la gestión urbanística» Jornadas de la Nueva Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros. Octubre 2014

De esta forma, el art. 31.3 LOTUP permite que los PAA tengan: **toda la amplitud que sea necesaria** para acoger las demandas de la población y prolongar la morfología tradicional de calles y edificios, legitimando exigencias más sencillas de urbanización que aconsejen su densidad moderada, su entorno agrario y escasa motorización».

Si bien, conviene apuntar la novedad y el progreso de esta nueva herramienta, todo ello sin perjuicio de su análisis más completo y perfeccionado en capítulos posteriores.

### 2.1.1.2. Objeto

Del art. 73.3 LOTUP y tal y como establecía el anterior artículo 15.1 de la LUV, se desprende que la finalidad primordial de todo PAA consiste en la edificación de solares o la rehabilitación de edificios.

En este sentido y mediante una desafortunada redacción, el citado artículo 73 LOTUP determina que: «Las actuaciones aisladas consisten en la edificación de solares o la rehabilitación de edificios», para luego indicar que estas Actuaciones Aisladas se desarrollarán mediante Programas.

Esta situación parece ser que se resuelve en el art. 106 LOTUP que aclara definitivamente que los PAA se utilizan cuando no procede el otorgamiento de licencia urbanística directa.

## 2.1.2. Supuestos de actuación aislada

Considerando los antecedentes expuestos, llegamos a la conclusión de que, en la mayor parte de los casos, la actuación aislada consistirá en la mera presentación de una solicitud de licencia de edificación.

La única cuestión que puede derivar, es que nos encontremos con una variedad de propietarios de la parcela edificable o, incluso, propietarios distintos del ámbito vial de servicio y no se ha alcanzado el acuerdo voluntario entre ellos, por lo que en este caso será obligatoria la tramitación de un Programa de Actuación Aislada y la delimitación de una unidad de ejecución.

Como expone LATORRE HERNÁNDEZ<sup>467</sup>, puede suceder que el propietario de la parcela edificable no haya podido adquirir de forma amistosa la totalidad del suelo dotacional público integrante del ámbito vial de servicio que debe ceder gratuitamente al Ayuntamiento, por lo que acude a la figura del PAA como vía de resolución forzosa del conflicto.

Éste incorporará un Proyecto de Reparcelación Forzosa, a través del cual se procederá al reparto de aprovechamientos y de cargas de urbanización entre ambos propietarios, además de operarse la cesión gratuita al Ayuntamiento de los citados suelos dotacionales.

En este contexto, los supuestos de Actuación Aislada se regulan en el apartado 73.3 LOTUP, según el cual, cuando no proceda la concesión directa de una licencia de obras, el Plan podrá preverlas en los siguientes casos:

**a) Realización de Obras Accesorias de Urbanización adyacentes a la parcela para completar los servicios urbanísticos existentes convirtiéndola en solar.**

*Esta situación ya se encontraba incluida dentro de los casos previstos en el art. 15.1 LUV consistente en la necesidad de «completar la urbanización parcialmente existente en manzanas o peque-*

---

<sup>467</sup> LATORRE HERNÁNDEZ M. Op. cit. 356

ñas unidades urbanas equivalentes donde, al menos, alguna de sus parcelas características ya sea solar».

En este segundo supuesto de Actuación Aislada sí resulta necesaria la urbanización del ámbito vial de servicio que formara parte del ámbito físico de la Actuación Aislada y también, en consecuencia, del área de reparto uniparcelaria. Si la parcela colindante ha alcanzado previamente la condición de solar, los servicios urbanísticos necesarios se encontraran a pie de parcela, por lo que la obra de infraestructura se limitará a la extensión de los correspondientes servicios urbanísticos y al pavimentado de la calzada y encintado de aceras.

#### **b) La Urbanización y Edificación de Pequeñas Áreas Urbanas en municipios de carácter rural con escasa población.**

*Si bien se trata de un supuesto innovador en la LOTUP, presenta muchas ventajas para los municipios de este carácter que les permitirá, enormemente flexibilizar el procedimiento de gestión de suelo, fundamentalmente en las zonas de borde y en las bolsas de suelo vacante de los mismos.*

*Expuesto lo anterior y sin prejuzgar el carácter bien intencionado de la medida, se plantean importantes dudas interpretativas, y también lagunas y vacíos que será necesaria ir resolviendo vía Reglamentaria.*

*Se piensa en actuaciones de reducidas dimensiones, localizadas en los bordes de ciudad, constituyéndose una de las excepciones a las propuestas de PAI que, necesariamente, deberían sujetarse este tipo de ámbitos en el resto de los municipios (art.31.a.ii LOTUP).*

*No obstante, y pese a las dudas interpretativas que genera este nuevo supuesto, en un principio resulta especialmente interesante nueva propuesta de gestión que confiamos que tendrá una numerosa aplicación en los municipios de este ámbito.*

#### **c) Cuando se ejecute a través de una Reparcelación Horizontal.**

Este régimen de la Reparcelación Horizontal se encuentra regulado en el art. 95 LOTUP, consistiendo dicha modalidad en la adjudicación, incluso forzosa, de departamentos de una obra nueva declarada en construcción a cambio de las primitivas propiedades, con observancia de la proporcionalidad y equidad en su valor.

*Se aplica en los supuestos de régimen de edificación o rehabilitación forzosa o en sustitución del propietario (art. 185 y 186 LOTUP).*

*El reparto se rige por los principios reparcelatorios de coincidencia y proximidad; si su aplicación es imposible, la adjudicación se corregirá con coeficientes de valoración objetiva o compensaciones en metálico.*

#### **d) Gestión de Áreas Semiconsolidadas.**

*Como contempla el Anexo IV de la LOTUP, cuando, en virtud del régimen establecido para las áreas semiconsolidadas, deban excluirse de la actuación integrada determinados ámbitos de actuaciones aisladas, la superficie computable del sector se obtendrá restando de la superficie del sector la superficie de dichas actuaciones aisladas.*

Por lo que se refiere a esta cuestión, el artículo 193.3 LOTUP, para las Áreas Semiconsolidadas, determina que:

*«la superficie de la parcela neta, cuando contenga una edificación lícita que deba conservarse, no computa dentro del ámbito o sector al aplicarle los aprovechamientos tipo o reglas de equidistribución u otros índices o estándares generales, sino que, posterior y autónomamente, deberá compensar su excedente de aprovechamiento, en régimen de actuaciones aisladas, cuando su titular reedifique o*

*inste un incremento de construcción, un cambio de uso o una rehabilitación que revistan un alcance equivalente a la reedificación».*

#### **e) Cuando se gestione una Actuación de Dotación.**

*Aunque la LOTUP se refiere a los incrementos de edificabilidad, sin hacer referencia a los cambios de uso, el artículo 16 TRLS 08 faculta la ejecución de estas actuaciones mediante la ejecución de Actuaciones Aisladas.*

*Por ejemplo y en la ciudad de Valencia, el artículo 3.2 del acuerdo del Ayuntamiento de Valencia de 30 de abril de 2004, por el que se aprobó la modificación número dos de los criterios para la formulación de propuestas de modificación del planeamiento vigente que tengan por objeto recalificación a uso residencial de enclaves terciarios o industriales en suelo urbanos (DOGV nº 4.762, de fecha 27 de mayo de 2004), cita:*

*«3.2 En actuaciones aisladas, cuando la modificación propuesta vincule el suelo a la construcción de viviendas sometidas a regímenes de protección pública, se podrá recalificar a uso residencial la totalidad del aprovechamiento objetivo (de uso terciario o industrial) atribuido por el Plan, manteniendo únicamente la compatibilidad de usos terciarios en planta baja cuando así se permita en las normas urbanísticas que resulten de aplicación y en los términos que las mismas establezcan»*

#### **f) Gestión de Actuaciones en el medio urbano.**

*La Ley se refiere a las denominadas actuaciones sobre el medio urbano reguladas en el Título II de la Ley 8/2013 de Regeneración, Rehabilitación y Renovación Urbana. Se persigue con ellas realizar obras de rehabilitación cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación en los requisitos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad afectando tanto a edificios como a tejidos urbanos (art. 7 LRRR)*

### **2.1.3. Delimitación entre Actuación Integrada y Asilada**

La LUV y el ROGTU nunca delimitaron de forma clara y precisa los criterios de diferenciación entre los Programas de Actuación Integrada y los Programas de Actuación Aislada, especialmente cuando se trataba de gestionar el suelo urbano.

Esta situación fue analizada por la **Sentencia de 20 Mayo de 2009, rec. 876/2006 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Ponente: Alonso Más**, María Josefa que cita:

*«Cuando de suelo urbano se trata, se permite tanto Programas de Actuación Aislada como Programas de Actuación Integrada, como determinadas actuaciones urbanísticas en ausencia de programa. Pero esto no significa que los Programas de Actuación Integrada se deban entender admisibles en suelo urbano, sin ningún tipo de matices y de forma indiscriminada. Ello es así porque el actual marco normativo considera que la regla general es que, en suelo urbano, proceden las actuaciones aisladas; de modo que las actuaciones integradas en suelo urbano sólo proceden de modo excepcional.*

*Así se deduce claramente que sólo son viables, excepcionalmente, las actuaciones integradas en suelo urbano (...) cuando dichos terrenos contaran con todos o algunos de los servicios urbanísticos que les permitirían realizar actuaciones aisladas, pero en cambio se considerarían más convenientes las actuaciones integradas, lo que traslada la cuestión a resolver a la determinación si esta justificación resulta en el caso de que se trate resulta suficiente. Y ello, entre cosas, porque no hay que olvidar que la noción de «conveniencia», constituye un concepto jurídico indeterminado, asequible a la interpretación por los órganos de este orden jurisdiccional; sin que del mismo pueda deducirse la existencia de una facultad omnínoda de apreciación de lo que deba considerarse como «conveniente» por parte de la Ad-*

*ministración municipal; y sin que tampoco sea legítimo utilizar las potestades urbanísticas municipales para fines distintos de los consignados en el Ordenamiento jurídico».*

La LOTUP pese a disponer de un artículo con la denominación de «Diferencias entre Actuaciones Integradas y Aisladas» como se apreciará en los capítulos posteriores, no acaba de perfilar en su contenido los rasgos diferenciales entre ambos instrumentos de gestión.

Permanece, pues, sin solución normativa una de las cuestiones más confusas de la gestión del suelo urbano.

Según NOGUÉS GALDÓN<sup>468</sup>, esta variedad de hipótesis hace que los conceptos de Actuación Integrada y Actuación Aislada descansen en ocasiones sobre previsiones normativas caracterizadas por lo que se ha acuñado como «indeterminación en las regulaciones legales».

Nos referimos a expresiones del tipo siguiente: «se estime necesaria su ejecución mediante Actuaciones Integradas» (art. 14.c LUV); «salvo que su dotación de servicios urbanísticos sea contradictoria con el nuevo destino del suelo previsto por el planeamiento o insuficiente o inadecuada para servir a los nuevos aprovechamientos resultantes de su ordenación» (art. 15.2.a LUV); «cuando sea más oportuno para ejecutar las obras de reforma interior (art. 15.2.c LUV)»; «sea necesario repartir justamente cargas y beneficios entre los propietarios afectados» (art. 249.1.b ROGTU); «resulte justificado que el régimen de Actuación Aislada es el más idóneo» (art. 249.4 ROGTU); «la realidad de los hechos demuestre que es necesaria una Actuación Integrada en lugar de una Actuación Aislada para garantizar una calidad y homogeneidad óptimas de la urbanización» (art. 267.2 ROGTU).

Según TARDIO PATO<sup>469</sup>, este supuesto se encuentra muy relacionado con los casos de remodelación interior del suelo urbano. De esta forma, debía ponerse en relación con el art. 21.4 letra a LUV que permitía que excepcionalmente en suelo urbano con urbanización consolidada, los Programas de actuación Integrada podrán actuar mediante Planes de reforma Interior cuando decaiga la utilidad de la urbanización existente para los nuevos usos, tipos edificatorios, aprovechamientos o la remodelación de la estructura urbana que imponga el nuevo planeamiento.

En igual sentido, el art. 21.4 LUV que contempla el régimen de las actuaciones integradas cuando el suelo, «aún habiendo estado previamente urbanizado, se halle en áreas de reforma interior que precisen completar sus dotaciones mediante la actuación integrada para la implantación de nuevos usos, tipologías y aprovechamientos previstos o por cambiar su función o estructura urbana».

Por tanto, según este autor, podrían incluso admitirse las actuaciones aisladas en los cambios de usos o demodelación de suelo urbano consolidado por la urbanización, como en el caso del suelo urbano no consolidado por la urbanización, por tratarse de áreas de nueva urbanización adyacentes al suelo urbano sin entidad suficiente para configurar un sector de Planeamiento parcial.

Por ello, antes de detallar el régimen jurídico específico del instrumento mediante el que se llevará a efecto cada una de esas Actuaciones (el Programa de Actuación Integrada y el Programa de Actuación Aislada), conviene detenerse en el análisis del alcance que tienen las facultades de la Administración para optar por uno u otro regímenes de gestión del suelo en cada caso concreto.

---

<sup>468</sup> NOGUÉS GALDÓN H. «Los Programas de Actuación Urbanística en la Comunidad Valencia» Editorial Tirant lo Blanch. Edición 2007. Página 83.

<sup>469</sup> TARDIO PATO J.A. «La Gestión Urbanística en el Derecho de la Unión Europea, del Estado Español y de la Comunidad Valenciana». Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación. Número 17. Página 174.

En un principio, la diferencia entre la Actuación Integrada y la Aislada se encuentra fundamentalmente en el volumen de obra pública de urbanización que comportan una y otra, que lógicamente será muy superior en la Integrada.

Esa fue la opinión manifestada por el artículo 10.2 del Decreto 201/98, que alude a la consolidación de la urbanización justamente por referencia a aquellos suelos en los que, por la escasa envergadura de la obra urbanizadora a realizar, permitan las actuaciones aisladas.

Por su parte, ALEMANY CLIMENT<sup>470</sup> considera que mientras el objetivo de una actuación integrada es, básicamente, la urbanización y sólo secundaria o excepcionalmente la edificación, las actuaciones aisladas tienen como objetivo fundamental la edificación de un solar o la rehabilitación de un edificio y sólo accesoriamente y en la medida en que sea necesario para dotar a la parcela de la condición de solar, el de urbanizar.

Ahora, tras la lectura del art. 74.1.b) LOTUP, la delimitación entre PAA y PAI obedece a si en la manzana existe una «urbanización parcial» que se gestionará como actuación aislada, o si en la manzana no existe ningún grado de «urbanización preexistente» (73.1.c LOTUP) o cuando no sea viable conectarlo con la urbanización existente (73.1.b LOTUP) que se hará como integrada.

Estas lagunas interpretativas suscitaban la cuestión de en qué punto se colocaba la línea divisoria entre Actuación Integrada y Aislada.

PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA EN LA LUV	PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA EN LOTUP
Urbanización de dos a más parcelas realizada conforme una única programación. ART. 14 LUV	Comportan la urbanización conjunta y programada de una o varias unidades de ejecución completas (art. 73.1 LOTUP)
Al regular las Actuaciones Integradas en suelo urbano, dice en su último párrafo que «...habrá de tratarse, cuanto menos, de manzanas completas o terrenos dotacionales, y nunca de parcelas aisladas. Art. 21.4.b) LOTUP.	Terreno carente de urbanización en todas sus frentes junto al vial o viales imprescindibles para transformarlo en solar (art.74.1.b LOTUP)

Comenzando por el análisis de la regulación de las Actuaciones Integradas, el art. 14 de la LUV consideraba como tal, la que tiene por objeto «*la urbanización pública conjunta de dos o mas parcelas realizada conforme a una única programación*», reiterando de forma redundante la letra a) de este mismo precepto que estamos ante una Actuación Integrada cuando la ejecución de la obra pública de urbanización da lugar a la producción de «*dos o mas solares simultáneamente*». Sin embargo, el art. 21.4.b), al regular las Actuaciones Integradas en suelo urbano, dice en su último párrafo que «*... habrá de tratarse, cuanto menos, de manzanas completas o terrenos dotacionales, y nunca de parcelas aisladas*».

Surge, pues, a la vista de estos preceptos, una primera dificultad interpretativa: la «parcela aislada» indudablemente será objeto siempre de una Actuación Aislada, pero no queda claro si el salto al régimen de las Actuaciones Integradas se produce desde el momento en que resulten incluidas «dos o mas parcelas» o solo cuando su ámbito llegue a abarcar «manzanas completas».

Se ha eliminado la referencia (art. 14.b LUV y 267.1b ROGTU), a la delimitación contenida por el umbral de los 40.000 m<sup>2</sup>. que diferenciaba a las Actuaciones Aisladas de las Integradas<sup>471</sup>.

<sup>470</sup> ALEMANY CLIMENT, S., El registro municipal de solares y edificios a rehabilitar en la Comunidad Valenciana. Tirant lo Blanch. Edición 11/2005 Pagina 88.

<sup>471</sup> PALAU NAVARRO. J.M.,: «Gestión del suelo urbano en la legislación urbanística Valenciana» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Número 211 2004, Pagina 67. determinaba que: «Aunque parece claro que la actuación urbanística integrada o aislada se pone en relación con las obras de urbanización, no está tan claro que una parcela de unos 39.999 m<sup>2</sup> puede ser desarrollada mediante actuaciones aisladas (de hecho esta parcela debería tener vías intermedias

PROGRAMA DE ACTUACIÓN AISLADA EN LA LUV	PROGRAMA DE ACTUACIÓN AISLADA EN LA LOTUP
Gestión y ejecución de una sola parcela (art. 15 LUV)	
Puede tener por objeto «completar la urbanización parcialmente existente en manzanas o pequeñas unidades urbanas equivalentes siempre que alguna de sus parcelas características ya sea solar (art. 15.2.b LUV y 249.3 ROGTU)	Deben tener por objeto la ejecución de manzanas que cuenten con una urbanización parcial, siempre que sea viable conectarla con la Urbanización existentes a los frentes no urbanizados» (art.73.1 LOTUP)

Expuesto lo anterior, el art. 15 de la LUV comenzaba definiendo el PAA como el instrumento de gestión que tenía por objeto: «*una sola parcela*».

Pero a continuación, su apartado 2.b) admitía la Actuación Aislada «*para completar la urbanización parcialmente existente en manzanas o pequeñas unidades urbanas equivalentes*», bastando en este último supuesto que «*alguna de sus parcelas características ya sea solar*» (en el mismo sentido, art. 249.3 ROGTU). De esta forma, solo, pues, si ya ostentaba la condición de solar alguna de las parcelas integrantes de la manzana, se admite el recurso a la Actuación Aislada para completar la urbanización del resto de la misma.

Esta cuestión ha tratado de resolverse a través de la Sentencia de 4 de abril de 2012 dictada por el TSJ CV Ponente: CARLOS ALTARRIBA CANO y en la que se determina que el objeto de los Programas de Actuación Aislada se centra en:

«completar la urbanización de los terrenos que estime oportuno y preferible someter a este régimen, cuando ello sea posible sin menoscabo de la calidad y homogeneidad de las obras de infraestructura correspondiendo. En particular, el Plan podrá prever que se complemente mediante Actuaciones Aisladas la urbanización parcialmente existente en manzanas o pequeñas unidades urbanas equivalentes donde, al menos, alguna de sus parcelas características ya sea solar».

El Plan también preverá su ejecución mediante Actuaciones Aisladas en los solares que no precisen de ninguna obra de urbanización por existir ya ésta de forma completa, salvo que su dotación de servicios urbanísticos sea contradictoria con el nuevo destino del suelo previsto por el planeamiento o insuficiente o inadecuada para servir a los nuevos aprovechamientos resultantes de su ordenación.

Los terrenos cuya condición de solar decaiga por obsolescencia o inadecuación de su urbanización se sujetarán:

A) Al régimen de Actuaciones Integradas, cuando sea preceptivo o conveniente según las disposiciones anteriores.

B) Al régimen de Actuaciones Aisladas, si fuera más oportuno para ejecutar las obras de reforma interior, mejora o saneamiento correspondientes.

Esto indica que la Actuación Aislada es precisamente la apropiada para completar la urbanización de ciertos suelos, incluso aquellos que tuvieren la condición de suelos consolidados por la urbanización.

Es más, la norma va un poco más lejos, según vemos, pues está expresamente autorizando las actuaciones aisladas en aquellos casos en los que, aun tratándose de solares, ello no obstante, el planeamiento vigente prevea la compleción de la urbanización, como ocurre en el presente caso, se-

---

de comunicación, y desde luego, está llamada a dividirse en una multiplicidad de solares edificables, con lo cual el carácter integrado de la actuación parece claro aunque se trate de un propietario único.)



gún pone de manifiesto la sentencia, en el que el nuevo Plan General cambia la tipología edificatoria y prevé un nuevo vial de necesaria apertura en el borde de lo urbano, donde se sitúa el suelo del actor.

Todo ello determina que el uso de la Actuación Aislada sea un criterio legítimo amparado por la Ley y necesario para ajustar el conjunto del equilibrio de cargas en el planeamiento.

En tal caso, a pesar de tratarse de una Actuación Aislada, el efecto final de la acción urbanizadora podía consistir en la producción de dos o más solares.

Con la LUV, la urbanización de una manzana completa exige de forma ineludible una Actuación Integrada, sin embargo con la LOTUP se permite la inclusión dentro del ámbito de los PAA, a «*las manzanas que cuenten con una urbanización parcial, siempre que sea viable conectarla con la Urbanización existentes a los frentes no urbanizados*».

En conclusión, sigue sin resolverse qué manzanas podrán desarrollarse como «Actuaciones Aisladas» y cuales como «Actuaciones Integradas», solo queda claro que, en suelo urbano, la urbanización de una sola parcela constituye indudablemente un supuesto de Actuación Aislada.

Sin embargo, cualquier otro supuesto intermedio de superficie inferior a 40.000 m<sup>2</sup> integra una zona fronteriza difusa, una tierra de nadie, en la que la administración dispone de un amplio margen de discrecionalidad para optar por uno u otro régimen de actuación, en atención a las circunstancias del caso concreto y al principio de proporcionalidad.

La decisión final que adopte la administración optando por uno u otro régimen de actuación, en cuanto acto administrativo discrecional, deberá motivarse adecuadamente en atención a la mejor consecución de un objetivo de interés público, como es garantizar la calidad y homogeneidad de la obra urbanizadora.

Se ha suprimido, asimismo, uno de los supuestos previstos en la LUV, y que mayor repercusión ha tenido, si consideramos la numerosísima jurisprudencia recaída en este ámbito y que consistía en la aplicación de los arts. 14.c LUV y 267.2 ROGTU).

Expuestos estos antecedentes, se analizan distintos criterios utilizados por la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, con objeto de deslindar claramente las diferencias entre los Programas de Actuación Integrada y Aislada.

### *2.1.3.1. Alcance y envergadura de las actuaciones de urbanización*

En este sentido, la **sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha de 11/02/2008, Ponente: Manuel Domingo Zaballos, admite la tramitación como un Programa de Actuación Aislada en el ámbito conocido como el Camí de Socarrat (Alcásser)** por cuanto:

«La envergadura de la actuación que se corresponde con las naves industriales y oficinas de la entidad T G S.L, disponen de todos los servicios y únicamente se trata de abrir la calle prolongando el tramo, ya urbanizador en su día (...) en su día al desarrollar la unidad de ejecución colindante. Se trata de conseguir la apertura de un vial que como hemos indicado ya venía previsto en el Plan General y lo que se ha hecho es simplemente continuar la urbanización sustituyendo el camino rústico existente por un vial más ancho».

Por su parte, la Sentencia de 31 de marzo de 2014 CV 1781/2014 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso, Ponente: María Desamparados Iruela Jiménez, en referencia a la aprobación del PAI realizado por el Ayuntamiento de Chella, determina que corresponden a los Programas de Actuación Aislada las actuaciones:

«(...) En aquel suelo completamente urbanizado al que le falte únicamente la conexión a las redes de servicios o bien una operación urbanística de escasa envergadura; mientras que el suelo urbano no consolidado por la urbanización es en cambio aquel que exija una actuación urbanística de mayor envergadura, es decir, una actuación urbanística de transformación».

### 2.1.3.2. Necesidad de asegurar la idoneidad y homogeneidad de la obra de urbanización

En el mismo sentido se pronuncia la **Sentencia TSJCV de 8 septiembre de 2009, rec. 338/2007, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª Ponente: Cotino Hueso, Lorenzo respecto del Plan de Reforma Interior y del Programa de Actuación Integrada del «Parque Central» de Valencia»** que concluye que:

«Se excepciona de la posibilidad del régimen de actuación aislada cuando la dotación de servicios urbanísticos sea contradictoria con el nuevo destino del suelo previsto por el planeamiento o insuficiente o inadecuada para servir a los nuevos aprovechamientos resultantes de su ordenación, elemento que se ha apreciado fundadamente por la Administración. El grado de urbanización no era suficiente para tal tipo de actuación para asegurar la idoneidad y homogeneidad de la obra».

Por tanto, la LUV establecía que podría proceder la Actuación Integrada en suelo urbanizador cuando se estimase necesaria para «asegurar una mayor calidad y homogeneidad en las obras de urbanización». Y ello «bien por venir así establecido en el planeamiento, bien porque la realidad de los hechos demuestre que es necesaria una Actuación Integrada en lugar de una Aislada».

Esta fue la conclusión adoptada por la **Sentencia del STSJCIV 1299/2012 del Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso de Valencia, Ponente: Mariano Miguel Ferrando Marzal** que contempla que en:

«en suelo urbano que cuente con servicios urbanísticos, pueden desarrollarse Actuaciones Integradas siempre que tengan por finalidad realizar las infraestructuras mínimas de integración y conexión de la actuación con su entorno territorial estipuladas al programarla y orientadas a la integración de las parcelas a que afecta en la malla urbana».

Por otra parte, la **Sentencia de 2 abril de 2009, rec. 361/2005 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª, Ponente: Calvo Rojas, Eduardo**, contempla:

«Lo que sostiene la recurrente es que se trata de suelo urbano, derivando de ello la consecuencia de que su parcela debe quedar excluida del ámbito del PAI y ser objeto, en su caso, de una actuación aislada en suelo urbano».

Es decir, que aun en caso de silencio e imprevisión del planeamiento general en este aspecto, si de forma sobrevenida se puede constatar que solo la Actuación Integrada garantiza la calidad y homogeneidad óptimas de la urbanización, se podrá delimitar «ex novo» una unidad de ejecución en suelo urbano mediante Plan de Reforma Interior (art. 21.4.b LUV), cuya aprobación determinará el cambio de régimen de actuación para los terrenos afectados».

### 2.1.3.3. Obsolescencia física de los servicios urbanísticos preexistentes

A la misma conclusión se llega tras el análisis de la a **STSJCIV 1305/2012: Tribunal Superior de Justicia Ponente: Mariano Miguel Ferrando Marzal**, en la que se determina que para poder justificar la aplicación de Programas de Actuación Integrada en suelo urbanizador, debe justificarse:

«La obsolescencia física y radical de la urbanización de la zona (...) ya que el simple desajuste de la alineación de un vial no supone obsolescencia física; y si la modificación del vial exigió un reajuste en las conexiones, de las redes de agua, luz y alcantarillado, el ajuste se limitó a las mencionadas conexiones lo que justificaba una Actuación Aislada.

Asimismo, la creación de tres zonas verdes no es cuestión que afecte a los servicios urbanísticos básicos ni, por tanto, a la condición de suelo consolidado por la urbanización.

El hecho de que, como afirma la Memoria del Proyecto de Urbanización, las infraestructuras urbanísticas tuviesen más de treinta años, aparte de que no supone que como se afirma en el mismo sean «muy antiguas», no implica que sean obsoletas y que, por ello, determinen la desconsolidación del suelo».

#### *2.1.3.4. Implantación nueva de servicios urbanísticos*

Por otra parte, la **Sentencia Nº 1427/2013 dictada por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (Ponente Ferrando Marzal), en referencia al Programa de Actuación Integrada de la UE 17 Industrial de Albal**, admite la procedencia de las Actuaciones Integradas en «aquellas parcelas que no cuenten con la totalidad de los servicios urbanísticos necesarios».

En el mismo sentido, la sentencia precitada (**TSJCV de 31 de marzo de 2014 CV1781/2014. Sala de lo Contencioso Ponente: María Desamparados Iruela Jiménez**) contempla:

«las parcelas de los recurrentes precisaban para estar completamente urbanizadas no solo la conexión de las mismas a la conexión de las mismas a las redes de servicios u otras de escasa envergadura, sino que requerían algunos servicios urbanísticos de nueva implantación —art. 240.3 del ROGTU— tales como el asfaltado de viales, encintado de aceras y alumbrado público, y en cuanto al suministro y evacuación de aguas, la instalación de imbornales y red de hidrantes. Por tanto, no procedía actuar sobre las mismas mediante actuación aislada, sino mediante actuación integrada, como así hizo el Ayuntamiento».

## **2.2. La ejecución de las actuaciones aisladas: reparcelación o expropiación**

Distintas CCAA (entre ellas, la Catalana), determinan distintos supuestos que legitiman la delimitación de una actuación aislada expropiatoria, ya que en los artículos 34.7 en relación con el art. 112 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, se permite la obtención de los sistemas generales y locales por el sistema expropiatorio.

La STS 28 de junio de 2012 Nº de Recurso: 2103/2009 (Ponente Eduardo Calvo Rojas) determina una discrecionalidad del Ayuntamiento de Barcelona y Hospitalet de Llobregat en la selección del sistema de gestión en el sentido de que.

«Es una constante en la tradición del derecho urbanístico, que la ejecución del planeamiento se lleva a cabo bien por la modalidad de ejecución de actuaciones integradas, donde operan los sistemas de actuación, bien a través de actuaciones aisladas, en las que no existe elección de sistema y para las que está prevista la posibilidad de utilizar el instituto de la expropiación por razones urbanísticas.

Esto segundo era lo previsto en la modificación del planeamiento que aquí nos ocupa, donde no se trata de la adopción del sistema de actuación por expropiación sino de la ejecución de una actuación aislada mediante expropiación y con la finalidad de obtención de terrenos destinados a la construcción de viviendas protegidas para el realojo de los afectados por la operaciones de ordenación del entorno de la estación de Sants».

### 2.2.1. Naturaleza jurídica

En primer lugar y respecto a esta cuestión, debe indicarse que el PAA, junto con el PAI, se han considerado como los instrumentos claves de la gestión urbanística.

Por eso, causa cierta sorpresa la nueva previsión contenida al respecto en la LOTUP, que dentro de los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal incluye a los Programas de Actuación, entre los cuales se debería incluir a los PAA (art.18.3 LOTUP).

Posiblemente, esta postura que tenía el legislador valenciano tuviese su razón de ser cuando la LUV definía tanto los PAI como los PAA como «*instrumento de planeamiento de carácter temporal, económico y de la gestión*», pero no existe motivo para atribuir, en la actualidad, un carácter normativo ni a unos ni a otros.

Puede darse el caso, aunque no es lo habitual, que el PAA incorpore en su documentación un instrumento de planeamiento (Plan de Reforma Interior o Estudio de Detalle), y ello fundamentalmente cuando se pretenda la modificación de alguna de las determinaciones de la ordenación pormenorizada previamente establecida por el Plan General en suelo urbano.

### 2.2.2. Concepto

De todo lo dicho anteriormente, y como citan IVORRA ARDITZ y RAYA MEDINA<sup>472</sup>, podemos ofrecer el siguiente concepto de PAA: «Instrumento de gestión, cuya función es facilitar la ejecución del planeamiento urbanístico en suelo urbano consolidado y dotado de ordenación pormenorizada, en defecto de acuerdo entre los propietarios, al objeto de permitir la edificación de, al menos, una parcela mínima edificable».

Desde un punto de vista jurisprudencial, la **sentencia del TSJCV (Sala de lo Contencioso-Administrativo sección 2ª) núm. 1.061/2005, de 27 de septiembre (JUR 2006/2872), de la que es Ponente Dª. Amalia Basanta Rodríguez**, señala, en su FºJº 2º, que la función del PAA es:

«hacer posible la edificación de una parcela o la rehabilitación de un edificio, allí donde la espontánea realización de estos actos de ejecución del planeamiento, bajo el régimen civil de la propiedad sobre el inmueble, no ha producido satisfactoriamente el resultado».

### 2.2.3. Ámbito físico

El PAA únicamente puede operar en suelo urbanizado, característica que lo diferencia en este aspecto del PAI, que puede ir dirigido al desarrollo de unidades de ejecución delimitadas en suelo urbanizado, pero que encuentra en el suelo urbanizable su campo de acción natural.

Como ya se ha comentado con anterioridad, la LUV tuvo el mérito de clarificar que el ámbito físico mínimo del PAA era la parcela urbanística (art.248.1 ROGTU).

Ahora bien, es necesario matizar que la parcela mínima edificable no es más que el ámbito mínimo de programación de una Actuación Aislada, pues ante la concurrencia de diversas circunstancias y en determinados supuestos que pasamos a exponer, cabe que el ámbito del PAA sea más amplio que la estricta parcela mínima:

---

<sup>472</sup> IVORRA ARDITZ, T. y RAYA MEDINA, F., «Legislación Urbanística Valenciana». Editorial La Ley-Wolters Kluwer, 2007, pág. 67.

Los arts. 146.1 de la LUV y 247.1 del ROGTU consideran también «admisibles la inclusión de suelos colindantes que no tengan la consideración, por sí mismos, de parcela mínima edificable».

De conformidad con el tenor literal del art. 74 LOTUP, pueden integrarse dentro de los Programas de Actuación Aislada, manzanas completas.

Por otra parte, ya adelantamos que el PAA, en la redacción de la LUV, no debía comprender estrictamente la superficie de la parcela edificable, sino también, en la mayoría de los casos, la de su ámbito vial de servicio, entendido este como el suelo dotacional colindante cuya urbanización resulte necesaria para dotar a la parcela de la condición de solar (arts. 55.2.c, 56.6 y 184.2 c LUV; 113.2 y 118.3 ROGTU).

En este sentido, la **Sentencia de 30 Jun. 2009, rec. 125/2008 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Ponente: Revuelta Pérez**, Inmaculada, determina que:

«En los supuestos de no existir conformidad con los propietarios titulares del suelo con destino dotacional se tramite el correspondiente programa de actuación aislada».

En la actualidad, el ámbito del vial de servicio, se ha ampliado de forma considerable a «los frentes no urbanizados de la manzana» (art. 74.1.b LOTUP).

No obstante ¿Qué ocurriría si los frentes de fachadas se encontrasen urbanizados y a mayor abundamiento, estuviera pendiente los deberes de cesión a la Administración?

Aunque no es un supuesto resuelto por la LOTUP, se seguiría utilizando el régimen de los Programas de Actuación Aislada.

Digamos que el art. 74.3 LOTUP, cuando se refiere a las manzanas, trata de incorporar el régimen de las Actuaciones Aisladas cuyo objeto sea «completar la urbanización parcialmente existente en manzanas o pequeñas unidades urbanas equivalentes donde, al menos, alguna de sus parcelas características ya sea solar» (arts. 15.2b LUV y 249.3 ROGTU). En estos casos, el ámbito físico del PAA podrá comprender, como fincas iniciales del Proyecto de Reparcelación, varias parcelas mínimas edificables.

Por lo que se refiere a las fincas de resultado del Proyecto de Reparcelación, nos podemos encontrar con una sola parcela de resultado, aunque no haya obstáculo para conseguir más de una parcela, más si cabe tras la eliminación del umbral de los 40.000 m<sup>2</sup> previstos en el art. 14 LUV.

Así lo prevé expresamente el art. 248.2 del ROGTU (modificado por el Decreto 36/2007), según el cual «como consecuencia de la Actuación Aislada podrán resultar una o más parcelas edificables, conforme al planeamiento de aplicación».

A la vista de todo lo expuesto, pueden sentarse una serie de conclusiones iniciales respecto al ámbito físico del PAA, con la advertencia de que, naturalmente, resulta imposible anticipar la variada y compleja problemática jurídica y técnica que puede suscitar la rica casuística de la gestión urbanística:

El supuesto normal y más sencillo será el de una única parcela edificable inicial —con diversos propietarios registrales, bien de la propia parcela o de su ámbito vial de servicio— que dé lugar a una sola parcela edificable de resultado y a la cesión gratuita a la administración de los suelos dotacionales públicos integrantes del ámbito vial de servicio.

También podríamos encontrarnos ante ámbitos de suelo urbano que podrían edificarse pero cuya edificación llevará como consecuencia la aparición de parcelas colindantes inedificables por sí mismas, por lo que sería necesario incluirlas para incorporarlas a una parcela de resultado.

Esta fue la solución apuntada por la Sentencia de 27 Sep. 2005 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia, rec. 361/2003 Ponente: Basanta Rodríguez, Amalia, sobre la posibilidad de aprobar un Programa de Actuación Aislada en el municipio de Jacarilla, en los supuestos en los que la concesión de una licencia de obras dejase en la situación de inedificable la parcela colindante.

«De esta forma, la codemandada interesó en el año 2001 licencia de edificación en la parcela de su propiedad, la que fue denegada, en la medida que la parcela contigua (la de la actora) por no tener la superficie mínima para ser considerada edificable (80 m2 según las NNSS), lo que implicaría un incumplimiento del planeamiento municipal para dicha parcela de superficie inferior».

#### **2.2.4. Procedimiento y tramitación del Programa de Actuación Aislada**

De forma paralela a lo que sucede con los PAI (art. 110 LOTUP), también los PAA pueden gestionarse de forma directa o indirecta.

Así, el art. 115 LOTUP permite que puedan promover iniciativas de PAA:

- Los particulares (gestión indirecta); y también.
- La Generalitat y los Ayuntamientos.

Aunque dicho artículo se refiera a la Administración Autonómica y a la Local, nada impide que, en virtud del artículo 110.2 LOTUP, se aplica a Entidades Instrumentales como Organismos Autónomos o Sociedades Mercantiles.

Ahora bien, debe matizarse que el hecho de asumir la administración la gestión directa del PAA no le faculta para optar libremente, como instrumento de gestión, por la expropiación forzosa en lugar de por la reparcelación —tal y como permite el art. 165.4 de la LUV para los PAI de gestión directa— con la única excepción de los PAA relativos a inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa, que sí pueden ser expropiados por incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 36.1 TRLS). Entendemos que la interpretación contraria —admisión de la libre facultad de la administración de optar por el PAA de gestión directa con Proyecto de Expropiación Forzosa— conduciría al absurdo de facultar implícitamente a la administración para expropiar cualquier parcela edificable en suelo urbano, siempre que ostentara la disponibilidad civil de terrenos suficientes. A nuestro parecer, no concurriría la imprescindible causa de utilidad pública legitimadora de la expropiación, nuevamente con la única excepción de los PAA relativos a inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa (art. 218.1 LUV).

#### **2.2.5. Clases de Programas de Actuación Aislada**

Al igual que lo expuesto tanto en la LRAU como en la LUV, la LOTUP contempla dos clases de PAA. Por un lado, cuando para la edificación de una parcela en suelo urbano era necesario urbanizar total o parcialmente el suelo dotacional adyacente y no existía acuerdo entre los propietarios afectados (art. 73.3.a LOTUP), y por otro, el PAA tendente a la edificación o rehabilitación de, respectivamente, solares o edificios en los que se ha incumplido el deber de edificar y en los que resulta necesaria su ejecución a través de una Reparcelación Horizontal (art.73.3.c LOTUP).

En la actualidad, se ha incluido el Programa de Actuación Aislada para la urbanización y edificación de pequeñas áreas urbanas en municipios de carácter rural.

En líneas generales, la vigente normativa urbanística valenciana sigue contemplando estas dos grandes categorías, como se desprende del art. 246.4 del ROGTU, que alude a los PAA:

- Para la ejecución del planeamiento en el suelo urbano, y
- Por incumplimiento del deber de edificar o rehabilitar.

Sin embargo, la principal novedad en este aspecto es que el nuevo cuadro normativo, dentro de la primera de las categorías citadas, ha ampliado notablemente el catálogo de supuestos en los que cabe formular propuestas de PAA, que son los siguientes (arts. 146.1 LUV y 249 ROGTU):

**a) «Cuando requieran la ejecución de obras públicas de urbanización perimetrales a la parcela que estén pendientes de realizar afectando distintas propiedades entre las que no exista acuerdo sobre el modo de cumplimiento de sus deberes urbanísticos»:**

El objeto de este PAA consistirá, por tanto, en el cumplimiento forzoso de los deberes de urbanización y cesión, y ante la falta de consentimiento de todos los propietarios implicados.

Este supuesto se refiere a situaciones derivadas de ámbitos de suelo urbano, en los que se ya se realizó una urbanización en el pasado que no sólo beneficia al propietario que pretende ahora edificar su solar, sino también a los titulares de otras parcelas colindantes. En ese caso, debe producirse la correspondiente equidistribución de beneficios y cargas entre todos los afectados.

Cuando ello no sea posible de mutuo acuerdo, el propietario que pretenda edificar su parcela podrá plantear un Programa de Actuación Aislada que contemple los mecanismos de distribución de las cargas de urbanización.

En otras palabras, y según NOGUÉS GALDÓN<sup>473</sup>, nos encontramos ante la hipótesis de parcelas en las que se pretende la concesión de una licencia de obras pero junto con otras parcelas que se benefician de una urbanización ejecutada en el pasado, pero sin que alguno o varios de los propietarios de esas parcelas hayan contribuido a las cargas derivadas de la urbanización.

Además, esa urbanización es la que ha convertido a las parcelas beneficiadas en solares, confiriéndoles la plusvalía urbanística de hacerlas edificables conforme a los usos y aprovechamientos previstos en el Plan. En estas circunstancias, se trata de que los propietarios que no contribuyeron en su momento a ejecutar la urbanización (entregando o cediendo el suelo correspondiente y sufragando los costes), lo hagan ahora en proporción a los derechos urbanísticos que esa urbanización les confiere.

Es decir, la Actuación Aislada tendrá dos objetivos:

- a) La edificación de una o varias parcelas y
- b) La reparcelación económica (al menos) entre las fincas cuya urbanización sea común, aunque no todas esas fincas vayan a edificarse en ejecución del Programa (porque alguna puede ya estarlo).

Un supuesto de hecho típico de esta modalidad de Actuación Aislada consistirá en un solar vacante situado entre parcelas ya edificadas. Ese solar se verá beneficiado por la urbanización ejecutada a cargo de las parcelas edificadas, a cuyos propietarios se les exigiría en el pasado la entrega o cesión de los terrenos dotacionales (en particular, el suelo viario) y la ejecución a su costa de la urbanización perimetral, todo ello con ocasión del otorgamiento de las correspondientes licencias de obras (o incluso de anteriores Programas de Actuación Aislada).

---

<sup>473</sup> NOGUÉS GALDÓN H. Op. Cit. 239

Pues bien, el Plan podría prever para el solar vacante su desarrollo mediante una Actuación Aislada, imponiendo que el correspondiente Programa prevea las oportunas compensaciones a los vecinos que ejecutaron a su costa la urbanización, toda vez que esa urbanización permite ahora edificar al propietario del solar vacante.

**b) «Cuando, aun estando ejecutada la urbanización perimetral, se requiera, para edificar la parcela, la regularización de linderos y no haya acuerdo voluntario entre los afectados»:**

Este supuesto, que enlaza con el anterior Proyecto de Normalización de Fincas regulado en el Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Decreto 3.288/1978, de 25 de agosto) cuyo objeto era precisamente «regularizarla configuración física de las fincas para adaptarla a las exigencias de planeamiento», ha sido suprimido por la nueva redacción de la LOTUP.

Consideramos que ha sido sustituido por el apartado c) del art. 73.3 LOTUP que permite la realización de PAA para su ejecución con Programas de Actuación Aislada, mediante Proyectos de Reparcelación Horizontal.

Como vemos, se trata de instrumentos de gestión urbanística que, con diferente denominación y envoltura formal, persiguen una misma finalidad.

Este supuesto se produce cuando los linderos de la parcela son irregulares y deben ajustarse a la parcela mínima edificable, de tal forma que la regularización debe suponer la recíproca transmisión de pequeñas porciones. De esta forma, si no se consigue el acuerdo con el vecino, debe acudir al Programa de Actuación Aislada. También procedería esta regularización de linderos cuando se trate de solares colindantes e inedicados con superficie inferior a la mínima prevista. De esta forma, mediante el PAA puede conseguirse la agrupación y edificación de las dos parcelas colindantes.

Como advierte MERELO ALBELA<sup>474</sup>, tanto este supuesto como el anterior se caracterizan por una circunstancia muy concreta que no es otra que la falta de acuerdo entre los interesados, por cuando de existir este, sería innecesario el Programa de Actuación Aislada.

Esta clase de PAA sí constituye una novedad de la LUV, pues procede aun estando completamente urbanizado el suelo dotacional colindante, mientras que la derogada LRAU solo permitía la formulación de PAA que no llevaran consigo la ejecución de obras de urbanización cuando traían causa de la previa declaración de incumplir el deber de edificar.

Según LATORRE HERNÁNDEZ, si el desacuerdo se produce, no entre los propietarios de dos o más fincas<sup>475</sup> registrales, sino entre los diferentes copropietarios de una única finca registral, no debe aplicarse el régimen de las Actuaciones Aisladas.

En este caso, la única finca registral existente ya está regularizada desde el punto de vista urbanístico y lo que se plantea es un conflicto de naturaleza estrictamente privada. La finca ya es edificable por sí misma y está completamente urbanizado su ámbito vial de servicio, por lo que solo resta por resolver un problema de propiedad, para lo cual habrá que acudir al derecho civil, que a tal efecto arbitra la llamada acción de división de cosa común («actio communi dividundo») regulada en los arts. 400 y siguientes del Código Civil.

En el supuesto planteado —desacuerdo entre los diferentes copropietarios de una única finca registral— considero que solo estaría justificado acudir a la figura del PAA si se pretende resolver la discrepancia mediante una reparcelación horizontal de carácter forzoso, supuesto de una gran

---

<sup>474</sup> MERELO ALBELA J.M. «El régimen del suelo urbano con urbanización consolidada. Las Actuaciones Aisladas. Régimen de edificación de solares y ejecución del Programa de Actuación Aislada» Derecho urbanístico de la Comunidad Autónoma Valenciana. Editorial La Ley. Grupo Wolters Kluwer. Año 2006. Pág. 205.

<sup>475</sup> LATORRE HERNÁNDEZ op. cit. 430



dificultad técnica en cuanto a su documentación y tramitación administrativa, pero que, ciertamente, podría tener cobertura dentro de la modalidad de PAA a que se refiere la letra siguiente, que pasamos a estudiar.

**c) Cuando se gestione mediante el sistema de Reparcelación Horizontal.**

Consideramos que esta opción que, en principio, podría considerarse novedoso en la LOTUP, no es más que un reflejo de lo previsto en el art. 249.I.b) del ROGTU, en desarrollo del citado precepto legal, que concreta dos posibles supuestos en que puede resultar aplicable este «PAA de equidistribución de beneficios y cargas», que son los siguientes:

1º) Que las cargas a repartir sean las derivadas de *«la edificación o rehabilitación previstas en el Programa»*: estaríamos ante la situación antes apuntada consistente en el desacuerdo entre los copropietarios de una determinada finca registral que uno de ellos pretenda resolver, sin llegar a instar la puesta en marcha de los mecanismos propios del RMSE, mediante un Proyecto de Reparcelación Horizontal.

En tal caso, efectivamente *«los costes derivados de la edificación o rehabilitación serán imputados como cargas al conjunto de propietarios»* (art. 417.1 ROGTU), para cuyo reparto equitativo puede acudir a esta modalidad de PAA.

2º) Que las cargas a repartir sean *«las derivadas de la urbanización preexistente»*. Puede plantearse esta situación cuando el Ayuntamiento haya impuesto al peticionario de una licencia de edificación en suelo urbano la conexión con una o varias de las redes de servicios que se encontraran, no a pie de la parcela colindante, sino en un punto más alejado. En tal caso, asumido y soportado el respectivo coste de urbanización por el promotor a su exclusivo cargo, el objeto de PAA sería la equidistribución del mismo entre todos los propietarios de las parcelas colindantes que se hubieran beneficiado de dicha actuación.

Se trata de una especie de canon de urbanización previsto en el art. 142.2 LOTUP, pero para el suelo urbano.

**d) «Como consecuencia de hallarse el inmueble incurso en Régimen de Edificación o Rehabilitación Forzosa»:**

Esta última modalidad sí nos resulta conocida, pues es equiparable al PAA que regulaba la LRAU, cuyo objeto era la edificación o rehabilitación de parcelas o edificios incluidos en el RMSE.

Con el matiz de que, bajo la vigencia de la nueva normativa urbanística valenciana, la inclusión en el Registro se produce desde el mismo momento en que la administración dicta la orden de edificación o rehabilitación forzosa (art. 216.1 LUV), razón por la que esta modalidad de PAA no se refiere ahora a los inmuebles meramente incluidos en el RMSE, sino a aquellos expresamente declarados por la administración en régimen de edificación o rehabilitación forzosa, en base a alguna de las causas reguladas en el art. 217 de la LUV. Por ello, proponemos como denominación la de **«PAA relativo a inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa»**.

Legitimación para la presentación de un programa de Actuación Aislada ¿El requisito de la disponibilidad civil?

Por lo que se refiere a esta cuestión, el art. 146.4 de la LUV exigía que el promotor de un PAA acreditase la *«disponibilidad civil sobre terrenos suficientes para asegurar que edificará la parcela, objeto de la Actuación, y que lo hará en plazo inferior tres años»* (en el mismo sentido, art. 250.1 ROGTU).

Hasta aquí ninguna novedad, pero más adelante la LUV, en su art. 148, matizaba que tiene dicha disponibilidad civil *«quien ostente poder de disposición sobre propiedades que, respecto de la superficie del área de reparto uniparcular descrita en el artículo 55.2.C, sean suficientes para ser adjudicatario de finca resultante en la reparcelación, de acuerdo con el artículo 174.6»*.

En cuanto al significado de la expresión «disponibilidad civil», este debe asimilarse al concepto de propiedad, por cuanto que el art. 148 de la LUV interpretaba esta expresión como «*poder de disposición sobre propiedades... suficientes para ser adjudicatario de finca resultante en la reparcelación*».

Respecto de la admisión de otros títulos distintos, la sentencia del **TSJCV (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 603/2004, de 2 de abril (JUR 2005/3016), Ponente Don Francisco Hervás Vercher**, consideró ajustada a derecho la aprobación del PAA, admitiendo para acreditar la disponibilidad civil, la existencia de un contrato de opción de compra.

Asimismo, la **Sección 2ª con el núm. 1.554/2005, de 29 de diciembre (JUR 2006/106342), Ponente Don Rafael Salvador Manzana Laguarda**, admite el contrato de opción de compra para garantizar la viabilidad de la disponibilidad civil.

Finalmente, en cuanto a las parcelas a las que debe referirse el requisito de la disponibilidad civil, estas deben ser «*suficientes para ser adjudicatario de finca resultante*», ello significa, sin lugar a dudas que la acreditación de la disponibilidad civil debe referirse a las fincas iniciales o aportadas, pero solo se entenderá cumplido este requisito si de aquéllas se derivan unos derechos para el propietario que le permitan recibir en la reparcelación finca de resultado o de reemplazo.

Bajo la vigencia de la LUV, (arts. 146.4 LUV y 250.2 ROGTU) el requisito de la disponibilidad civil sólo se exceptuaba en el caso de los PAA para la edificación de terrenos sujetos al régimen de edificación forzosa.

Funciona esta previsión a modo de medida sancionatoria para el propietario incumplidor de sus deberes urbanísticos, pues cualquiera puede presentar el PAA y el propietario de la parcela sujeta al régimen de edificación forzosa debe soportar que cualquier tercero cumpla, mediante sustitución del titular incumplidor de sus obligaciones, debiendo abonar las cuotas derivadas de la edificación o la rehabilitación en techo edificable.

De hecho, el art. 190.1.a) LOTUP permite que cualquier persona legitimada pueda formular un Programa de Actuación Aislada de carácter edificatorio o rehabilitar en sustitución del propietario.

Por su parte, en suelo urbano delimitado como Centro Histórico se consideraba acreditada la disponibilidad civil cuando se tuviese la titularidad de, por lo menos, el 10% de la propiedad del ámbito (arts. 146.4 LUV y 250.2 ROGTU).

A su vez, el art. 251 del ROGTU define a estos efectos el concepto de Centro Histórico, que era el expresamente identificado como tal por el planeamiento, pero como determinación de la ordenación pormenorizada, que no tendría que coincidir necesariamente con la delimitación de los «núcleos históricos tradicionales» prevista en el art. 49.2 de la LUV, determinación esta última que sí tenía rango estructural.

Expuesto lo anterior, tratándose de terrenos sujetos al régimen de edificación forzosa, el propietario que incumplió sus deberes urbanísticos no tenía derecho a recibir aprovechamiento urbanístico, por cuanto sería indemnizado o sería expropiado y sustituido en su deber de edificación por la administración expropiante o el adjudicatario del PAA. No obstante, el art. 191.1 LOTUP determina que: «*los propietarios afectados por la actuación podrán participar en ella recibiendo, mediante reparcelación horizontal, partes o departamentos construidos del edificio cuya construcción o rehabilitación sufragan, en justa proporción de beneficios y cargas respecto de su aportación y adjudicación*».

Alternativamente, se permite a los afectados por la actuación que puedan recibir, mediante reparcelación horizontal, dependencias construidas, sin aportación económica, a cambio de sus primitivas propiedades.

En este sentido, la LOTUP ha suprimido la posibilidad contenida en el art. 148.1 de la LUV, según el cual quien ostentase una propiedad minoritaria podría concursar con alternativas en competencia o proposiciones jurídico-económicas una vez iniciado el procedimiento.

De conformidad con la opinión mantenida por LATORRE HERNÁNDEZ, no se comprendía que cualquier propietario minoritario pudiera presentar propuestas de PAA en competencia y que tampoco pudieran asegurar que edificaran la parcela en los plazos legales.

El objeto en los PAA no debe ser abrir un procedimiento concursal para la selección del urbanizador suscitando una mayor competencia —como ocurre en el procedimiento de adjudicación de los PAI—, sino únicamente arbitrar un mecanismo sencillo para que los propietarios, en suelo urbano, puedan cumplir sus deberes urbanísticos en defecto de acuerdo voluntario.

No puede asimilarse el PAA, como algunos parecen entender, simplemente con un «PAI pequeño», sino que su régimen jurídico presenta un rasgo que los diferencia sustancialmente: el PAA, al contrario que el PAI, es un instrumento urbanístico íntimamente ligado a la propiedad del suelo y al cumplimiento de los deberes legales inherentes a su estatuto, por lo que lógicamente debe resultar adjudicatario quien esté en condiciones de asegurar que edificará la parcela (sin perjuicio de garantizar el derecho de contradicción o audiencia que corresponde a todo interesado, o incluso aunque no lo sea, en virtud de la acción pública que rige en materia de urbanismo).

Expuesto esto, se considera absolutamente lógico que se exija el requisito de la disponibilidad civil también al adjudicatario del Programa, pues si la finalidad pretendida por la Ley con la imposición de este requisito es asegurar que se edificará la parcela en plazo inferior a tres años (art. 146.4 LUV), solo el adjudicatario de parcela de resultado está realmente en condiciones de asegurar que así sucederá efectivamente.

No obstante lo expuesto y como crítica a la necesidad de garantizar en todo momento el requisito de la disponibilidad civil, interesa hacer constar que existen distintos supuestos en los que la edificación de las parcelas resultantes no se constituye como el inmediato y exclusivo objetivo del PAA.

No debe olvidarse que en los procesos de regeneración de la ciudad consolidada, se precisa, a menudo, la apertura de viales sin salida, el cambio de alineaciones o la creación de pequeñas zonas verdes o dotaciones y especialmente por parte del propio Ayuntamiento mediante la modalidad de la gestión directa.

De hecho, estos PAA acompañados de una modificación puntual o de un Plan de Reforma Interior pierden toda su operatividad y razón de ser si exigimos que la Administración actuante acredite disponer de terrenos.

Por tanto, muchas operaciones urbanísticas de reducida dimensión y que consisten en la obtención de restos de viales pendientes de cesión y que no necesitan ninguna delimitación de Unidades de Ejecución suelen ser tratadas por los Ayuntamientos y de forma artificial como Programas de Actuación Integrada.

Sin embargo, los PAA no están previstos para este tipo de actuaciones de oxigenación y esponjamiento de la ciudad, sino que disponen de un objetivo claro e indubitativo consistente en la edificación o rehabilitación de solares.

Esta es la opinión manifestada por SÁNCHEZ GOYANES<sup>476</sup> que determina que la normativa Valenciana ha generado un nuevo modelo que parte de la distinción entre proceso urbanizadorio (actuación integrada) y edificatorio (actuación aislada), desde una concepción empresarial de la actividad urbanizadora.

---

<sup>476</sup> SÁNCHEZ GOYANES, E., Derecho Urbanístico Valenciano. Editorial La Ley 2006. Página 29.

De conformidad con lo expuesto por IVARS BANYULS<sup>477</sup>, deberían existir tres clases de Programas de Actuación Aislada: los que tienen por objeto la urbanización para transformar en solar las parcelas, los Programas que tienen por objeto la rehabilitación de las mismas y, finalmente, los que tratan de rehabilitar los inmuebles ya construidos.

## 2.2.6. Documentación

La Documentación de los PAA comprende los documentos tanto de la Alternativa Técnica como de la Proposición Jurídico Económica.

### **Alternativa técnica.**

La regulación legal de los documentos integrantes de la Alternativa Técnica es bastante caótica, con notables deficiencias y lagunas, además de que se limita a enumerar sus posibles contenidos, pero sin definir a qué tipo de PAA se refiere cada uno de ellos. Veámoslo analizando los diversos documentos de la Alternativa Técnica:

1º) Como regla general, aplicable a todo tipo de PAA, señala el art. 109.1.d LOTUP la necesidad de aportar un **Anteproyecto para la edificación o rehabilitación**, según proceda.

Sin embargo, se trata de un documento únicamente necesario para los PAA relativos a inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa, para cuya adjudicación a uno u otro de los proponentes sí parece lógico valorar las condiciones de edificación o rehabilitación, respectivamente, del solar o edificio afectado por la actuación.

Para los otros tipos de PAA que puedan consistir en la obtención de suelos dotacionales o de completar la urbanización, la solución del conflicto se produce con una reparcelación forzosa que afecta exclusivamente al suelo.

Es posible que quepan diversas soluciones técnicas en lo relativo a la adjudicación de las fincas de resultado, pero su análisis no exige la aportación de documentación alguna relativa a la futura edificación, que ya se ventilará en su momento oportuno; concretamente, con motivo de la futura solicitud de la licencia o licencias de edificación, una vez aprobado el PAA.

2º) Se introduce la posibilidad de incorporar a la Alternativa Técnica del PAA un **Plan de Reforma Interior o Estudio de Detalle** (art. 109.2.b LOTUP).

En nuestra opinión, el PAA es un instrumento de gestión urbanística que persigue, además de completar la urbanización necesaria, la edificación o rehabilitación de un determinado inmueble, por lo que sería mucho más lógico atribuirle estrictamente una función de ejecución de la ordenación urbanística previamente aprobada.

3º) Para los PAA en los que sea necesaria la ejecución de obras de urbanización, es necesaria la presentación de un **Proyecto de Obras Programadas, con memoria valorada y estimación final del coste y fases de ejecución de la obra** (art. 109.2.d LOTUP).

El art. 191 LOTUP, al regular la reparcelación en ejecución de PAA, da preferencia a la reparcelación forzosa frente a la económica. Ello, en principio, merece una valoración positiva, pues supone una mayor protección del propietario minoritario y evita que el objeto del PAA sea simplemente su expulsión mediante indemnización económica.

---

<sup>477</sup> IVARS BANYULS J.A., Las Actuaciones Aisladas en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana. Práctica Urbanística, Nº 15, Sección Estudios, abril 2003, pág. 29, Editorial LA LEY

Ahora bien, profundizando algo más, advertimos que este precepto prefiere la reparcelación forzosa cuando puedan recibir «partes o departamentos contruidos, cuya construcción o rehabilitación sufraguen en justa proporción de beneficios y cargas de aportación».

También el art. 191.2 LOTUP les permite que puedan recibir, mediante la técnica de la Reparcelación Horizontal, dependencias construidas sin aportación dineraria a cambio de sus primitivas propiedades.

Finalmente admite la posibilidad de «autoexcluirse de la actuación recibiendo compensación monetaria de sus bienes» (art. 191.3 LOTUP).

### *2.2.6.1. Especial referencia a la reparcelación horizontal*

Una de las novedades de la LOTUP se refiere a la regulación de forma monográfica de una de las cuestiones propias de la rehabilitación y edificación forzosa de inmuebles, mediante el artículo 72.3.c en relación con el art. 95 LOTUP.

La reparcelación horizontal, según BALLESTEROS FERNÁNDEZ<sup>478</sup>, consiste en la adjudicación, incluso forzosa, de departamentos de una obra nueva declarada en construcción a cambio de las primitivas propiedades, con observancia de la proporcionalidad y equidad en su valor.

Esta figura ha sido reconocida en diversas ocasiones, entre estas, la analizada en la sentencia del **21 de febrero de 2014 Nº 1430/2014 Id Cendoj del Tribunal Superior de Justicia. Ponente: Estrella Blanes Rodríguez**, y que confirma la legalidad del Programa de Actuación Integrada que incluía distintos Proyectos de Reparcelación Horizontal y Edificación correspondiente al Sector de San Antón de Elche.

Se contempla que la parte alícuota de la obra adjudicada al promotor, de valor equivalente a los costes de ejecución por él asumidos, debe quedar íntegramente garantizada mediante aval bancario, en beneficio de los propietarios retribuyentes, antes de la inscripción registral de la obra nueva en construcción (art. 95.2 LOTUP).

Por lo que se refiere a este aval o caución financiera, RUEDA PÉREZ considera que: «No se termina de entender muy bien cuál es el objeto del aval que forzosamente ha de presentar el urbanizador. La lógica del sistema conduce a que el objeto del aval, es decir, la obligación garantizada, sea la ejecución de aquella parte de obra que se adjudica a los propietarios retribuyentes, es decir, los que, sin su propia intervención, ceden suelo a cambio de obra en términos de Derecho privado o reciben departamentos en correspondencia de su aprovechamiento; en definitiva, se trata de garantizar el cumplimiento del compromiso edificatorio». Teóricamente, pueden plantearse tres hipótesis en que la reparcelación horizontal podría resultar operativa:

En primer lugar, en PAA relativos a inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa, para la adjudicación de sus derechos a aquellos propietarios que, sin haber padecido declaración de incumplimiento de deberes urbanísticos, hayan accedido voluntariamente al RMSER.

Por su parte, el ROGTU ha desarrollado algo más el régimen jurídico de la reparcelación horizontal, del que cabe destacar los siguientes aspectos, además de los ya expuestos:

---

<sup>478</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., La reparcelación en la Ley 16/2005 de 30 de diciembre Urbanística Valenciana, en la obra «Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana». El Consultor, La Ley Grupo Wolters Kluwer. Edición 2007.

1º) El Proyecto de Reparcelación Horizontal deberá incluir un proyecto de edificación que habilite el otorgamiento de la escritura de división horizontal que sirva de base a la reparcelación horizontal, además de una propuesta de escritura de constitución y estatutos de la comunidad de propietarios (arts. 418.1 y 419 ROGTU).

2º) El Ayuntamiento, de forma previa o simultánea a la aprobación del Proyecto de Reparcelación Horizontal, deberá otorgar la correspondiente licencia de edificación (art. 420.1 ROGTU).

3º) Salvo que vengan suscritas unánimemente por todos los propietarios afectados, el Ayuntamiento, simultáneamente a la aprobación del Proyecto de Reparcelación Horizontal, deberá ratificar o rectificar la propuesta de escritura de constitución y estatutos de la comunidad de propietarios. Esta aprobación, junto con el otorgamiento de la licencia de edificación serán suficientes para que los Notarios autoricen la preceptiva escritura de declaración de obra nueva en construcción, constitución de propiedad horizontal y estatutos de la comunidad de propietarios, y para que los Registradores practiquen la correspondiente inscripción (art. 424 ROGTU).

### 2.2.6.2. *Proposición jurídico-económica*

La única referencia legal a la misma la encontramos en el art. 109.2 LOTUP, sin embargo, a diferencia de las Alternativas Técnicas, no encontramos regulación específica para los PAA.

Ahora bien, si estamos ante un PAA de Edificación Forzosa o Rehabilitación en sustitución de los propietarios, se exige, según la lectura del art. 191 LOTUP, la aportación de la siguiente documentación:

- a) Desarrollo de las relaciones entre adjudicatario y la propiedad de la finca expresando los eventuales acuerdos alcanzados y las disposiciones relativas a la financiación.
- b) Estimación de los costes de ejecución.
- c) Propuesta de precio de adquisición del inmueble.

De esta forma, en los PAA relativos a inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa tiene sentido que la oferta económica se refiera al «precio de adquisición del inmueble», por cuanto esta posibilidad no resulta de aplicación al resto de clases de PAA, que no llevan consigo la adquisición de inmueble alguno por parte de su adjudicatario.

La propia LUV, en cuanto a la documentación de la Proposición jurídico económica, se remitía al contenido de los PAI, según lo dispuesto en el art. 127 de la LUV, precepto que regula la documentación de la Proposición Jurídico-Económica de los PAI.

Por aplicación de este precepto, habrá que entender que la Proposición Jurídico Económica de los PAA, se redactará en forma de «Memoria o Normas de Actuación» para la gestión directa o memoria y convenio urbanístico para la gestión indirecta.

Por la remisión en bloque que se realiza a favor del art. 109 LOTUP, la proposición estará formada por la siguiente documentación.

- a) Una estimación de cada uno de los conceptos económicos constitutivos de las cargas de actuación y su coste máximo total. Referencia a las cargas globales máximas y cargas unitarias repercutidas por metro cuadrado de techo originario y por unidad de aprovechamiento.
- b) La forma de retribución al urbanizador, incluyendo el coeficiente de canje y correlativa valoración del suelo a efectos de su retribución en terrenos.

### 2.2.6.3. Documentación del PAA cuando se trate de inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa

La LOTUP, como ya hacía la LUV, lleva a cabo una regulación específica y determinada respecto de la documentación del PAA relativo a inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa.

Su Alternativa Técnica, según el art. 190.1.b) debe incluir un **Proyecto Básico de edificación o rehabilitación, acompañado, en su caso, de un anteproyecto de urbanización para completar las obras precisas si fueren necesarias para completar la condición de solar.**

El art. 147.1 LUV exigía, de forma desafortunada, la presentación, dentro de la Alternativa Técnica, de un Proyecto de ejecución, pero ¿ejecución de qué?

Ahora bien, el Proyecto de ejecución, y de conformidad con los artículos arts. 418.1 y 419.1 ROGTU, solamente es exigible en el supuesto de reparcelación horizontal. Exactamente lo mismo cabe afirmar respecto de los documentos previstos en el apartado 4 del art. 262, «propuesta de escritura de obra nueva y división horizontal», únicamente exigibles en el supuesto de que el PAA incluya un Proyecto de Reparcelación Horizontal (art. 419 ROGTU).

Puede incluir un Proyecto de Expropiación por tasación conjunta (art. 147.1 LUV), ello en el caso de que se opte por esta vía para la adquisición del inmueble perteneciente al propietario que fue objeto de declaración de incumplimiento de deberes urbanísticos. En este sentido, el art. 218.1 de la LUV afirma que la sujeción del inmueble al régimen de edificación o rehabilitación forzosa comporta su declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios.

Una de las cuestiones que silencia la LOTUP y que con anterioridad estaba previsto en el art. 218.2 LUV consistía en la penalización impuesta al propietario que había consentido la declaración de incumplimiento de edificar o rehabilitar, y que en virtud del cual, no podría presentar alternativa técnica, ni proposición jurídico-económica.

Asimismo, la LUV reconocía, sin margen de duda que sus derechos en la reparcelación se concretaran en forma de indemnización sustitutoria de adjudicación sin que proceda la adjudicación de finca de reemplazo o porción indivisa de ésta.

Quiere ello decir que no necesariamente deberán ser expropiados, sino que podrán ser objeto de reparcelación forzosa, si bien, recibiendo en todo caso una indemnización económica sustitutiva, con independencia de la cuantía de su derecho.

## 2.2.7. Procedimiento

La LOTUP incurre en el mismo error cometido por la LUV y no aclara nada sobre el procedimiento de adjudicación de los PAA.

Entendemos que, ante el silencio de la LUV y de la LOTUP, se realiza una remisión en bloque al procedimiento de adjudicación de los PAI. No obstante, debemos analizar la improcedencia de aplicar los PAA el complejo procedimiento concursal con obligada publicidad comunitaria en todo caso, lo cual resultaría, a todas luces, desproporcionado para la tramitación de un modesto PAA.

En principio, la solución que ofrecía el art. 258 del ROGTU era remitir, en cuanto a la formulación, tramitación y aprobación de PAA, a las reglas previstas para los PAI, con determinadas singularidades que lo ajustaban a la envergadura y modestia de la operación de ejecución urbanística, más si cabe si analizamos que la rigidez y ritualismo del proceso de adjudicación de un PAA difícilmente podría aplicarse con éxito a los PAA.

El precepto reglamentario, en su redacción original, comenzaba desmarcándose de las reglas procedimentales básicas aplicables a los PAI, afirmando en su apartado 1 que *«no será preceptiva la aprobación de Bases Generales ni Particulares de Programación, la licitación de las obras, ni la inserción de anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea»*.

Ciertamente, no parece necesaria la aprobación de unas Bases de programación que únicamente cobran sentido en el marco de los PAI a la vista de la evidente naturaleza contractual de la relación que une a su urbanizador con la administración, haciendo las veces de lo que en el ámbito de la contratación administrativa serían los pliegos de cláusulas administrativas generales y particulares.

Finalmente, la LUV en ningún momento exige para los PAA la aprobación de Bases Generales ni Particulares ni la publicación en el DOUE, como sí lo hace de forma expresa para los PAI. Si esa hubiera sido la voluntad del legislador, le hubiera bastado con remitir a la extensa regulación de esta materia que la LUV efectúa en los preceptos dedicados al régimen jurídico de los PAI.

Siguiendo esta interpretación, solo sería obligatorio aprobar Bases Generales y Particulares y publicar en el DOUE el anuncio de licitación en los PAA referidos a inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa, pero no en las restantes clases de PAA tendentes a la ejecución del planeamiento en suelo urbano.

Ligada a la aprobación de las Bases particulares está la aplicación de la medida cautelar de suspensión del otorgamiento de licencias, que en el régimen general de la programación produce sus efectos con motivo con la publicación del anuncio de las Bases Particulares en el DOCV, según el art. 289.1 del ROGTU, cuyo apartado 3 establece una regla especial para los PAA: *«En aquellos Programas de Actuación Aislada en los que no sea preceptiva la aprobación de Bases, la suspensión se publicará en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y remitido el anuncio correspondiente para su publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat, dentro de los diez días siguientes a la presentación de la iniciativa»*.

El procedimiento para la tramitación de PAA de gestión indirecta regulado en los arts. 258 y 259 del ROGTU, que recuerda mucho al antiguo procedimiento simplificado en vía notarial que preveía la LRAU para la tramitación de los PAI, está integrado por los siguientes trámites:

1. *«...El promotor someterá directamente a información al público y por sus medios la documentación a que hace referencia el art. 253.2 del presente reglamento, depositando una copia de todos ellos en el Ayuntamiento.*

2. Además de remitir avisos a los titulares catastrales, será preceptivo notificar a quienes aparezcan como titulares de derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad. Esta exigencia normativa parece razonable, pues partiendo de que el Proyecto de Reparcelación es el documento fundamenta] del PAA, para su redacción necesariamente debe haberse efectuado la previa investigación de titulares registrales, a quienes se deberá remitir también los avisos, notificándoles de forma fehaciente en los términos previstos en la normativa sobre procedimiento administrativo común.

3. Información pública por plazo de un mes y se contará desde la publicación del anuncio en el «Diari Oficial de la Comunitat Valenciana» así como en un diario de amplia difusión en la localidad afectada

4. El plazo para la presentación de otras Alternativas Técnicas será de un mes. Aunque el precepto no lo aclara, por razones de economía procesal nos inclinamos por entender que el plazo de un mes para la información al público y para la presentación de Alternativas Técnicas en competencia será común, discurriendo de forma simultánea, y no sucesiva.

5. Finalizado el mismo se abrirá un plazo de información pública de 15 días

6. Se abre un plazo de 10 días para la presentación de Proposiciones Jurídico-Económicas.



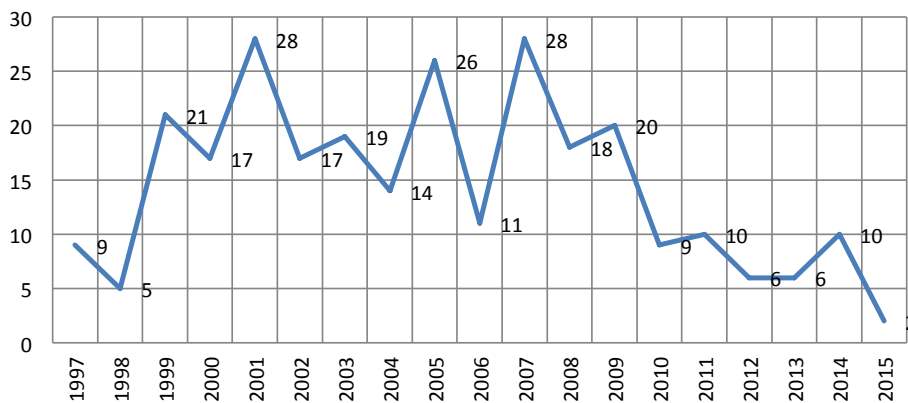
7. Emisión de informes técnicos y jurídicos y redacción de la propuesta de aprobación y adjudicación del PAA.

8. El Pleno del Ayuntamiento podrá rechazar razonadamente todas las iniciativas si considera que ninguna de ellas ofrece base adecuada para desarrollar la actuación, resolviendo no aprobar el Programa; o bien aprobarlo, optando por una de las Alternativas Técnicas y de las Proposiciones Jurídico-Económicas presentadas.

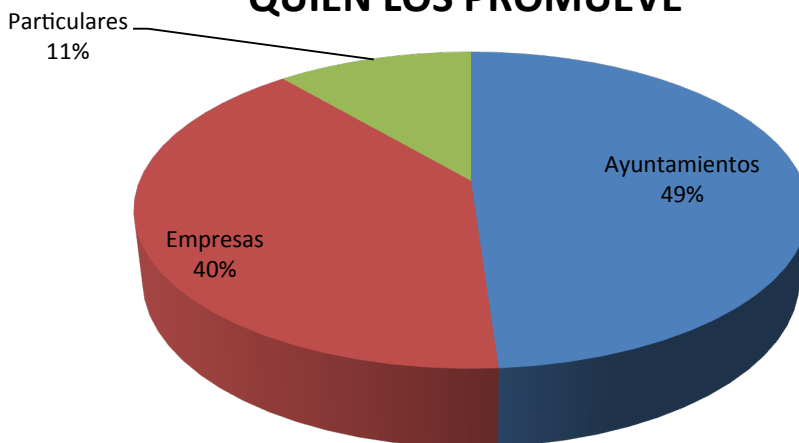
### 2.2.8. La práctica de las Actuaciones Aisladas en la Comunidad Valenciana

Por lo que se refiere a esta cuestión y analizándose los distintos Programas de Actuación Aislada tramitados en la Comunidad Valenciana desde los primeros pasos de la LRAU hasta la vigente LOTUP, según los datos extraídos tanto del Diario Oficial de la Comunidad Valenciana (DOCV) como del Registro de Programas de la Conselleria competente en materia de Urbanismo obtenemos la siguiente relación nominal:

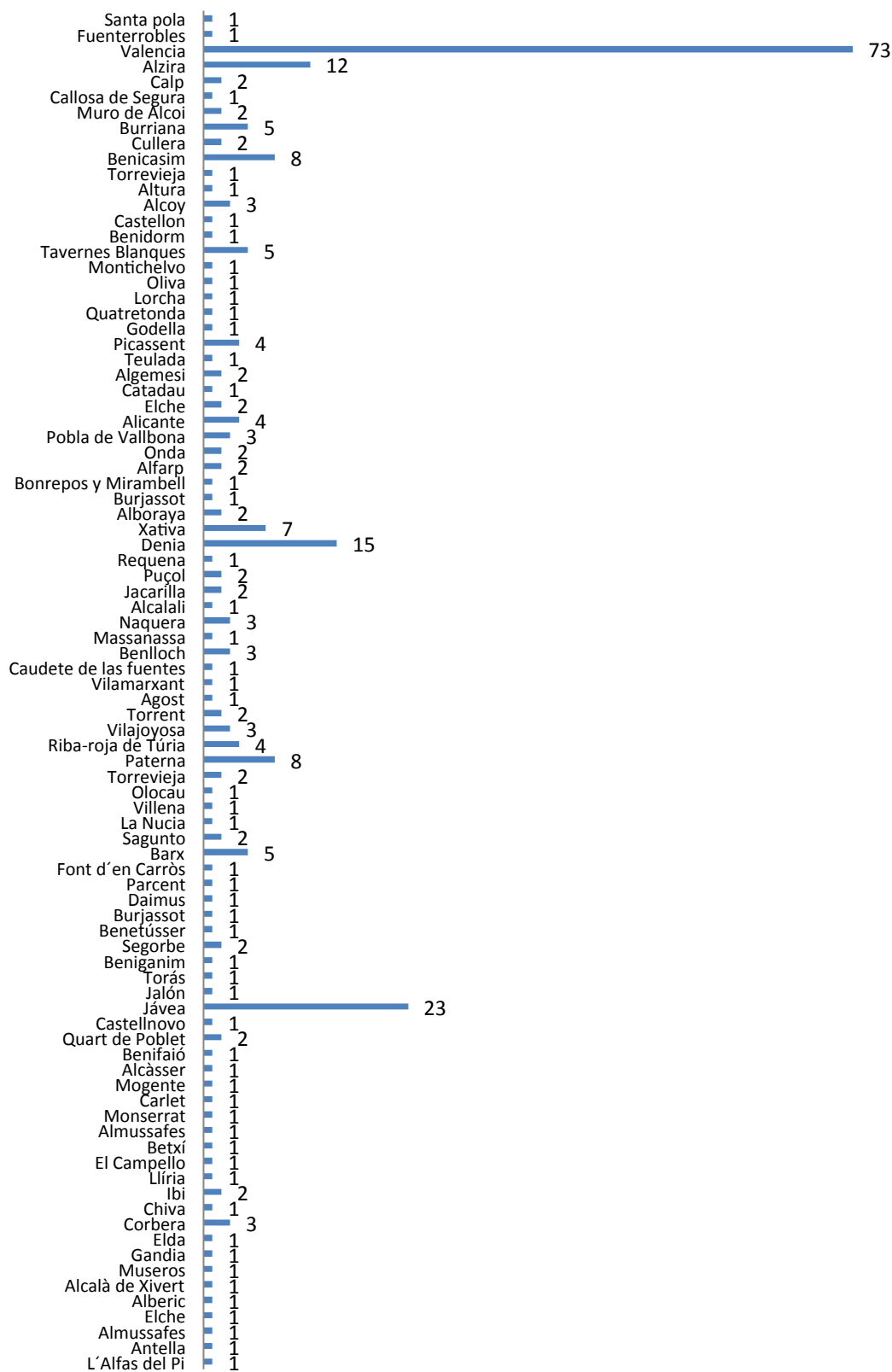
**PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA POR AÑOS**



**PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA POR QUIEN LOS PROMUEVE**



## PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA POR MUNICIPIOS



### 2.2.9. Criterios de adjudicación de los Programas de Actuación Aislada

Según el citado art. 125.7 LOTUP, se determina como criterios de adjudicación, entre otros, la oferta económica más competitiva y favorable para los propietarios de suelo y demás afectados, y asimismo, se establece que cuando solamente exista un criterio de adjudicación, se atenderá al menor coeficiente de canje y menor costes de las cargas de urbanización.

Entendemos que los Pliegos de Condiciones y las Bases Particulares podrían incrementar los criterios de adjudicación, pero contando siempre como referencia los anteriormente descritos.

Por otra parte, interesa hacer constar que los Ayuntamientos no pueden determinar unos criterios de adjudicación distintos de los previstos en la ley autonómica para los Programas de Actuaciones Edificatorias o de Actuaciones Aisladas.

De esta forma, resulta de interés la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 30 de Octubre de 2012, rec. 234/2009 (Ponente: Borrego López, José), que enjuicia las Bases de selección de Actuaciones Edificatorias aprobadas por el Ayuntamiento de Albacete en este sentido:

*«la Ordenación urbanística se constituye como una regulación de la Ordenación del territorio y del suelo, como una realidad holística con sus múltiples implicaciones sectoriales. De aquí, que la potestad normadora tenga un ámbito limitado y reglado en el marco de los Entes locales, siempre coherente con aquella llamada de regulación total, afectante a la propiedad privada; con claras y profundas implicaciones con la planificación de los Estados. Congruentemente con ello, se hace manifiesto, que el Acuerdo que se impugna, carece de la habilitación legal competencial a efectos normativos para ser dictado; por su contenido y efectos; más allá de su regulación reproductora y de su limitado alcance innovativo; pues no existe precepto que lo ampare; introduce unas consideraciones en la materia; que crean un marco intermedio entre la Norma aplicable y su concreto ámbito de aplicación; con eficacia «ad extra» o terceros; contrario al principio de legalidad urbanística y consecuente de seguridad jurídica (arts. 1.1; 9.1 y 3; 103; 106; de la Constitución; y correlativos del grupo normativo aplicable —LOTAU— principalmente).*

En este contexto, el art. 191.1 iii LOTUP dispone distintos criterios de adjudicación para los inmuebles sujetos al régimen de edificación o rehabilitación forzosa, pues determinados aspectos de este precepto solo cobran sentido si se entienden referidos a esta clase de Programas:

- A. Mayores o menores costes de ejecución.
- B. Modalidades y cuantificación de la retribución.
- C. Formas de puesta en mercado de los productos inmobiliarios (venta, alquiler, derecho de superficie u otras análogas).
- D. Calificación del diseño propuesto para lo cual se exigirá informes previos del Colegio Profesional.
- E. Plazos de ejecución.
- F. Calidades de las Obras.
- G. Compromisos adicionales.

La LOTUP, a diferencia del ROGTU, no determina si dichos criterios deben ser aplicados en el análisis de la Alternativa Técnica o de la Proposición económico-financiera, debiéndose ponderar dichos criterios en las Bases Particulares o en los Pliegos de Condiciones Particulares.

De esta forma, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, **Sentencia de 17 de Diciembre de 2012, rec. 233/2009 Ponente: Domingo Zaballos**, Manuel José, determina que el rechazo de un Programa de Actuación Edificatoria y de las alternativas presentadas para la construcción de viviendas de protección oficial derivada del procedimiento de incumplimiento del deber de edificar produce una indefensión material a los interesados e infracción en la actuación administrativa del principio de confianza legítima.

En este sentido, el TSJ Castilla-La Mancha estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto, anulando la resolución administrativa, ordenando motivadamente al Ayuntamiento establecer las razones para la adjudicación o rechazo del Programa de Actuación Edificatoria una vez presentadas las Alternativas en sus aspectos jurídico-económicos y técnicos.

### 3. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

#### 3.1. Introducción

Las actuaciones de dotación constituyen uno de los instrumentos más relevantes de nuestro Derecho urbanístico para abordar la regeneración urbana de la ciudad consolidada o histórica. Como técnica de gestión específica, es importante que cuente con una regulación adecuada para que resulte verdaderamente operativa, especialmente ante los graves retos de política urbanística planteados en la actualidad y la atención que merecen la renovación y la rehabilitación urbanas.

A tal efecto, sobre el esquema básico diseñado en la legislación estatal, corresponde al legislador autonómico establecer el régimen completo de estas actuaciones, insertándolas en el sistema urbanístico de cada Comunidad, tarea que ha producido en el ancho panorama existente un resultado desigual<sup>479</sup>.

#### 3.2. Definición de las actuaciones de dotación

Las actuaciones de dotación son, conforme al artículo 14.1.b) TRLS, aquellas que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la existencia de todos o algunos de los siguientes presupuestos:

- a) Un incremento de edificabilidad.
- b) Una mayor densidad.
- c) Un nuevo uso asignado en la ordenación urbanística.

De este modo, una distinta zonificación en los usos preexistentes, por ejemplo el cambio de un sector de uso industrial a residencial<sup>480</sup>, una distinta tipología edificatoria, por ejemplo de manzana cerrada o manzana abierta, de bloque adosado a bloque exento, podría dar lugar a una actuación de dotación, con las consecuencias de levantar la carga dotacional de red viaria, zonas verdes y equipamientos que esta actuación por imperativo de la ley comportaría.

El escenario de esta actuación de dotación debe ser parcelas sin edificar o en situación urbanística de ruina o, como mucho, construcciones de pequeñas dimensiones cuyo índice de edificabilidad preexistente sea relativamente bajo.

La atribución de este incremento de edificabilidad debería realizarse a través de la modificación de las normas urbanísticas reguladoras de la edificación y con parámetros morfológicos concretos, (mayor ocupación por parcela, posibilidad de construir en fondos edificables, aumento del número de alturas, exclusión de zonas comunes del cómputo de la edificabilidad).

Expuesto esto, de la lectura del art. 14.1 TRLS se extrae la exigencia de que el ámbito de estas actuaciones de dotación sea una o más parcelas del ámbito y que no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

---

<sup>479</sup> VILLALBA CASAS, JUAN JOSÉ, «Las actuaciones de dotación, una asignatura pendiente» *Práctica Urbanística*, Nº 114, Sección Estudios, Abril 2012, Editorial LA LEY 3384/2012

<sup>480</sup> Desde la recesión económica en la que se ve envuelta el sector inmobiliario existen dudas de la mayor rentabilidad económica de los usos residenciales frente a los terciario o industriales. En este sentido en la zona de Alicante y ante el desplome del mercado de la vivienda se han planteado la reconversión de Áreas Residenciales en Zonas Terciarias y de Ocio.

Parece ser que el legislador estatal haya asociado la posibilidad de generar nuevas cesiones de suelo en un ámbito ya urbanizado («consolidado») a una correlativa mayor edificabilidad, mayor densidad o nuevos usos, en definitiva, a un incremento de aprovechamiento, con lo que parece claro que la introducción de mayores cargas y cesiones en este suelo ha de ir acompañada de unos equitativos mayores beneficios.

Lo corrobora el hecho de que la cesión de aprovechamiento (10%) en las actuaciones de dotación se refiere, no a la edificabilidad media ponderada del sector, sino al incremento de dicha edificabilidad (art. 16.1b TRLS 08) que necesariamente ha de producirse.

Este supuesto de incremento de edificabilidades y cambios de uso que requieren mayores dotaciones, supone una de las novedades más importantes del TRLS 2008, sin embargo, ya se encontraba reconocida en algunas legislaciones autonómicas como supuesto de cambio de categoría del suelo urbano como consecuencia de una modificación de la ordenación.

Por ejemplo, el art. 45.2.B LOAU ya reconocía en su antigua redacción y dentro del concepto de suelo urbano no consolidado la citada actuación de dotación, al considerar como tal, a aquel proceso en virtud del cual, el suelo que formando parte de áreas homogéneas de edificación, continuas o discontinuas, el instrumento de planeamiento les atribuía un aprovechamiento objetivo considerablemente superior al existente, resultando necesario el incremento o mejora de los servicios públicos y de urbanización existentes que se derivan de la misma.

### 3.2.1. El carácter aislado de las actuaciones de dotación

RAMÍREZ SÁNCHEZ relaciona las actuaciones de dotación con las actuaciones de reforma o renovación en suelo urbano pero en el sentido de que estas actuaciones de dotación, a diferencia de las actuaciones de transformación, son de carácter parcial o aislado y que nunca persiguen una ordenación integral del ámbito sobre el que actúan.

A la misma conclusión llegan PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ<sup>481</sup> que circunscriben las actuaciones de dotación a: *«parcelas individualizadas en una zona urbana de usos tipologías homogéneas, como si se tratase de una zona de urbanización urbanística, en contraposición a las actuaciones de transformación urbanizadora integral que suponen las operaciones de Reforma Interior»*.

En este contexto, parece ser que las operaciones de renovación del tejido urbano ya existente que se realizan mediante actuaciones sistemáticas al amparo de Planes de Reforma Interior, Planes de Reforma Urbana o los también denominados Planes de Barrios, aunque supongan un incremento significativo de la edificabilidad preexistente, no podrían hacerse mediante el régimen jurídico de las actuaciones de dotación, sino lo que en realidad son, actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano.

Esta conclusión se infiere de las distintas legislaciones autonómicas que se avanzaron en el tiempo a la LS 07 y el TRLS 08 que ya regularon de forma más o menos pormenorizada su régimen jurídico.

De esta manera, el carácter aislado y puntual de la actuación de dotación se desprende particularmente del propio artículo 14.1.b) TRLS 08 cuando determina como ámbito de aplicación de estas actuaciones a: «una o más parcelas».

---

<sup>481</sup> PAREJO ALFONSO L. Y ROGER FERNÁNDEZ. G «Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007 de 28 de mayo.» Editorial Iustel. Edición 2008. Pagina 191

Por otra parte, la Disposición Adicional 16ª TR Ley del Suelo de **Cataluña** añadida mediante el DL 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística, define, asimismo, como actuación de dotación a:

*«Aquellas actuaciones aisladas previstas en modificaciones del planeamiento, sobre terrenos que en origen tienen la condición de suelo urbano consolidado, y que tienen por objeto la ordenación y la ejecución de una actuación que, sin comportar una reordenación general de un ámbito, da lugar a la transformación de los usos preexistentes o al aumento de edificabilidad o de la densidad de determinadas parcelas y a la correlativa exigencia de mayores reservas para zonas verdes, para espacios libres y para equipamientos.»*

Este criterio se confirma mediante la lectura del art. 40.3.c) del Decreto 305/2006 de 18 de julio por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Suelo de **Cataluña** que se refiere a las actuaciones de dotación como:

*«(...) actuaciones urbanísticas aisladas que dan lugar a un incremento del aprovechamiento urbano por razón de la transformación de los usos preexistentes o del aumento de la edificabilidad. En este caso, la actuación puede ir referida a un único terreno y comportar la delimitación de un polígono de actuación a los únicos efectos de cesión del 10% de aprovechamiento de la actuación.»*

A su vez, el art. 65.5 de la Ley de Urbanismo de Castilla-León<sup>482</sup> en relación con el art. 188.4 del Reglamento que desarrolla el mismo, define la actuaciones de dotación como las actuaciones aisladas y las modificaciones de planeamiento que aumenten la edificabilidad o la densidad en suelo urbano consolidado.

Por otra parte, el art. 2 del Decreto 105/2008 de 3 de junio de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006 de 30 de junio de Suelo y Urbanismo del **País Vasco**, es más contundente, todavía, en el carácter aislado y puntual de las actuaciones de dotación y las limita a «parcelas o solares» en los que se produce un incremento de la edificabilidad ponderada.

En razón a todos los argumentos expuestos, el carácter aislado y puntual de las actuaciones de dotación parece ser más que evidente.

Expuesto lo anterior, una actuación integral a través de un Plan de Reforma Interior que afectase a una Área Virtual y que supusiera, por ejemplo, incrementar la edificabilidad preexistente de 0,70 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s a 1 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s, entendemos que no entraría dentro del concepto de actuación de dotación, sino de una actuación de renovación o de reforma de la urbanización en suelo urbano pero que, al mismo tiempo, comportase también un incremento de la edificabilidad.

Por tanto, las actuaciones integrales o sistemáticas que se realicen en suelo urbano en las que simultáneamente se realice una actuación de remodelación urbana y reurbanización y que al mismo tiempo suponga un incremento del aprovechamiento urbanístico, no sería una actuación de dotación, propiamente dicha, sino una actuación de renovación o reforma de la urbanización<sup>483</sup>.

<sup>482</sup> Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo que modifica la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla-León. (BOE 8 de Octubre de 2008)

<sup>483</sup> En contra Gerardo Roger Fernández y Amparo Sánchez Casanova. «Las actuaciones de dotación en la nueva Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo (A propósito del deber de equidistribución en suelo urbano-solar) publicada en la Revista de Derecho Urbanístico nº 235.

### 3.2.2. Las actuaciones de dotación y las transferencias de aprovechamiento

Sin perjuicio de la posibilidad que ofrece la Disposición Adicional 6ª TRLS08, para la ejecución de las actuaciones de dotación, uno de los mecanismos que han arbitrado las distintas Comunidades Autónomas para la correcta aplicación de las mismas ha sido la utilización de la técnica urbanística consistente en la transferencia de aprovechamiento urbanístico (TAU).

Esta es la solución que apunta, por ejemplo, el DLey 1/2008, de 26 de junio, de la Generalitat Valenciana, en relación con el art. 56.4 LUV que en el cálculo y determinación del aprovechamiento tipo, citan:

«En suelo urbano con urbanización consolidada, el aprovechamiento tipo podrá fijarse refiriéndolo a parcelas netas según su zonificación, expresando la edificabilidad mínima autorizada en ellas, susceptible de aumentarse mediante transferencias voluntarias de aprovechamiento hasta la altura y ocupación máximas permitidas. Cuando el Plan General utilice esta técnica, tanto la edificabilidad mínima como la máxima habrán de ser viables y adecuadas a la morfología del entorno urbano y quedar debidamente reguladas en sus condiciones y volumétricas y de uso.»

Esta misma solución se ha apuntado en la Ley de Urbanismo de Castilla-La Mancha, que permite la utilización de las transferencias de aprovechamiento urbanístico cuando, como consecuencia de una modificación puntual, una parcela disponga de un aprovechamiento urbanístico superior al aprovechamiento preexistente (art. 69.1.b. LUCML en relación con el art. 45.3.a DLey 1/2004).

Finalmente, nos referimos a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que contempla la posibilidad de incrementar el Índice de Edificabilidad Neta (IEN) bien de los solares vacantes de edificación o bien de una edificación preexistente mediante la técnica de la reserva y posterior transferencia voluntaria del aprovechamiento urbanístico (art. 62 a y 64 LOAU).

Asimismo, los artículos 139.1.b) y 143.2.c) de la LOUA se refieren, también, a la obtención de dotaciones urbanísticas a través de las transferencias de aprovechamiento urbanístico en suelos urbanos no consolidados no integrados en unidades de ejecución, que era el supuesto del artículo 187.c) LS/92, cuando se refería a la situación en la que el titular de suelo con aprovechamiento subjetivo o patrimonializable inferior al objetivo o real podía compensar el aprovechamiento subjetivo de un terreno dotacional suyo no incluido en unidades de ejecución, cediendo este terreno a la Administración.

Se trataría de prever el establecimiento de áreas de Reparto pluriparcelarias en suelo urbano o lo que la Doctrina también ha llamado como «Área de Reparto dotacional o discontinua en suelo urbano».

En este contexto, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2006 (Ponente Peces Morate)**, ya concluyó que:

«(...) el art. 78.3 del RD 3228/78 que aprobaba Reglamento de Gestión Urbanística, ya había previsto la posibilidad de que en suelo urbano y en los casos de reparcelación voluntaria la unidad reparcelable fuese discontinua e incluso pudiera referirse a parcelas aisladas.»

De la misma forma, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha de 23 de febrero de 2001 (Ponente Carlos Altarriba Cano), regulaba estas situaciones como:

«*Bolsas de suelo dotacional público, y aplicando una cierta ficción legal, las considera como única área de Reparto, obteniéndose los mismos, mediante la aplicación de las transferencias de aprovechamiento.*»



De esta manera, el incremento de edificabilidad necesitará, por tanto, de las siguientes fases procedimentales:

- 1) La adquisición de suelo de titularidad privada calificado por el Plan General de Ordenación Urbana como suelo dotacional público.
- 2) Cesión gratuita de dicho terreno al Ayuntamiento, reservándose su titular el aprovechamiento urbanístico derivado de esta cesión.
- 3) La reserva de aprovechamiento debe ser aprobada por el Ayuntamiento debiéndose motivar la conveniencia y oportunidad para los intereses públicos del suelo dotacional objeto de cesión, todo ello de conformidad con las necesidades del mismo.
- 4) Una vez realizada la citada reserva, debe transferirse a las fincas objeto de incremento de edificabilidad afecta a la construcción de VPO, todo ello de conformidad con lo previsto en el art. 56.4 LUV.

### 3.2.3. ¿Pueden existir actuaciones de dotación poligonales?

Aunque hemos concluido el carácter aislado y puntual de las actuaciones de dotación, distintas supuestos regulados en las legislaciones autonómicas hacen replantearnos la existencia de actuaciones de dotación cuyo ámbito de actuación es mucho más amplio, pudiendo alcanzar hasta una unidad de ejecución.

En primer lugar, la Disposición Transitoria 2ª TRLS 2008 cita expresamente que los instrumentos de ordenación que legitimen las actuaciones de dotación deben delimitar el ámbito de actuación que: *«puede ser tanto continuo como discontinuo»*.

En el mismo sentido, LLISSET BORRELL<sup>484</sup> considera que si bien la Disposición Adicional 16ª LUC regula actuaciones aisladas de dotación, el apartado 1 incluye las actuaciones de dotación poligonales, y el apartado 4 del mismo precepto se refiere a la delimitación del polígono de actuación urbanística a los efectos del cumplimiento de los deberes de los propietarios.

Por todo lo expuesto, debe considerarse que las actuaciones de dotación única y exclusivamente deben referirse a ámbitos reducidos, entre estos, parcelas y su ámbito de servicio o manzanas, pero nunca abarcar superficies superiores a estos ámbitos.

### 3.2.4. Reglas precisas para la aplicación de las actuaciones de dotación

De conformidad con la Disposición Transitoria 2ª TRLS 2008 y según como determina RAMÍREZ SÁNCHEZ<sup>485</sup>, la ejecución urbanística de las actuaciones de dotación precisan de la delimitación de ámbitos de actuación (unidades de ejecución del planeamiento), continuas o discontinuas (esto parece que será lo habitual), en que se incluyan los incrementos de edificabilidad o densidad, los cambios de uso y las nuevas dotaciones (que habitualmente no estarán junto a las parcelas sobre las que se actúa si son nuevas dotaciones públicas).

---

<sup>484</sup> LLISSET BORRELL F, «La cesión en suelo urbano del 10% del aprovechamiento, según la legislación de urbanismo de Cataluña.»El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 13, Quincena 15-29 Julio 2008, ref.ª 2337/2008, p. 2337, Tomo 2

<sup>485</sup> RAMÍREZ SÁNCHEZ J.M. Comentarios a la Ley del Suelo. Thomson-Aranzadi. Pamplona. Edición 2008. Páginas 288 y ss.

Una vez realizada dicha delimitación, deberá calcularse el valor total de las cargas imputables que corresponden a cada metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda de las resultantes de la actuación de dotación. Con esta técnica urbanística se lograrán sistemas locales o generales para el conjunto de un ámbito más grande que las parcelas incluidas en la actuación de dotación —espacios libres o dotaciones públicas.

Se trata de lo que el art. 3 del Decreto 105/2008 del País Vasco considera como el «Levantamiento de la carga dotacional» realizándose mediante el cálculo de las nuevas superficies dotacionales públicas (incluso equipamientos privados) derivados del incremento de la edificabilidad ponderada y su posterior cesión, bien, como se ha dicho, en el ámbito de la actuación (situación poco probable) o bien, en el ámbito que el Planeamiento prevea.

a) El deber de entrega de suelo [art. 16.1 a) TRLS 08] se puede «monetarizar» si no es posible la entrega efectiva la carga imputable a cada nuevo metro de edificabilidad, nueva vivienda o metro cuadrado de uso más lucrativo<sup>486</sup>.

b) Los deberes se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia de edificación. Sin cumplimiento del deber no tendrá efectividad ni validez la licencia, que se condicionará al pago o entrega de suelo.

### 3.2.5. Incompatibilidad de las actuaciones de renovación en suelo urbano respecto de las actuaciones de dotación

La primera de las reflexiones que cabría realizar en esta cuestión incide en el análisis de la posible compatibilidad entre una actuación de renovación o de reforma de la urbanización y una actuación de dotación.

De la lectura del art. 14 TRLS 08, parece ser que será una u otra, pero no las dos de forma simultánea.

De esta manera, el art. 14.1.b) define las actuaciones de dotación como:

*«las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito **y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.**»*

Siguiendo a GARCÍA CALVO<sup>487</sup>, de la definición de actuación de dotación y de renovación, surgen las dudas acerca del alcance de la expresión «reforma o renovar la urbanización». Parece claro que si tal reforma debe ser integral, lo que procede es llevarla a cabo mediante actuaciones de urbanización y no de dotación.

<sup>486</sup> Un ejemplo de incremento de aprovechamiento urbanístico que ha supuesto una monetarización derivada de la imposibilidad física de levantar la carga dotacional, se ha llevado a cabo en el Plan Especial de Russafa Sud-Gran Vía de Valencia, que permite la realización de sobre elevaciones en concretos edificios ya construidos de la ciudad. Como medida compensatoria de dicho incremento, se ha devengado un canon resultado de aplicar la siguiente fórmula:  $X = AO \times 1 \times VBR$ , donde AO = a la Edificabilidad derivada del incremento que supone la sobre elevación y el VBR el Valor de Repercusión actualizado fijado para dicho polígono fiscal en la ciudad. (BOP 31-01-2007)

<sup>487</sup> GARCÍA CALVO L. Comentarios a la Ley del Suelo Estatal 8/2007. Editorial Lex Nova. Edición 2007. Página 23.

Pese a lo expuesto, entendemos que necesariamente nos encontraremos ante situaciones en las que será obligatorio simultanear ambas actuaciones de transformación, con objeto de resolver la gestión de sectores de suelo urbano que supongan un proceso de regeneración, reforma o renovación de la urbanización y que al mismo tiempo supongan un incremento de aprovechamiento, un cambio de uso y, en definitiva, una plusvalía urbanística en favor de sus propietarios.

Se considera, pues, que una actuación de dotación nunca debería conllevar ninguna obra de urbanización, y si esta fuera necesaria, su entidad debe de ser mínima<sup>488</sup>.

Ahora bien, esta incompatibilidad evidente entre la actuación de dotación respecto de la actuación de urbanización en algunos supuestos no es tan clara como se ha comentado.

Por ejemplo, la posible compatibilidad entre las actuaciones de renovación de la urbanización junto con la de dotación en suelo urbano ha sido reconocida a través del art. 102.3 Ley 5/1999 de 25 de marzo de Urbanismo de Aragón que expresamente cita: «En el suelo urbano no consolidado, el aprovechamiento subjetivo correspondiente al propietario será el resultante de aplicar a la propiedad el noventa por ciento del aprovechamiento medio de la unidad de ejecución o, en su caso, del sector. En las actuaciones de dotación, el aprovechamiento correspondiente al propietario será, además del anterior, el residual resultante de deducir del total el diez por ciento del incremento del aprovechamiento medio atribuido al ámbito correspondiente.»

La expresión «*además del anterior*» nos obliga a entender la posible simultaneidad de las actuaciones de renovación de la urbanización y de dotación.

Esta cuestión no es banal si se tiene en cuenta que los deberes y, sobre todo, el modo de cumplirlos en un caso u otro pueden dar lugar a resultados dispares, tanto en el fondo como en la forma, como veremos a continuación.

Además, las actuaciones de dotación permiten adecuar el suelo urbanizado a las nuevas determinaciones del planeamiento, sin que sea precisa una actuación urbanizadora completa.

ACTUACIONES DE REFORMA O RENOVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN	ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN SUELO URBANO
Suelen operar en suelo urbano no consolidado. No obstante distintas legislaciones autonómicas habilitan para que estas actuaciones también operen en suelo urbano consolidado incorporándolas al status del suelo urbano no consolidado.	Suelen operar generalmente en suelo urbano consolidado. No obstante el art. 45.3.B Ley del Suelo de Castilla-La Mancha, considera el suelo al que el Planeamiento atribuye una edificabilidad superior como suelo urbano no consolidado.
Se ejecutan mediante la delimitación de unidades de ejecución, y se realizan mediante actuaciones sistemáticas o integradas.	Se ejecutan sobre solares o parcelas aisladas a las que se aumenta la edificabilidad o como mucho a actuaciones asistemáticas en los que solamente queda por realizar cesión de viales y alguna pequeña obra de urbanización.
El 10 % de cesión se determina respecto de la edificabilidad media del Sector, no de ningún incremento de edificabilidad.	El 10 % que debo entregar a la Administración se cede respecto del incremento de la edificabilidad, se entiende del Índice de Edificabilidad Neta o del número de plantas.
Son actuaciones integrales, sistemáticas y completas	Son actuaciones aisladas, asistemáticas o puntuales

<sup>488</sup> PALAU NAVARRO JM. «Ciclo de Conferencias organizadas en Homenaje de José Luis Lorente Tallada.» Organizada por COSITAL y el COACV. Noviembre 2008,

### **3.3. Las actuaciones de dotación en la normativa autonómica**

#### **3.3.1. Comunidad de Madrid**

Al amparo del Título Preliminar, Objeto y principios generales de la Ley 9/2001, de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, se completa el juego de los deberes legales de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística manifestando que entre los fines de la ordenación urbanística está el aseguramiento en el medio urbano de la suficiencia y funcionalidad de las redes públicas (los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales) en relación con las edificabilidades y los usos del suelo.

La Comunidad de Madrid, a través de la Ley 9/2001, de 17 de julio, se avanzó en el tiempo a las actuaciones de dotación y reguló las denominadas como ordenaciones singulares en suelo urbano consolidado establecidas en el punto 2.º de la letra e) del núm. 6 del art. 42.

Estas ordenaciones singulares como procesos de transformación en el suelo urbano consolidado contempladas en el art. 42.6.e).2.º de la Ley 9/2001) LSM tienen su equivalencia en las actuaciones de dotación en suelo urbanizado correspondientes a las actuaciones de transformación urbanística de los arts. 7.1.b) y 18.2 TRLSRU<sup>489</sup>.

#### **3.3.2. Las actuaciones de dotación en la legislación del suelo y urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

La vigente Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo regula las actuaciones de dotación como una modalidad o tipo de actuación para la ejecución de la ordenación urbanística.

Concretamente, define dichas actuaciones como aquellas que están dirigidas al levantamiento de la carga dotacional en suelo urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad urbanística, considerando que pertenecen a esta categoría de suelo urbano no consolidado aquellos terrenos a los que la ordenación les atribuye una edificabilidad urbanística ponderada superior respecto de la previa existente.

Posteriormente, el Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo ha precisado y concretado que tendrán dicha consideración de suelo urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad urbanística aquellas parcelas o solares así definidos por la ordenación pormenorizada porque la ordenación urbanística vigente les atribuye un incremento de edificabilidad ponderada respecto de la previamente materializada en el solar o parcela, señalando expresamente, en consecuencia, que se entenderá por actuación de dotación aquella que tenga por objeto el levantamiento de la carga dotacional en supuestos de incremento de edificabilidad urbanística ponderada respecto a la previamente existente.

En una primera aproximación a la figura, su definición nos coloca en un escenario de vinculación de las actuaciones de dotación con una concreta clasificación —urbano—, y categorización del suelo —no consolidado por incremento de la edificabilidad urbanística (ponderada)—.

La ausencia en la definición legal de este tipo de actuaciones de elementos de juicio o contornos más precisos referidos, bien a la edificación —las actuaciones aisladas como actuaciones edifica-

---

<sup>489</sup> PIPAÓN Y MENGES I.S. «Las «ordenaciones singulares» en suelo urbano consolidado de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid versus las «actuaciones de dotación» en suelo urbanizado del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 Práctica Urbanística, Nº 103, Sección Estudios, Abril 2011, pág. 24, Editorial LA LEY, pág. 9.

torias—, bien a la urbanización —las actuaciones aisladas como aquellas en las que el coste de las obras de urbanización complementarias a la edificación no supere el 5% del presupuesto de ejecución por contrata de la obra de edificación autorizada en la licencia; y las actuaciones integradas como aquellas en la que los terrenos precisan de un grado de urbanización superior al de las actuaciones aisladas—, lleva al posterior Decreto 105/2008 de desarrollo de la Ley 2/2006, a tratar de proveer a las actuaciones de dotación de límites más exactos.

En ese contexto, el referido Decreto 105/2008 concreta que las actuaciones de dotación se aplicarán exclusivamente sobre solares o parcelas considerados individualmente y que, con carácter independiente de la liberación de la carga dotacional, sólo requieran para la adquisición de la condición de solar la realización previa o simultánea a la edificación de las obras complementarias de urbanización cuyo coste no supere el 5% del presupuesto de ejecución por contrata de la obra de edificación autorizada en la licencia.

Esta manera de actuar de forma individual sobre solares o parcelas concretas, frente a las actuaciones integradas, permite incluir las actuaciones de dotación dentro de las actuaciones asistemáticas —ajenas a las unidades de ejecución—, de la anterior legislación, lo que, a su vez, nos lleva a considerar que dichas actuaciones de dotación no son, a esos efectos, sino una modalidad o tipo de actuación aislada.

Es más, esa concreción legislativa que referencia las actuaciones de dotación a solares y /o parcelas individuales y a un coste de urbanización reducido —inferior al 5% del coste de la edificación—, puede llevar a plantear cierto interrogante o duda respecto de dónde se sitúa el límite entre, por un lado, los supuestos de actuaciones aisladas sobre parcelas susceptibles de edificación que sólo requieran, para la adquisición de la condición de solar, la realización, previa o simultáneamente a la edificación, de obras de urbanización complementarias cuyo coste no supere el referido 5% del presupuesto de ejecución por contrata de la obra de edificación autorizada en la licencia; y, por otro, las actuaciones de dotación.

La diferencia entre unas y otras —actuaciones aisladas y actuaciones de dotación—, ha de subrayarse en la categorización del suelo urbano al que pertenezcan los terrenos: los terrenos de las actuaciones aisladas han de contar con la categorización de suelo urbano consolidado, mientras que los terrenos de las actuaciones de dotación han de responder a la categoría de suelo urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad ponderada<sup>490</sup>.

Es decir, las actuaciones de dotación de la legislación vasca van siempre unidas y vinculadas a incrementos de la edificabilidad ponderada o económica.

Eso es tan así, que podemos afirmar que cada vez que nos encontremos ante un incremento de la edificabilidad ponderada en suelo urbano, estaremos ante una actuación de dotación, categorizándose el suelo como urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad.

Por ello, ha de pensarse que las actuaciones aisladas, previstas sobre suelo urbano consolidado, no conllevan incremento de edificabilidad en términos económicos, mientras las actuaciones de dotación, al tiempo que han de proceder al levantamiento de la carga dotacional, van vinculadas a suelos urbanos en los que se produce un incremento de la edificabilidad urbanística, en términos ponderados, respecto de la previamente existente.

Es decir, ante una actuación de dotación de la legislación vasca, no sólo ha de pensarse en el levantamiento de la carga dotacional, sino que dicho levantamiento ha de ir necesariamente vinculado a un incremento de la edificabilidad ponderada.

---

<sup>490</sup> REBOLLO AGUAYO. D, «Las actuaciones de dotación en la legislación Autonómica Vasca y en la legislación estatal». *Práctica Urbanística*, Nº 98, Sección Estudios, Noviembre 2010, Editorial LA LEY, pág. 3.

Es más, el cumplimiento del objeto de dichas actuaciones de dotación —levantamiento de la carga dotacional—, está directamente relacionado con la «plusvalía» que genera el incremento de la edificabilidad ponderada.

Y aquí se hace necesario introducir otra idea fundamental que incide en las actuaciones de dotación de la legislación vasca: la diferencia, en esa misma legislación, entre la edificabilidad urbanística y la edificabilidad ponderada.

La edificabilidad urbanística tiene un inequívoco componente de carácter físico y/o material, ligado a su vez, a un carácter de lucro o rendimiento económico lucrativo. Es decir, se trata de la cantidad de metros cuadrados edificados (existentes) o edificables (previstos) permitidos por la ordenación urbanística correspondientes a los usos y actividades de carácter lucrativo (en donde no quedan incluidos los destinados a las dotaciones públicas). Nos encontramos, por tanto, con una edificabilidad con marcado carácter físico y material: lo que se puede construir, estando ya edificado o pendiente de edificación.

Frente a ella, la edificabilidad ponderada es una edificabilidad de exclusivo carácter económico. No se trata de una edificabilidad que pueda construirse o esté construida conforme a la ordenación; sino que es la «expresión económica», referida a la edificabilidad urbanística de uso mayoritario y/o característico de un ámbito, de la edificabilidad que verdaderamente puede ser objeto de materialización: la edificabilidad urbanística.

Y esa «expresión económica» se obtiene a través del cálculo de los valores de repercusión del suelo urbanizado para cada uso, tipología edificatoria y/o régimen de promoción o protección ordenados mediante los denominados coeficientes de ponderación u homogeneización.

Lo que resulta claro, en términos generales, es que a un mayor valor o rendimiento económico de la edificabilidad urbanística permitida por la ordenación, le corresponde una mayor edificabilidad ponderada.

Pero ese mayor valor o rendimiento económico puede obtenerse no sólo mediante una mayor cantidad de edificabilidad urbanística, sino también mediante, bien una mayor «densidad» en una misma cantidad de edificabilidad urbanística, bien la previsión de unos usos urbanísticos de mayor rendimiento económico —normalmente: residencial frente a comercial, comercial frente a dotacional privado, etc.—.

Así, frente al carácter real, tangible y material de la edificabilidad urbanística (la ciudad que vemos, que podemos construir, que podemos tocar), la edificabilidad ponderada es una edificabilidad únicamente económica, de rendimiento o valor económico, que tiene únicamente como objeto posibilitar el justo reparto de la edificabilidad urbanística entre los propietarios de los terrenos sobre los que se ordena y la Administración.

Y, fijémonos bien, es respecto de esta última edificabilidad ponderada, económica, que la legislación vasca ha definido el concepto de suelo urbano no consolidado por la edificabilidad. Es decir, si se ordena un incremento de valor en la edificabilidad urbanística respecto de la previa existente —siempre que actuemos fuera de las denominadas unidades de ejecución—, nos encontraremos ante un suelo urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad ponderada, y por ello, procederá la participación de la comunidad en ese incremento de las plusvalías generadas por la acción urbanística.

Al mismo tiempo, la referencia a la edificabilidad previamente existente —contenida y regulada en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo—, respecto de la cual analizar el incremento de edificabilidad ha sido objeto de interpretaciones diversas. En un lado se colocan aquellas interpretaciones que consideran que, si bien está claro que es una edificabilidad ponderada (económica), su edificabilidad urbanística equivalente ha de existir física y materialmente; es decir, ha de estar ya construida o materializada, ser tangible.

En el otro, aquellas otras interpretaciones que asimilan que edificabilidad existente —siempre en términos de edificabilidad urbanística (la única que puede existir o construirse) equivalente a edificabilidad ponderada (económica, la que no se puede construir)—, es la reconocida o autorizada por el planeamiento anterior; es decir, la que se podía materializar o construir, lo estuviera o no, conforme al régimen urbanístico vigente con anterioridad a la nueva ordenación, que supone respecto de aquel un incremento de edificabilidad —eso sí, siempre en términos económicos (edificabilidad ponderada) y no solamente físicos (edificabilidad urbanística)—.

Ante esa discusión de cuál es la edificabilidad ponderada previamente existente respecto de la que ha de analizarse si hay o no incremento, el Decreto 105/2008 ha concretado, en su artículo 2 —Suelo urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad urbanística ponderada. Definición—, que lo es respecto a la edificabilidad ponderada previamente materializada en el solar o parcela. La lectura individualizada de esa referencia a la materialización de la edificación, lejos de zanjar la controversia, la mantiene, e incluso la refuerza, dado que permite la interpretación de que lo es respecto de la edificabilidad física, material o tangible; es decir, la ya construida.

No obstante, la Disposición transitoria primera de dicho Decreto 105/2008 ha añadido que los incrementos de edificabilidad en solares o en parcelas vacantes o edificadas conforme a un régimen urbanístico anterior al vigente, se determinarán respecto de la edificabilidad ponderada atribuida por la ordenación urbanística anterior siempre que no hubieran vencido los plazos de ejecución de la misma, en cuyo caso se ha de estar a la edificabilidad materializada.

Esa matización queda reforzada con la nueva redacción del artículo 27.2 de la Ley 2/2006 —establecida en la Ley 11/2008, de 28 de noviembre, por la que se modifica la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística—, en el sentido de referir el 15% al incremento respecto de la edificabilidad urbanística ponderada atribuida por la ordenación urbanística anterior, salvo que hubiesen vencido los plazos de ejecución establecidos.

Si consideramos por edificabilidad materializada la ya construida o físicamente existente incidimos en las actuaciones aisladas, limitándolas a actuaciones edificatorias en las que se sustituye o reemplaza la edificación existente sin que se produzca un incremento de valor en la edificabilidad ya construida —es decir, manteniendo la misma cantidad de techo edificable, con los mismos usos y densidades—.

Frente a ello, la Ley 2/2006 define como actuaciones aisladas las edificatorias en dos supuestos: sobre solares ya existentes o sobre parcelas susceptibles de edificación. Es decir, admite expresamente la posibilidad de inexistencia física de edificación alguna y encontrarnos ante una actuación aislada, en un suelo urbano categorizado como consolidado, en donde no se produce cesión alguna a favor de la comunidad.

Por ello, la consideración de materialización ha de vincularse necesariamente a un concepto más jurídico-urbanístico que físico o material, como es el reconocimiento de una edificabilidad patrimonializable por el propietario determinada en el planeamiento u ordenación urbanística anterior respecto de la que genera el incremento.

Así, parece más correcto asimilar edificabilidad materializada con la patrimonializada por su titular, esté o no construida. Sólo si hay incremento respecto de esa edificabilidad —siempre en términos ponderados—, reconocida en un planeamiento anterior, esté construida o no, cabe suponer que nos encontramos ante supuestos de suelo urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad, y, por lo tanto, ante actuaciones de dotación. Y ello, siempre en atención a los plazos de ejecución establecidos en la ordenación o, en su defecto, en la propia legislación.

En definitiva, una nueva ordenación urbanística que prevea y autorice un incremento de la edificabilidad urbanística, a situar tanto sobre como bajo rasante, (mayor edificabilidad física con carácter lucrativo), un cambio de uso (que conlleve mayor rendimiento del valor del suelo urbanizado) o

un incremento de la densidad de viviendas (mayor número de viviendas en una misma edificabilidad urbanística), todo ello respecto del planeamiento anterior —entendiendo el mismo, a esos efectos, patrimonializado por el particular—, conlleva necesariamente, en términos económicos, a un incremento de la edificabilidad ponderada y, en consecuencia, a la categorización de dicho solar, parcela o terreno como suelo urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad.

Por último, el Decreto 105/2008 dispone que las actuaciones de dotación podrán definirse mediante la composición, por una parte, de una parcela con edificabilidad urbanística sobre la que se incrementa la edificabilidad urbanística ponderada y, por otra parte, una superficie de suelo que, aún con carácter discontinuo —separada físicamente de la anterior parcela—, tenga por exclusivo objeto el levantamiento de la carga dotacional (como uno de los deberes específicos que forman parte del contenido urbanístico de la propiedad del suelo en suelos urbanos no consolidados por incremento de la edificabilidad urbanística ponderada sobre la preexistente). Señala expresamente, por último, que cuando no resulte posible el cumplimiento físico de dicha cesión dotacional, cabe la indemnización económica sustitutoria de valor equivalente con destino a la obtención de suelos dotacionales.

Es decir, se posibilita ahora la delimitación de un ámbito de actuación de dotación discontinuo conformado, por un lado, por la parcela sobre la que se ordena el incremento de edificabilidad ponderada y, por otro, un terreno que, por sus características, posibilite el cumplimiento físico de las obligaciones de cesión de dotaciones (el denominado levantamiento de la carga dotacional). Se configura así un ámbito discontinuo de actuación de dotación, respecto del que la legislación urbanística poco señala de cómo actuar. Así, en el caso de que la parcela con edificabilidad y el terreno sobre el que se ordenan las dotaciones tengan propietarios distintos surgen diversas interrogantes. Algunas de ellas pueden ser las siguientes: ¿se podría delimitar una unidad de ejecución que permitiese el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, como ámbito de una actuación de dotación?; ¿se podría utilizar cualquiera de los sistemas de actuación previstos para la ejecución de las referidas unidades de ejecución, en el caso de que éstas pudieran delimitarse?; ¿cuál sería la forma de obtención de los suelos privados que quedan vinculados a las futuras dotaciones públicas?; ¿existe otra posibilidad de obtención que no sea la expropiación de dichos terrenos con destino a las dotaciones públicas?; en el caso de actuar por expropiación en dichos terrenos, ¿se vincula el coste de su obtención a la parcela sobre la que se incrementa la edificabilidad?, y ¿qué ocurre si el coste de su obtención es superior al límite máximo del valor equivalente al 5% del incremento de la edificabilidad ponderada?; en el caso de los terrenos con destino al levantamiento de la carga dotacional, ¿no estamos realmente ante una actuación de ejecución de dotaciones públicas de las redes de sistemas generales y locales, en las que necesariamente hemos de actuar por expropiación?; etc.

Y por último, si por definición la parcela sobre la que se ordena el incremento de edificabilidad ponderada tiene que contar con la clasificación de suelo urbano y queda categorizada la misma como suelo urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad ponderada, por razón de prever la ordenación dicho incremento, cabe preguntarse a qué clase y categoría de suelo ha de responder el terreno donde se pueda físicamente cumplir las obligaciones dotacionales, teniendo en cuenta que sobre el mismo no hay edificabilidad urbanística alguna —excepto en el caso de que se ordenen dotaciones de carácter privado—.

A los efectos del levantamiento de la carga dotacional, ha de señalarse que la cesión dotacional será la correspondiente al incremento de edificabilidad urbanística atribuida. Aquí, dicho incremento de edificabilidad ha de medirse necesariamente en edificabilidad física, real y objetiva, pues sólo a ella se referencian los estándares dotacionales, lo que exigirá convertir el incremento de edificabilidad ponderada nuevamente en edificabilidad urbanística. Para su cálculo y determinación, el referido Decreto 105/2008, señala:



a) Parámetro de cálculo de los estándares<sup>491</sup>:

Las superficies de suelo de dotaciones públicas y equipamientos privados se calculan por referencia al incremento de edificabilidad ponderada, previa y forzosamente traducida en su equivalente en edificabilidad urbanística.

## b) Tipos de estándares:

a. Dotaciones públicas de la red de sistemas locales: 10 m<sup>2</sup> de suelo por cada 25 m<sup>2</sup>(t) sobre rasante destinados a usos distintos de los de las dotaciones públicas. A su vez, la superficie de reserva destinada a zonas verdes y espacios libres no será, en ningún caso, inferior al 15% de la superficie total del área, sin computar en dicha superficie los sistemas generales incluidos en la misma.

b. Aparcamientos de vehículos: 0,35 plazas por cada 25 m<sup>2</sup>(t) sobre rasante destinados a usos distintos de los de las dotaciones públicas en parcelas de titularidad privada, y 0,15 plazas por cada 25 m<sup>2</sup>(t) sobre rasante destinados a usos distintos de los de las dotaciones públicas, en terrenos destinados a dotaciones públicas.

c. Equipamientos privados de la red de sistemas locales: 1 m<sup>2</sup>(t) por cada 25 m<sup>2</sup>(t) sobre rasante destinados a usos distintos de los de las dotaciones públicas.

d. Vegetación: plantación o conservación de un árbol por cada nueva vivienda en suelo de uso residencial y por cada incremento de 100 m<sup>2</sup>(t) en suelo industrial o terciario dentro del ámbito objeto de incremento de edificabilidad urbanística.

## c) Forma de cumplimiento:

a. Preferente: ha de procurarse que el cumplimiento de la cesión de dichas superficies de suelo, previa su urbanización, se realice en el propio ámbito de la actuación de dotación o en el que el planeamiento así lo prevea.

b. Subsidiario (imposibilidad física de su materialización total o parcial): indemnización económica sustitutoria, con el límite máximo del 5% del incremento de la edificabilidad ponderada. Esto es, la cuantía económica sustitutoria no podrá superar el 5% del valor del referido incremento.

En el supuesto de incumplimiento parcial de dicha cesión de suelo por imposibilidad física de su materialización, la valoración de la indemnización será proporcional al porcentaje de dicho incumplimiento.

A los efectos de ese cálculo, se atribuirá a las reservas constitutivas de la carga dotacional el siguiente peso relativo:

· A las dotaciones públicas de la red de sistemas locales (10 m<sup>2</sup> de suelo/25 m<sup>2</sup>(t) sobre rasante destinados a usos distintos de los de las dotaciones públicas): el 50%.

· A los aparcamientos de vehículos (0,35 plazas/25 m<sup>2</sup>(t) sobre rasante destinados a usos distintos de los de las dotaciones públicas en parcelas de titularidad privada, y 0,15 plazas/25 m<sup>2</sup>(t) sobre rasante destinados a usos distintos de los de las dotaciones públicas en terrenos destinados a dotaciones públicas): el 30%.

· A los equipamientos privados de la red de sistemas locales (1 m<sup>2</sup>(t)/25 m<sup>2</sup>(t) sobre rasante destinados a usos distintos de los de las dotaciones públicas): el 20%.

---

<sup>491</sup> AUBÁN NOGUÉS, C., «Estándares urbanísticos relativos a la edificabilidad» en Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

No resulta admisible la sustitución e indemnización de la reserva de vegetación (un árbol por cada nueva vivienda en suelo residencial o por cada 100 m<sup>2</sup>(t) en suelo industrial o terciario), si bien se admite su cumplimiento, previa su urbanización —es decir, su ejecución—, en otro ámbito diferente de la actuación, siempre que el planeamiento lo prevea de forma expresa.

En todo caso, ha de recordarse que el importe de la indemnización referida ha de quedar afecto a la adquisición o mantenimiento del patrimonio municipal del suelo con destino a la obtención de suelos dotacionales.

Es decir, se prevé expresamente la posibilidad de indemnización económica sustitutiva por el incumplimiento de la obligación de cesión dotacional de todos o algunos de los estándares legalmente establecidos. Dada la imposibilidad física que en la mayoría de las ocasiones presentan los ámbitos territoriales vinculados a las actuaciones de dotación para poder materializar en ellos esos estándares in natura, será ésta, la de la compensación económica, la forma normal del cumplimiento de esta obligación impuesta a los suelos urbanos no consolidados por incremento de la edificabilidad.

### 3.3.3. Las actuaciones de dotación en Castilla y León

La amplia reforma de la LUCyL operada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre (LA LEY 12896/2008), de medidas sobre urbanismo y suelo, da lugar a una serie de cambios normativos que aquí reseñaremos sólo en síntesis y en lo que a efectos de nuestro estudio importa.

En el régimen y clasificación del suelo, la nueva redacción del art. 12.1,b).2º de la LUCyL acoge el comentado criterio reglamentario, al disponer que se incluirán en la categoría de suelo urbano no consolidado los terrenos urbanos donde se prevea una ordenación sustancialmente diferente de la vigente, y al menos aquellos donde se prevea un aumento del número de viviendas o de la superficie o volumen edificables con destino privado, superior al 30 por 100 respecto de la ordenación antes vigente.

Además, en los arts. 17 y siguientes de la LUCyL, se desarrolla el régimen del suelo urbano y urbanizable para acomodarse a la ley básica estatal, aunque manteniendo sustancialmente la sistemática de la Ley reformada. En suelo urbano consolidado, se reitera la regla de que los propietarios podrán materializar el aprovechamiento real resultante de aplicar las determinaciones del planeamiento a la superficie bruta de sus parcelas. No obstante, cuando una revisión o modificación del planeamiento incremente dicho aprovechamiento, corresponderá al propietario la suma del aprovechamiento original más el 90 por ciento del incremento (art. 17.2.a) LUCyL), de donde se deduce que el 10 por ciento restante corresponde a la Administración. Los propietarios materializarán su aprovechamiento sobre la superficie neta de sus parcelas o sobre los solares que resulten de una actuación aislada; cuando no sea posible, serán compensados en la forma que se determine reglamentariamente (art. 17.3).

En suelo urbano no consolidado los propietarios podrán materializar el aprovechamiento que resulte de aplicar a la superficie bruta de sus parcelas el 90 por ciento del aprovechamiento medio del sector, si bien se aplicará íntegramente el aprovechamiento medio en sectores incluidos totalmente en ámbitos declarados Bien de Interés Cultural y en sectores de municipios con población inferior a 20.000 habitantes sin Plan General de Ordenación Urbana (art. 17.2.b) LUCyL).

Por otro lado, las modificaciones cualificadas del planeamiento que requieren un aumento proporcional de las dotaciones urbanísticas públicas en el entorno inmediato, que hasta ese momento podían traer causa del aumento del volumen edificable o la densidad de población, se amplían a las modificaciones que supongan un cambio de uso del suelo (art. 58.3, apartado d), de la Ley). También queda explicitado que, a los efectos de la aplicación de la Ley de Suelo de 2007 (y, por tanto, del TRLS/08), las actuaciones de nueva urbanización se corresponden con las actuaciones integradas en suelo urbanizable, las de reforma o renovación de la urbanización con las actuaciones integradas

en suelo urbano no consolidado, y las de dotación con las actuaciones aisladas y las modificaciones de planeamiento que aumenten la edificabilidad o la densidad en suelo urbano consolidado (art. 65.5 LUCyL).

La gestión urbanística en suelo urbano consolidado se efectuará a través de actuaciones aisladas, que se desarrollarán —dice el art. 65.2 LUCyL— sobre las parcelas existentes o sobre agrupaciones de parcelas, mediante unidades de normalización. Conforme al art. 71 de la misma Ley, las actuaciones de normalización tendrán por objeto adaptar las parcelas a las determinaciones del planeamiento urbanístico y podrán gestionarse por cualquiera de los sistemas previstos para las actuaciones integradas, utilizando como instrumento el proyecto de normalización<sup>492</sup>.

A falta de una regulación específica para la gestión de las actuaciones de dotación, el legislador autonómico parece remitir, pues, a las conocidas actuaciones de normalización, en cualquiera de sus modalidades, bien como simples actuaciones de normalización, bien como actuaciones de urbanización y normalización, sin perjuicio de que los suelos dotacionales también puedan obtenerse mediante expropiación. No obstante, ni en la Ley de Reforma, ni en el posterior desarrollo reglamentario (Decreto 45/2009, de 25 de julio), se establecen especialidades del proyecto de normalización para las actuaciones de dotación.

Cabe plantearse si, tras esta Reforma de 2008, la innovación que supuso la figura de las actuaciones de dotación ha encontrado correcta acogida en esta legislación urbanística.

Esta regulación legal parece obedecer a una mera inercia normativa, dado que el Reglamento de Urbanismo se había adelantado a reconocer de algún modo las ahora denominadas actuaciones de dotación, asignándolas, como dijimos, la categoría de suelo urbano no consolidado ante la imposibilidad legal de establecer los deberes de cesión de suelo dotacional y aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado. Si no se cuestionaba el mantenimiento de ese criterio diferenciador, la medida consecuente era otorgar cobertura legal a la originaria previsión reglamentaria, hasta ese momento bastante discutible por las razones apuntadas.

Una primera observación que cabe formular es que el referido art. 12.1,b).2º LUCyL —al igual que el art. 65.5— no recoge el incremento de valor de los terrenos por la recalificación de los usos, pese a que puede comportar una plusvalía significativamente superior a la causada por los incrementos de densidad o edificabilidad, sin que pueda equipararse miméticamente a la de los terrenos donde se prevea «una ordenación sustancialmente diferente de la vigente», por más extensiva que sea la interpretación dada a este concepto.

Pero la cuestión central que suscita esta regulación legal es si resulta correcta la modificación de la categoría alcanzada por el suelo urbano cuando se prevén esos incrementos, pasando de consolidado a no consolidado, o más bien nos encontramos ante el supuesto típico de las actuaciones de dotación, cuestión que tiene su trascendencia porque, a tenor del art. 16 del TRLS/08 y demás preceptos relacionados, estas actuaciones están sometidas a un régimen jurídico diferenciado.

A nuestro modo de ver, tal como está enunciada en la LUCyL y en el RUCyL, la recategorización del suelo urbano en base a la única circunstancia del incremento de aprovechamiento atribuido por el nuevo planeamiento ha perdido su sentido primigenio y no resulta un criterio coherente con el esquema de la ley básica estatal sobre las actuaciones de transformación, ni con el régimen fijado en la propia LUCyL (art. 65.5) y su Reglamento (art. 188.4), como tampoco garantiza la igualdad entre los propietarios de suelo urbano con aprovechamientos consolidados, por lo que debe abandonarse.

---

<sup>492</sup> VILLALBA CASAS J.J. «Las actuaciones de dotación, una asignatura pendiente. Práctica Urbanística», Nº 114, Sección Estudios, Abril 2012, Editorial LA LEY LA LEY 3384/2012

Las anteriores aseveraciones pueden explicarse con variados argumentos. Desde un punto de vista conceptual, el incremento de aprovechamiento o valor de un terreno urbanizado determina la actualización de los deberes legales del propietario en la medida que ello resulte acorde con el proceso de transformación urbanística que se prevea, y no es causa suficiente para, desconociendo la realidad de la parcela y sus servicios y dotaciones, degradar su categoría urbanística, con la consiguiente sujeción a un régimen jurídico que no se corresponde con aquellas circunstancias materiales concurrentes y con las causas u objetivos de la nueva ordenación.

Por otro lado, de la misma manera que puede justificarse que los propietarios de suelo urbanizado afectados asuman las cargas en la proporción correspondiente a la plusvalía generada por la ordenación, creemos que falta una justificación objetiva y razonable para someterles a nuevas cargas o cesiones sin reconocer el aprovechamiento original o previamente patrimonializado con arreglo a la ley.

Dicho de otro modo, ante la transformación urbanística de una zona de la ciudad consolidada puede aceptarse, y no ilimitadamente o sin matizaciones, que un suelo urbanizado pierda su «status» de suelo urbano consolidado a fin de reformar, mejorar o renovar las dotaciones públicas, o de establecer una nueva ordenación, lo que exige la gestión mediante actuaciones integradas, pero la justificación desaparece si la operación de regeneración urbana se plantea con un alcance más limitado, conforme ha establecido el legislador estatal, que diferencia las actuaciones de urbanización y las de dotación, dándolas un régimen legal diverso.

Cuando la transformación por el cambio de los usos preexistentes o el aumento del aprovechamiento en un suelo urbanizado no lleve consigo la reforma o renovación integral de la urbanización o la reordenación general del ámbito, el régimen urbanístico aplicable debe ser el del suelo urbano consolidado, conforme a los arts. 14 TRLS/08 y 65.5 LUCyL; como tal ha de ser clasificado en el planeamiento, exigiéndose los deberes de cesión establecidos en el art. 16.1 TRLS/08 únicamente respecto de la plusvalía atribuida en la nueva ordenación, sin afectar a los aprovechamientos patrimonializados; y como tal, esto es, a través de una actuación aislada, se debe llevar a cabo la ejecución de las nuevas determinaciones urbanísticas.

Por otra parte, la adaptación realizada en la LUCyL al regular los deberes que las actuaciones de dotación comportan frente a la Administración Pública peca, a nuestro modo de ver, de insuficiencia o imprevisión, tal como se manifiesta en los siguientes aspectos:

a) En lo que se refiere a la entrega de los terrenos reservados para dotaciones urbanísticas públicas, el art. 20.a) LUCyL se limita a identificar la Administración destinataria de la entrega (el Ayuntamiento, aunque también podría decir el municipio, como entidad local titular de los bienes), manteniendo restringido el deber a los terrenos exteriores a las alineaciones, sin percatarse de la nueva regulación estatal.

Concretamente, el inciso contenido en dicho precepto que dice «en suelo urbano consolidado, la entrega se limita a los terrenos exteriores a las alineaciones señaladas en el planeamiento», refleja claramente la imprevisión respecto de los espacios reservados para otras dotaciones urbanísticas públicas, que pueden ser, al menos, los viales, espacios libres y zonas verdes, según el art. 16.1.a) del TRLS/08. Y aunque los arts. 58.3.d) LUCyL y 173 RUCyL cubran en parte el vacío al señalar, en aparente contradicción, que la aprobación de las modificaciones del planeamiento que supongan un incremento del volumen edificable, aumento de la densidad de población o cambio de uso, requerirá un incremento proporcional de las dotaciones urbanísticas públicas en el entorno próximo, esa previsión no contempla el reforzamiento de los estándares urbanísticos en el supuesto concreto de cambio de uso del suelo, deja al margen las alteraciones del planeamiento por el procedimiento de revisión y continúa admitiendo la dispensa o exención de la entrega de suelo dotacional en determinadas circunstancias, en lugar de arbitrar fórmulas que permitan sustituirla por otras formas de cumplimiento del deber, conforme indica el art. 16.1.a) del TRLS/08.

b) Por lo que a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística respecta, el art. 17.2 LUCyL fija de modo indirecto el suelo a entregar libre de cargas en el 10 por ciento del incremento de aprovechamiento sobre el original (dentro de la horquilla del 5 al 15 por ciento que autoriza la ley estatal), pero refiriéndolo al aprovechamiento real de la parcela, y no a la «edificabilidad media ponderada» atribuida a los terrenos incluidos en la actuación, como exige el art. 16.1.b) del TRLS/08 en las actuaciones de dotación tratando de evitar situaciones heterogéneas.

c) Asimismo, el art. 18.1 de la LUCyL prescribe para los propietarios de terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable que cuenten con ordenación detallada el deber de asumir como carga real la participación en los deberes de la promoción de las actuaciones urbanísticas. Sin embargo, sólo en el suelo urbano no consolidado y urbanizable se plantea la exigencia de que se proceda al reparto equitativo de los beneficios y cargas derivados del planeamiento. ¿Significa esto que las actuaciones de dotación quedan al margen del principio de equidistribución? Más bien, creemos que dicho principio es el eje vertebrador de las mismas y que la redacción del precepto corrobora, simplemente, el olvido del legislador al abordar la regulación de esta técnica urbanística.

d) Y en cuanto al costeamiento y, en su caso, ejecución de todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente (art. 16.1.c) TRLS/08), el art. 20.c).1º de la LUCyL, en línea con el apartado a) del mismo precepto, limita este deber en suelo urbano consolidado a las obras precisas para completar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas existentes, sin recoger las obras de urbanización de las nuevas dotaciones públicas urbanísticas que se puedan incluir en las actuaciones de dotación.

Por último, en el plano de la gestión urbanística, esto es, de los procedimientos establecidos en la Ley para la transformación del suelo en ejecución del planeamiento urbanístico, falta una auténtica regulación de las actuaciones de dotación, lo que obliga a seguir acudiendo, en nuestra opinión, a la Disposición Transitoria 2ª del TRLS/08, porque ni las actuaciones de normalización —figura a la que quedan asociadas, a falta de otras previsiones— resultarán suficientemente operativas como medio de ejecución (15), ni se contempla el modo específico de desarrollar estas peculiares actuaciones, guardándose silencio sobre otras posibles modalidades de gestión.

Se impone, a nuestro modo de ver, el ajuste de los preceptos citados y de los demás relacionados, y conviene, asimismo, fijar unas reglas precisas para aplicar un mecanismo de reparto equitativo cuando en el suelo urbanizado el aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento supera al preexistente, de manera que las plusvalías que genere la mayor edificabilidad o densidad, o el cambio de uso de mayor rentabilidad, beneficien a todos los propietarios afectados por igual y permitan contribuir en la proporción adecuada a la obtención de las correspondientes dotaciones públicas urbanísticas.

### 3.3.4. Las actuaciones de dotación en la Comunidad de Aragón

La Ley aragonesa 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, fue la primera y una de las pocas leyes autonómicas que se adaptó a lo establecido en el texto refundido de la Ley de Suelo aprobado mediante Real Decreto Legislativa 2/2008, de 20 de junio.

La amplia reforma de la Ley 3/2009 realizada mediante la reciente Ley aragonesa 4/2013, de 23 de mayo, no altera muchos de los planteamientos de la norma legal reformada. La reforma introduce cambios sustanciales, sin duda, especialmente en materia de gestión, algunos anticipados en reformas puntuales anteriores, pero el nuevo urbanismo surgido de la Ley reformada se mantiene. La nueva reforma vuelve atrás en algunos aspectos sustanciales, acercándose a la cultura de la legislación estatal de los setenta, una vez más. Muchos de los cambios que introduce, por lo demás, no dejan de resultar accesorios.

Además, redefine los tipos de «actuaciones urbanísticas» refiriéndose a lo que la norma original consideraba formas de gestión. Mantiene la distinción entre actuaciones aisladas e integradas y equipara como una actuación más la de obtención de sistemas generales. A su vez, y esta es la novedad más reseñable, dentro de las actuaciones integradas distingue las actuaciones de urbanización, las de rehabilitación urbana y las de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana (art. 125.3 LUA2009 modificado).

Según TEJEDOR BIELSA<sup>493</sup>, resulta sorprendente, y criticable, la obsesión del legislador aragonés por eliminar toda referencia directa a las actuaciones de dotación (salvo, sin utilizar tal denominación, en el art. 134.4 LUA2009), máxime cuando la LS, en su versión posterior a la L3R, las mantiene expresamente con el correspondiente régimen jurídico como una modalidad más de actuación de urbanización (arts. 14.2.b) y 16.2 LS, modificada L3R). La falta de adaptación de la normativa aragonesa y la estatal resulta muy notable en este caso y hace evidente, de nuevo, la precipitación del legislador aragonés.

### **3.3.5. Las actuaciones de dotación en Baleares**

Por lo que se refiere a esta cuestión, el art. 29.2.c) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo 2014 de Baleares (LOUSB), define las actuaciones de dotación como aquellas que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas en un ámbito concreto de suelo urbano para reajustar su proporción con el incremento de la edificabilidad o de la densidad, o con los nuevos usos que se asignen en su ordenación, siempre que no requieran de la reforma integral de la urbanización.

Por otra parte, el art. 32.5 LOUSB determina claramente que en las actuaciones de dotación, las cesiones de terrenos destinados a dotaciones públicas que resulten del reajuste respecto del incremento de edificabilidad o densidad se pueden sustituir cuando sea físicamente imposible materializarlas dentro de su ámbito:

a) Por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario dentro del mismo ámbito, de acuerdo a lo previsto en el texto refundido de la Ley estatal de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

b) Por la obtención y la ejecución de sistemas urbanísticos generales.

c) Por su valor en metálico que se destinará a costear la parte de financiación pública que hubiera previsto la actuación o a integrarse en el patrimonio público de suelo, destinándose de forma preferente a actuaciones de rehabilitación o regeneración y renovación urbanas.

### **3.4. Los umbrales máximos para las actuaciones de dotación. Los límites del incremento de la edificabilidad en la regeneración urbana**

Las actuaciones de dotación, como incrementos de edificabilidad que suponen, no pueden utilizarse de forma indiscriminada en cualquier circunstancia y escenario urbanístico.

Estos instrumentos de gestión disponen siempre de las limitaciones que las distintas normas urbanísticas pueden suponer en cuanto a los índices máximos de edificabilidad o de densidad para la totalidad de los tres usos globales del régimen del suelo (residencial, industrial y terciario).

---

<sup>493</sup> TEJEDOR BIELSA J, Una nueva reforma del derecho urbanístico Aragonés. Entre la regresión y lo accesorio. *Práctica Urbanística*, Nº 126, Sección Estudios, Editorial LA LEY. LA LEY 10917/2013

Visto esto, en aquellos ámbitos de suelo urbano consolidado en los que exista unos aprovechamientos urbanísticos altos, probablemente puedan hacer inviable esta técnica de gestión urbanística.

Por ejemplo, en Castilla-La Mancha (art. 21 del Decreto 248/2004 de 14 de septiembre por el que se aprueba al Reglamento de Planeamiento) se determina un Índice Máximo de Edificabilidad Bruta de 1/m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s, coeficiente que se constituye como el máximo de una actuación de dotación.

En idénticos términos, la Comunidad Valenciana el art. 36.3. LOTUP —como así ya establecía el art. 67 LUV— permite un límite máximo de edificabilidad de 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s.

Asimismo, y como novedad, se resucitan los límites máximos de vivienda por hectárea previstos en la LRAU y se contempla una densidad máxima de 100 viviendas por hectárea.

No obstante lo expuesto, el art. 205.2.d) ROGTU —hoy derogado expresamente— y en clara alusión a las actuaciones de dotación, habilitaba para que en zonas consolidadas, se permita incrementar el aprovechamiento hasta en un 20 % respecto del aprovechamiento preexistente de la manzana o del entorno, siempre y cuando este aumento venga incrementado por la cesión de una parte de la parcela para dotaciones públicas.

Por lo que se refiera a Andalucía (art. 17.1 LOUA), disponen de un límite máximo de edificabilidad bruta para cualquier municipio de 1m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s y una densidad edificatoria de 75 viv/ha, sin embargo, esta edificabilidad puede incrementarse hasta el índice de 1,3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s y el límite de 100/ha para las Áreas de Reforma Interior.

Mucho más generosa que sus predecesoras, la Ley de Urbanismo de Galicia (art. 114) establece los umbrales máximos de edificabilidad, en razón a la población existente en el municipio, determinándose, por tanto, los siguientes límites a la edificabilidad de un sector tanto para el uso residencial, industrial como terciario:

POBLACIÓN	ÍNDICE DE EDIFICABILIDAD MÁXIMA
Superior a 50.000 habitantes	1,50 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup> s
Inferior a 50.000 y superior a 20.000 habitantes	1,00 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup> s
Inferior a 20.000 y superior a 5.000 habitantes	0,85 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup> s
Inferior a 5.000 habitantes	0,50 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup> s

### 3.4.1. Cambios en el uso del suelo sin que se produzca incremento de edificabilidad

Una de las situaciones que podrían plantearse en un suelo urbano podría consistir en cambios de uso o zonificación del suelo, por ejemplo, de suelo industrial o de suelo terciario hacia un uso residencial, pero que, en sí mismas, no supongan incremento de edificabilidad respecto de la preexistente en el Sector.

En este caso, no existe incremento de la edificabilidad bruta del sector, pero sin lugar a dudas, supondría una plusvalía urbanística y un aumento del valor de las parcelas objeto de dicha actuación de dotación.

La Ley, en las actuaciones de dotación, no cita la expresión: «incremento de la edificabilidad», sino de «incremento del aprovechamiento».

Incluso, alguna legislación autonómica, como resulta ser el art. 18.b) de la Ley 9/2002 de Ordenación del Suelo de Galicia, utiliza la expresión ya no incremento de aprovechamiento, «sino incremento

de la superficie edificable», expresión que sin cuestionar la técnica legislativa empleada por el legislador gallego, parece ser que difícilmente puede hacer encajable las actuaciones de dotación en esta Comunidad Autónoma.

### 3.4.2. Nuevo aprovechamiento subjetivo de los propietarios de suelo urbano

Como se ha dicho anteriormente, y aunque este régimen jurídico ya se había avanzado por otras Comunidades Autónomas, asistimos a un replanteamiento en las nuevas condiciones de la «participación de la Comunidad en las plusvalías urbanísticas» que se generan en suelo urbanizado (art. 47 CE).

Como ya expusieron los arts. 14.2.c) y 18.4 LRSV 1998, el nuevo art. 18.1.b) TRLSRU reconoce y regula la participación de la Administración en las actuaciones de transformación que se realicen en suelo urbano.

De esta manera, se obliga al propietario de suelo urbano a que entregue a la Administración y con destino al patrimonio municipal del suelo, el suelo libre de cargas de urbanización en una horquilla entre el 5 y el 15 % de la edificabilidad media ponderada de la actuación.

Sin embargo, si nos encontramos ante una actuación de dotación, este porcentaje se entenderá referido al incremento de edificabilidad.

En primer lugar, la edificabilidad media ponderada de la actuación o ámbito superior es, en realidad, el «tradicional» aprovechamiento tipo, medio o de referencia.

En efecto, la equidistribución ha de hacerse, necesariamente, en términos de aprovechamiento y no de edificabilidad.

De esta manera el art. 18.1.b) TRLSRU determina este **tipo de cesiones según la clase de actuación de transformación en suelo urbano que se realice:**

ACTUACIÓN	PORCENTAJE DE ENTREGA	EDIFICABILIDAD SOBRE LA QUE SE APLICA
Actuación de renovación o reforma de la urbanización	5 y el 15 %	Sobre edificabilidad media ponderada de la actuación.
Actuación de dotación	5 y el 15 %	Sobre el incremento de la edificabilidad

No obstante, y como bien apunta LLISSET BORRELL<sup>494</sup>, el elemento fundamental para decidir si existe el deber de entregar o no entregar reside en la existencia o no de una plusvalía urbanística.

### 3.4.3. ¿Cuándo no existe la obligación de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano? La excepción que invalida la regla general

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, no todos los procesos de gestión y edificación del suelo urbano, tanto consolidado como no consolidado, generan un derecho a favor de la Administración actuante con objeto de participar de las plusvalías urbanísticas.

<sup>494</sup> LLISSET BORRELL F, «Nuevo Régimen Urbanístico.» El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1990 EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y JUZGADOS. Página 87



De este modo, las CCAA se han encargado de delimitar claramente los supuestos de exoneración de esta obligación de cesión, excepciones que, de una u otra manera, no hacen sino ahogar la regla general de la cesión.

Expuesto esto, la decisión sobre la cesión de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico en suelo urbano depende de las siguientes circunstancias:

**a) DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO.** Por ejemplo, la cesión del 10 % desaparece en Castilla-León para municipios de población inferior a 10.000 habitantes (art. 17.2 LSCL). En la Comunidad Autónoma de la Rioja la cesión puede reducirse discrecionalmente al 5% en municipios de menos de 10.000 habitantes y se suprime para municipios de menos de 1.000 habitantes (art. 44.3.c LULR). Lo mismo ocurre en Canarias donde en municipios de hasta 10.000 habitantes la cesión puede reducirse hasta el 5 % y en municipios de menos de 1.000 habitantes en los que no se realiza ninguna cesión y por tanto coinciden aprovechamiento subjetivo y el objetivo.

**b) DEL PATRIMONIO CULTURAL:** También la Ley del Suelo de Castilla-León suprime la cesión del aprovechamiento para los conjuntos históricos (art. 17.2) y la Ley de Urbanismo de Galicia (art. 18.b) para la restauración de bienes de interés cultural o edificios catalogados.

**c) EN ÁREAS DE REFORMA INTERIOR,** como el Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo que modifica el art. 21.2 LUV o el art. 119 de la Ley de Urbanismo de Asturias y el art. 69.1.2.b Ley Urbanismo Castilla-La Mancha.

Por ejemplo, en la normativa Valenciana, y a diferencia de Cataluña, sí que resulta ser fundamental la diferenciación entre suelo urbano consolidado y el suelo urbano no consolidado.

En este sentido, el art. 10.3 LUV considera como suelo urbano sin urbanización consolidada el terreno sujeto a actuaciones integradas que el Plan clasifique así por tratarse de áreas de reforma interior que precisen complementar las dotaciones mediante la actuación integrada para la implementación de nuevos usos, tipologías y aprovechamientos.

En este sentido y pese a tratarse de un supuesto evidente de suelo sin urbanización consolidada, el art. 1 del DL 1/2008 Valenciano hace coincidir el aprovechamiento subjetivo con el objetivo, sin que deba cederse porcentaje alguno para la Administración en este tipo de actuaciones.

En este contexto, la legislación valenciana entiende que una obligación general de cesión de aprovechamiento de la edificabilidad ponderada en esta actuaciones supondría una quiebra del principio de proporcionalidad, pudiendo llegar a hacer irrealizables actuaciones de reforma interior o remodelación sobre la ciudad existente, ya que de por sí resultan ser difícilmente afrontables tanto por problemas de índole económico como social.

En estos casos, una operación integral de demolición y construcción de un barrio por edificaciones agotadas u obsoletas y para familias de escasos recursos, sin incremento de edificabilidad, si a las dificultades ya existentes de financiación de la operación añadiéramos que debiera adquirirse de la Administración el 5 % del aprovechamiento de la actuación de la reforma...

**d) ÁMBITOS DE SUELO URBANO EN LOS QUE NO EXISTE INCREMENTO DE EDIFICABILIDAD O APROVECHAMIENTO O NO SE IMPLANTAN USOS ECONÓMICAMENTE MÁS RENTABLES,** según el art. 18.b de la Ley de Urbanismo de Galicia o el art. 92.2 de la Ley de Urbanismo de Navarra o los art. 18 y 19 de la Ley del Suelo de Galicia.

**e) VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA ACTUACIÓN.** Por ejemplo, el art. 119 de la Ley de Urbanismo de Asturias permite reducir o incluso suprimir la cesión del 10 % en suelo urbano en aquellos ámbitos en los que los propietarios deban asumir una excesivas cargas de urbanización o porque se exijan unas costosas operaciones de rehabilitación integral o de conservación de inmueble.

### 3.4.4. Cesión del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones de renovación o de reforma de la urbanización

Entendemos que debe exigirse la cesión en el abanico del 5 al 10 %, en las actuaciones sistemáticas o desarrolladas por Programas de Actuación Integrada correspondientes a aquellos suelos:

**a) Áreas de nueva urbanización adyacente al suelo urbano** (art. 10.3.b Ley Urbanística Valenciana). Nos referimos, en este sentido, a las bolsas de suelo existentes en las periferias y ensanches de las ciudades y los municipios que el PGOU los ha clasificado como urbanos, pero que precisan de verdaderas actuaciones con objeto de dotarlas de servicios.

**b) Actuaciones urbanísticas integradas que tienen por objeto completar el tejido urbano, en ámbitos que no han sido objeto previamente de transformación urbanística** (art. 68.2 Ley Urbanismo de Cataluña en relación con el art. 4.2 de su Reglamento). Se trata de actuaciones de desarrollo del modelo urbanístico en suelo urbano no consolidado por la urbanización en más del 50% del polígono de actuación.

#### c) Actuaciones urbanísticas integradas cuando supongan:

- Nueva estructura fundamental del ámbito por razón de la creación de nuevos sistemas, pero no deben incluirse las modificaciones de mero detalle o de escasa envergadura que generen una plusvalía urbanística.

- Implantación de usos principales diferentes de los preexistentes que generen plusvalía urbanística.

### 3.4.5. Cesión en suelo urbano consolidado: Actuaciones de Dotación

MURCIA	Resolución DG de Urbanismo de Murcia que aprueba la Instrucción Técnica para la aplicación de la LUV	Actuaciones de dotación	Cesión de hasta un 20 % del incremento de la edificabilidad media ponderada
		Actuaciones de transformación en suelo urbano	Hasta un 5 % de la edificabilidad media ponderada del sector
GALICIA	Ley 9/2002 de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural		
PAÍS VASCO	Art. 25.2 de la Ley 2/2006 modificado por el Decreto 105/2008 de 3 de junio	Actuaciones dotación	Cesión del 10 % (art. 27.3 LS 2/2006)
		Actuación de transformación de suelo urbano	Cesión del 10 % (art. 27.2 LS 2/2006)
ARAGÓN	Art. 102 de la Ley 5/1999 de 25 de marzo de Urbanismo	Actuaciones dotación	Cesión del 10 % (art. 18.d LS 5/1999)
		Actuación de transformación de suelo urbano	Cesión del 10 % (art. 18.2 LS 5/1999)
CASTILLA-LEÓN	LEY 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo de Castilla-León.	Actuaciones de dotación	Cesión del 10 % (art. 17.2 LUCL)
		Actuaciones de Transformación en suelo Urbano	Cesión del 10 % (art. 17.2 LUCL)

COMUNIDAD VALENCIANA	Ley 1/2008.	Actuaciones de dotación. (Transferencias de aprovechamiento)	Cesión del 5 % (art. 21.1 Ley 16/2005)
		Actuaciones de transformación de suelo urbano	Cesión del 5 % (Art. 21.2 Ley 16/2005)
BALEARES	Ley 4/2008 de 14 de mayo de desarrollo territorial sostenible	Actuaciones de dotación	No se regulan
		Actuaciones de transformación en suelo urbano	Cesión del 15 % de la edificabilidad media ponderada

### 3.4.6. Cesión del destino de los incrementos de edificabilidad

No se establece cuál va a ser el destino o si existe algún tipo de afección a la construcción de VPO sobre los incrementos de edificabilidad.

Por una parte, el art. 27.4 Ley 2/2006 del Suelo del País Vasco exige que dicho incremento se destine íntegramente a VPO y que, asimismo, dicho incremento se realice sobre parcela independiente.

El mismo criterio parece advertirse en la nueva redacción del art. 21.2 LUV *in fine* de la Ley Urbanística Valencia que exige que las plusvalías urbanísticas derivadas de las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano y las actuaciones de dotación se concreten en una parcela independiente y vinculadas a la construcción de Vivienda de Protección Oficial.

Finalmente, el Decreto Vasco regula los supuestos de imposibilidad física total o parcial de su materialización en el ámbito, el planeamiento, motivadamente, podrá prever bien compensar económica dicho incumplimiento en la forma y con los efectos regulados en el artículo 3 del presente Decreto bien permitir su cumplimiento en otro ámbito en las siguientes condiciones.

### 3.5. La monetarización de las cesiones en concepto de participación en las plusvalías urbanísticas y de dotaciones públicas

En todas estas intervenciones urbanísticas, su promotor debe realizar, en favor de la Administración actuante, las siguientes contraprestaciones:

a) Art. 16.2.a) TRLS 08: Deber de entregar el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación.

b) Art. 16.2.b) TRLS 08: Deber de entregar el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción que podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 17.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Por lo que se refiera a la forma de cumplimiento de este deber de cesión, se contempla un sistema:

A) Preferente: ha de procurarse que el cumplimiento de la cesión de dichas superficies de suelo, previa su urbanización, se realice en el propio ámbito de la actuación de dotación o en el que el planeamiento así lo prevea.

B) Subsidiario (imposibilidad física de su materialización total o parcial), mediante la constitución de un complejo inmobiliario.

C) Excepcionalmente: mediante indemnización económica sustitutoria.

En todo caso, ha de recordarse que el importe de la indemnización referida ha de quedar afecto a la adquisición o mantenimiento del patrimonio municipal del suelo con destino a la obtención de suelos dotacionales.

Es decir, se prevé expresamente la posibilidad de indemnización económica sustitutiva tanto de la participación de la Administración en las plusvalías urbanísticas como por el incumplimiento de la obligación de cesión dotacional de todos o algunos de los estándares legalmente establecidos.

Dada la imposibilidad física que en la mayoría de las ocasiones presentan los ámbitos territoriales vinculados a las actuaciones de dotación para poder materializar en ellos esos estándares *in natura*, será ésta, la de la compensación económica, la forma normal del cumplimiento de esta obligación impuesta a los suelos urbanos no consolidados por incremento de la edificabilidad.

### 3.5.1. La monetarización en las leyes del suelo autonómicas.

#### 3.5.1.1. País vasco

Por lo que se refiera a esta cuestión, el artículo 25 de la Ley 2/2006 contempla dos obligaciones para los supuestos de incremento de la edificabilidad urbanística ponderada:

a) Cesión gratuita al ayuntamiento del suelo o, en su caso, la cantidad económica correspondiente a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

b) La del levantamiento de la carga dotacional correspondiente o<sup>495</sup>, cuando no resulte posible, la indemnización económica sustitutoria de valor equivalente con destino a la obtención de suelos dotacionales, todo ello en los términos que reglamentariamente se determine.

En ambos casos, se permite cuando no resulte posible el cumplimiento físico de dicha cesión dotacional, la indemnización económica sustitutoria de valor equivalente con destino a la obtención de suelos dotacionales.

La legislación vasca persigue recuperar la participación de la comunidad en las plusvalías que representan ese incremento, a la vez que, en la práctica, impone **unas indemnizaciones económicas en concepto de sustitución de los estándares dotacionales vinculados a dicho incremento**; y para ello, únicamente requiere de la ordenación de un incremento de la edificabilidad ponderada sobre suelo urbano en un ámbito «aislado» (solar o parcela, no incluidos en las tradicionales unidades de ejecución) al margen de si es incremento rompe o no el nivel de estándares previstos por la ordenación.

#### 3.5.1.2. Comunidad de Madrid

La Ley 9/2001 de Madrid de Urbanismo de Madrid contempla, en su artículo 36, las obligaciones de cesión de los equipamientos y de las infraestructuras necesarias, admitiéndose en suelo urbano que dicha cesión se realice mediante el equivalente económico correspondiente, en aquellos supuestos de imposibilidad física o material.

<sup>495</sup> José Ignacio Tejerina González CESIÓN GRATUITA DE EDIFICABILIDAD Y LEVANTAMIENTO DE LA CARGA DOTACIONAL EN EL SUELO URBANO NO CONSOLIDADO POR EDIFICABILIDAD EN EL PAÍS VASCO *Práctica Urbanística*, Nº 98, Sección Estudios, Noviembre 2010, Editorial LA LEY

### 3.5.1.3. Cataluña

En Cataluña, el artículo 43 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, regula el régimen jurídico de la cesión de suelo con aprovechamiento en suelo urbano no consolidado.

De esta forma, los propietarios de suelo urbano no consolidado deben ceder gratuitamente a la administración actuante el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento urbanístico de los sectores sujetos a un plan de mejora urbana o de los polígonos de actuación urbanística, excepto en los siguientes supuestos:

**a)** En el caso de las áreas residenciales estratégicas, en las que los propietarios deben ceder el suelo correspondiente al porcentaje que el plan director establezca, que puede ser de hasta el 15% del aprovechamiento urbanístico del sector.

**b)** En el caso de que mediante una modificación del planeamiento urbanístico general se establezca un nuevo polígono de actuación urbanística que tenga por objeto una actuación aislada de dotación, el 10% del incremento del aprovechamiento urbanístico que comporte la actuación de dotación respecto al aprovechamiento urbanístico atribuido a los terrenos incluidos en la actuación, salvo que la modificación del correspondiente planeamiento incremente el techo edificable del ámbito de la actuación, en cuyo supuesto dicho porcentaje es del 15% del incremento del aprovechamiento urbanístico.

**c)** En el caso de que mediante una modificación del planeamiento urbanístico general se incremente el techo edificable de un sector o de un polígono de actuación urbanística, los propietarios, aparte de la cesión ordinaria que correspondía al ámbito de actuación, deben ceder el suelo correspondiente al 15% del incremento del aprovechamiento urbanístico.

La cesión de suelo derivada de la participación de la Administración en las plusvalías urbanísticas puede ser sustituida mediante los siguientes mecanismos:

a) Por su equivalente en otros terrenos fuera del sector o del polígono si se pretende mejorar la política de vivienda, si la ordenación urbanística da lugar a una parcela única e indivisible o si resulta materialmente imposible individualizar en una parcela urbanística el aprovechamiento a ceder.

b) Por su equivalente económico que debe destinarse a conservar o ampliar el patrimonio público de suelo.

Por lo que se refiere al levantamiento de la carga dotacional en Cataluña, para las áreas de suelo urbano consolidado, el artículo 100 determina distintas cesiones en función de si la modificación del planeamiento tiene por objeto la reordenación general de un ámbito que comporta la transformación global de los usos previstos por el planeamiento o si, por el contrario, tiene por objeto una actuación aislada de dotación.

En estos casos, se dispone de reservas mínimas de 22,5 m<sup>2</sup> por cada 100 m<sup>2</sup> de techo residencial para zonas verdes, espacios libres públicos y equipamientos públicos. De esta reserva, se tiene que destinar un mínimo de 15 m<sup>2</sup> de suelo por cada 100 m<sup>2</sup> de techo residencial a zonas verdes y espacios libres públicos. Asimismo, se tiene que incorporar una reserva para zonas verdes, espacios libres públicos y equipamientos públicos de 7,5 m<sup>2</sup> de suelo por cada 100 m<sup>2</sup> de techo destinado a otros usos.

Finalmente, se admite, únicamente para las actuaciones de dotación, que este cumplimiento del deber de cesión de las reservas de suelo para zonas verdes y equipamientos que establece el artículo 100.4 pueden sustituirse por su equivalente dinerario.

### 3.5.1.4. Andalucía

En esta Comunidad Autónoma, el régimen de las cesiones en suelo urbano no consolidado correspondiente tanto a la participación de la Administración en las plusvalías urbanísticas así como las derivadas del reequilibrio de las cesiones, se encuentra previsto en el artículo 45.2.B).c) LOUA que determina que las cesiones de suelo procedentes serán:

#### 3.5.1.4.1. Cesión de suelo derivados del reequilibrio de las dotaciones

Se plantea, en este caso, una superficie de suelo para dotaciones en proporción con el incremento de aprovechamiento urbanístico sobre el aprovechamiento preexistente, que preferentemente se ubicará en el área homogénea. Cuando el grado de ocupación por la edificación del área haga inviable su ubicación total o parcial, se permitirá ubicar las dotaciones en un entorno próximo, siempre que éstas resulten coherentes, funcionales y accesibles. Los suelos necesarios para mantener la proporcionalidad y la calidad se calcularán conforme a la media dotacional resultante de la zona de suelo urbano en la que estén incluidos, y los que resulten de mantener la proporcionalidad y suficiencia de los sistemas generales alcanzada en el municipio.

Esta cesión de suelo sólo **podrá ser sustituida** de manera motivada, total o parcialmente, **por su equivalente en dinero cuando en el seno de una modificación de planeamiento los terrenos que fueron necesarios para mantener la adecuada proporcionalidad y calidad no tengan entidad suficiente**, en relación con las dotaciones existentes en el municipio, para quedar integrados en la red de dotaciones públicas del mismo. El valor de la aportación, que se integrará en el depósito regulado en el artículo 139.2, se corresponderá con el del aprovechamiento urbanístico referido a la zona de suelo urbano en que se integra la actuación en relación con la superficie dotacional a obtener.

#### 3.5.1.4.2. Cesión del suelo derivada de la participación en la administración de las plusvalías urbanísticas

También se obliga a ceder, en favor de la Administración, la superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo precisa para materializar el diez por ciento aplicado a la diferencia sobre el preexistente. Este porcentaje podrá ser incrementado o disminuido de manera motivada por el planeamiento, en función de las plusvalías, hasta el quince y cinco por ciento, respectivamente.

Se permite por tanto que el planeamiento determine este porcentaje de cesiones por la sustitución de las cesiones de suelo por su valor en metálico<sup>496</sup>.

A tal efecto, y con objeto de regular estas prestaciones, se habrá de constituir un depósito donde se integren las aportaciones económicas procedentes de las sucesivas modificaciones con idéntico alcance. De este modo, la suma de éstas dará lugar a una actuación con entidad suficiente, evitando así la sucesiva fragmentación de los espacios dotacionales y su localización en espacios residuales. El plazo máximo para invertir las cantidades depositadas y efectuar las reservas adecuadas que permitan obtener las correspondientes dotaciones y equipamientos es de tres años.

---

<sup>496</sup> Número 3 del artículo 55 introducido por el apartado 22 del artículo único de la Ley [ANDALUCÍA] 2/2012, 30 enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía («BOJA» 8 febrero). Vigencia: 28 febrero 2012

### 3.5.1.4.3. *Las compensaciones económicas derivadas de las infracciones prescritas en suelo urbano. Los aprovechamientos bajo cubierta*

Expuesto lo anterior, y según ROGER FERNÁNDEZ<sup>497</sup> una regulación muy innovadora e interesante de la normativa andaluza respecto del resto de las Comunidades Autónomas, es la establecida en la Disposición Adicional Novena de la LOUA en virtud de la cual se podrán aplicar las Compensaciones Económicas a aquellas situaciones ilegales acaecidas en el Suelo Urbano derivadas de actuaciones edificatorias realizadas con incrementos de aprovechamiento sin que se hubieran asumido, en su día, las cargas y deberes preceptivos en los procesos de equidistribución.

Pues bien, inteligentemente plantea la LOUA su regularización ex post, si con la solicitud de la misma, se abona el equivalente en metálico correspondiente a los suelos dotacionales no cumplimentados en su día (según artículo 139-2 de la LOUA), así como el equivalente al 15% del aprovechamiento, cantidades que se deben integrar en el PPS para ulterior obtención de los suelos correspondientes.

Esta situación se está planteando en distintos municipios que ya han propuesto esta redacción en sus modificaciones de Planes Generales, para permitir legalizar aprovechamientos bajo cubierta, buhardillas, áticos no reconocidos<sup>498</sup> y trasteros transformados en viviendas<sup>499</sup>.

### 3.5.1.5. *Baleares*

El artículo 32.3 de la reciente Ley 2/2014 de Urbanismo de Baleares determina que en las actuaciones de dotación, las cesiones de terrenos destinados a dotaciones públicas que resulten del reajuste respecto del incremento de edificabilidad o densidad, se pueden sustituir, cuando sea físicamente imposible materializarlas dentro de su ámbito:

**a.** Por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario dentro del mismo ámbito.

**b.** Por la obtención y la ejecución de sistemas urbanísticos generales.

**c. Por su valor en metálico que se destinará a costear la parte de financiación pública** que hubiera previsto la actuación o a integrarse en el patrimonio público de suelo, destinándose de forma preferente a actuaciones de rehabilitación o regeneración y renovación urbanas.

### 3.5.1.6. *Aragón*

Por lo que se refiere a esta CCAA, el artículo 42-3, prescribe que en las Actuaciones de Dotación, «la Ordenación Pormenorizada incluirá en todo caso las reservas dotacionales locales correspondientes al aprovechamiento adicional otorgado».

Por otro lado, en el artículo 134-4 (en relación al artículo 24-d) y e), se concreta el deber de cumplimiento de asunción de cargas en las Actuaciones de Dotación, estableciéndose la técnica de

<sup>497</sup> ROGER HERNÁNDEZ. G. Las actuaciones de dotación en la Comunidad de Andalucía. Almería 22 de noviembre de 2013.

<sup>498</sup> Modificación Puntual Nº 65 del Plan General de Ordenación Urbana de Elda (Alicante) correspondiente a la modificación de la altura de cornisa. Diario Información 24 de febrero de 2009.

<sup>499</sup> El Faro de Vigo. 26 de marzo de 2013. La Xunta de Gobierno local aprobó las primeras legalizaciones de trasteros y desvanes de edificios convertidos en áticos y viviendas bajo cubierta. Es una de las consecuencias de la aplicación del nuevo Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) de Marín, que posibilita la creación de viviendas bajo el tejado de los inmuebles.

determinación de la cesión de los suelo dotacionales y el porcentaje de participación pública en las plusvalías, cuantificándose en proporción a los incrementos de aprovechamiento adicional otorgado.

Finalmente se admite, de forma complementaria, la posibilidad de **sustitución de las cesiones por Compensaciones Económicas de valor equivalente**<sup>500</sup> a ingresar en el patrimonio público de suelo con el destino específico de obtener los suelos dotacionales o el destino a vivienda protegida que sustituyen.

### 3.5.1.7. Castilla-La Mancha

El artículo 45 en relación con el artículo 69 de la Ley de Urbanismo de Castilla La Mancha<sup>501</sup>, contempla que en el caso de terrenos a los que el planeamiento atribuya, sea por cambio del uso que genere una uno de mayor rentabilidad, sea por incremento de la edificabilidad, un aprovechamiento objetivo superior al del planeamiento anterior, deberán cederse en favor del Ayuntamiento las siguientes superficies:

**1º.** El suelo dotacional público resultante de aplicar los estándares previstos en función del incremento de aprovechamiento que el planeamiento otorgue y en caso de que se aplique la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

Estas superficies se ubicarán en la misma zona de ordenación urbanística que los terrenos objeto del incremento de aprovechamiento si bien, en los Municipios con población inferior a 10.000 habitantes de derecho, se podrán ubicar fuera de ella siempre que se justifique su adecuado servicio a la mencionada zona y se asegure la coherencia con el modelo de ordenación establecido por el plan y con el principio de cohesión social.

**2º.** La superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo suficiente e idónea para materializar el diez por ciento aplicado a la diferencia sobre el preexistente, pudiendo el planeamiento incrementar o disminuir dicho porcentaje, de manera motivada, en función de las plusvalías y sobre la base de estudio de mercado actualizado hasta el quince por ciento y el cinco por ciento, respectivamente.

Se estará al aprovechamiento asignado por el planeamiento anterior siempre que existan las dotaciones correspondientes al mismo. En caso contrario se estará al preexistente lícitamente realizado.

### 3.5.1.8. Castilla y León

Según lo dispuesto en el artículo 12.1.2 de la LUCyL<sup>502</sup> se considera como suelo urbano no consolidado, los terrenos urbanos donde se prevea una ordenación sustancialmente diferente de la vigente, y al menos aquellos donde se prevea un aumento del número de viviendas o de la superficie o volumen edificables con destino privado, superior al 30 por ciento respecto de la ordenación antes vigente.

Como consecuencia de lo anterior, se contempla una participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística en el sentido de entregar libre de cargas en el 10 por ciento del incremento de aprovechamiento sobre el original (dentro de la horquilla del 5 al 15 por ciento que

<sup>500</sup> CALVO MIRANDA J.L. «Las actuaciones de dotación en la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón». Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797, núms. 39-40, Zaragoza, 2012, págs. 293-315

<sup>501</sup> Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

<sup>502</sup> Número 1 del artículo 12 redactado por el artículo 2.cuatro de la Ley [CASTILLA Y LEÓN] 4/2008, 15 septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo («BOCL» 18 septiembre). Vigencia: 19 septiembre 2008



autoriza la ley estatal), pero refiriéndolo al aprovechamiento real de la parcela, y no a la «edificabilidad media ponderada» atribuida a los terrenos incluidos en la actuación, como exige el art. 16.1.b) del TRLS/08 en las actuaciones de dotación tratando de evitar situaciones heterogéneas.

### 3.5.1.9. Extremadura

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX) regula en su artículo 14.1.3.c las actuaciones de dotación y contempla estas:

«En parcelas a las que el planeamiento les atribuya un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente, (los deberes de cesión), tanto los suelos dotacionales como el porcentaje de aprovechamiento que le corresponde a la Administración, sobre la diferencia entre el aprovechamiento objetivo total derivado del planeamiento y el preexistente en la parcela<sup>503</sup>.

En todo caso, se procurará localizar los suelos correspondientes a estos deberes en parcelas de la Zona de Ordenación Urbanística en las que se integran, procediendo a cumplir los deberes mediante la aplicación de las transferencias de aprovechamiento urbanístico o de las compensaciones monetarias sustitutivas.»

Finalmente el artículo 32.3 determina que en estas actuaciones de dotación, en referencia a los terrenos a los que el planeamiento atribuya, sea por cambio del uso a uno de mayor rentabilidad, sea por incremento de la edificabilidad, un aprovechamiento objetivo superior al preexistente.

Como consecuencia de dichos incrementos cambios de uso, se obliga a los propietarios a la cesión de la parte proporcional de suelo dotacional público resultante de aplicar los estándares en función del incremento de edificabilidad que el planeamiento otorgue.

a) La superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo suficiente e idónea para materializar el diez por ciento de la diferencia de aprovechamiento entre el atribuido por el nuevo planeamiento y el preexistente.

b) Los terrenos obtenidos por la Administración municipal en virtud de entrega obligatoria y gratuita por cualquier concepto quedarán afectados a los destinos previstos por el planeamiento de ordenación territorial y urbanística

Finalmente se permite que ambas entregas puedan sustituirse por el pago en dinero, debiéndose destinar su importe en todo caso en el patrimonio público de suelo, o en su caso si corresponde a la obtención de las dotaciones correspondientes

---

<sup>503</sup> Este artículo ha sido objeto de **DICTAMEN DE CONSEJO DE ESTADO Nº 1124/2011 DE 14 DE JULIO DE 2011** previa al recurso de inconstitucionalidad. En este sentido se enjuician, los nuevos artículos 9.2.c), 14.1.3.c) y 32.2.A.3 de la LESOTEX (según resultan modificados por los apartados cinco, siete y catorce de la Ley 9/2010) reflejan todos ellos **actuaciones** que coinciden con las definidas en el artículo 14 del texto refundido de la Ley del Suelo como **«actuaciones de dotación»** (cambio de uso por otro más lucrativo o incremento de edificabilidad). El régimen establecido por la Ley extremeña se opone a lo dispuesto por el artículo 16.1.b) de texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR). A diferencia de éste, en los mencionados artículos de la LESOTEX la edificabilidad que se toma como base de comparación no es la determinada por el planeamiento. Dichos artículos se remiten al concepto de «aprovechamiento preexistente», que debería estar definido en el nuevo apartado 3.4 de la «disposición preliminar», al que se remiten expresamente. Sin embargo, la disposición preliminar de la LESOTEX no tiene apartado 3.4, por lo que la cuestión queda totalmente carente de definición. Se genera así una vulneración del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución y ello en una cuestión que afecta al derecho de propiedad constitucionalmente garantizado.

### 3.5.1.10. Comunidad Valenciana

La LOTUP, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, ni reconoce expresamente el término de «actuaciones de dotación» ni regula los incrementos de aprovechamiento de forma sistemática y ordenada, no obstante, la manifestación de la existencia de estas, se reconoce implícitamente en distintos artículos.

a) Art. 36.5 LOTUP cuando regula la imposibilidad de realizar cesiones derivadas de incrementos de edificabilidad en un suelo urbano consolidado y su sustitución por la cesión en un complejo inmobiliario o alternativamente su compensación económica.

b) Art. 76.3 LOTUP respecto de la necesaria cesión dotacional derivada del incremento de aprovechamiento, de modo que, como mínimo, se mantenga la proporción entre dotaciones públicas y edificabilidad en el área urbana homogénea.

c) Art. 77.1.d) LOTUP cuando determina que el cálculo del aprovechamiento tipo derivado de los ámbitos que tengan un incremento de aprovechamiento respecto del planeamiento anterior y reconociéndose un porcentaje de aprovechamiento en favor de la Administración Actuante del cinco por cien respecto del incremento del aprovechamiento tipo.

d) Ar. 178.2 LOTUP en referencia al régimen de edificación de solares.

Las actuaciones de dotación son, conforme al artículo 14.1.b) TRLS2008, aquellas que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la existencia de todos o algunos de los siguientes presupuestos:

- a) Un incremento de edificabilidad.
- b) Una mayor densidad.
- c) Un nuevo uso asignado en la ordenación urbanística.

### 3.6. **Definición y concepto de «edificabilidad media ponderada» y los plazos máximos para cumplir los deberes urbanísticos y solicitar licencia**

¿LA EDIFICABILIDAD MEDIA PONDERADA SE REFIERE A LA PREVISTA EN EL PLAN O A LA REALMENTE EJECUTADA Y MATERIALIZADA?

¿QUÉ ES LA EDIFICABILIDAD PREEXISTENTE?

¿SE CONSIDERA QUE SE AUMENTA LA EDIFICABILIDAD PONDERADA CUANDO UN INMUEBLE DISPONE SEGÚN EL PLAN URBANÍSTICO DE UNA EDIFICABILIDAD PREVISTA PERO ÚNICAMENTE HA EJECUTADO Y MATERIALIZADO UNA INFERIOR I?

En primer lugar, la existencia de un incremento de edificabilidad debe analizarse respecto del aprovechamiento existente en el Planeamiento, con independencia de que se haya o no agotado la edificabilidad.

De esta forma, aunque la licencia proyectase un aumento de alturas, no existiría incremento de edificabilidad ponderada, si cuando el promotor presenta licencia de obras o sobre elevación se limita a cumplir la edificabilidad que le otorga el Plan.

No obstante, se constituye como un punto de inflexión, con unos efectos esenciales y negativos en los derechos edificatorios del promotor, **si dicha solicitud de licencia de obras, se realizara una vez han transcurrido los plazos previstos para la concesión de licencias.**

En este caso, el incremento no se realizará respecto de la edificabilidad que determina el Plan, sino respecto de la patrimonializada o realmente edificada o ejecutada.

En este sentido, la **STSJ del País Vasco de fecha de 21 de diciembre de 2012 (Ponente Ángel Ruiz Ruiz)** contempla que:

«En este ámbito (...) tampoco es precisa la sentencia al abordar el incremento de edificabilidad urbanística a los efectos del artículo 11.3.b) 2 de la Ley 2/2006, porque sin argumento alguno toma como referencia la edificabilidad materialmente preexistente, **considerando que procede tomar como referencia la edificabilidad urbanística en ese momento previo, con independencia de que estuviese o no materializada**, ello porque no en vano toda la edificabilidad estaría patrimonializada por la propiedad, como se recogería en la modificación de las normas de 2007, al referirse a los criterios de urbanización punto 4.C), remarcando la referencia a que los derechos urbanísticos ya estarían adquiridos.

De conformidad con el Decreto 105/2008, en su Disposición Transitoria Primera, donde recoge que la existencia de un incremento de edificabilidad ha de entenderse referida a la prevista atribuida por el Planeamiento Urbanístico vigente con anterioridad, **salvo que hubiesen vencido los plazos establecidos para su ejecución.»**

**Esta es la solución apuntada por la Disposición Transitoria 1ª del Decreto 105/2008 del País Vasco que regulaba que:**

«En solares o en parcelas vacantes o edificadas conforme a un régimen urbanístico anterior al vigente, los incrementos de edificabilidad serán referidos al incremento respecto a la edificabilidad ponderada atribuida por la ordenación urbanística anterior **siempre que no hubieren vencido los plazos de ejecución de la misma**, en cuyo caso se estará a la edificabilidad materializada.

En el supuesto de no existir expresamente plazos máximos de ejecución, se aplicarán los plazos máximos del cumplimiento del deber de edificar especificado en el artículo 189 de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo»

Especialmente interesante es la **Sentencia de 22 de julio de 2013 dictada por el TSJ País Vasco Recurso: 102/2012 (Ponente Rodrigo Landazal)** que enjuicia la legalidad de la licencia que exigía abonar el 15 % de incremento de edificabilidad, valorada en 81.932,32 euros más el 5 % en concepto de indemnización sustitutoria con motivo de la no realización de cesiones, aprobado por el Ayuntamiento de Irún.

Como antecedentes de esta consulta, interesa hacer constar que según el PGOU de Irún, se disponía de un plazo de ocho años desde la entrada en vigor del mismo para conceder licencias.

Asimismo y si se considerara que el PGOU no contiene plazos, se aplicaría la cláusula supletoria previstas en el artículo 189 LS 2/2006, que contempla un plazo de 2 años.

Una vez agotados estos plazos, la edificabilidad patrimonializada ya no es la prevista en el Planeamiento, sino a la realmente existente y **materializada**.

A la misma conclusión se llega tras la lectura de la **Sentencia nueve de febrero de dos mil doce del TSJ del País Vasco (Ponente Rodrigo Landazabal) del Ayuntamiento de Sopelana** que exigió el importe de 195.000 euros a una promotora como consecuencia de la participación de la Administración en las plusvalías urbanísticas.

*«En todo caso, conforme a la DTª 1ª del Decreto 105/2008, si la edificación no se ejecutó dentro de los plazos, debe estarse a la edificabilidad materializada.»*

Por lo que se refiere a esta cuestión, el artículo 2 del **Decreto 123/2012 3 de julio, de estándares urbanísticos, del País Vasco** que deroga el Decreto 105/2008, contempla las siguientes definiciones:

**A) Edificabilidad previamente materializada:** se entenderá por tal la edificabilidad urbanística atribuida a las construcciones que se hallen en alguno de los siguientes supuestos:

a) Haber sido construida con arreglo a la pertinente licencia por ser de conformidad con la ordenación urbanística que le hubiere resultado de aplicación en el momento de su edificación no hallándose, además, incurso en estado ruinoso.

b) Edificación respecto de la que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición.

**B) Edificabilidad previamente atribuida por la ordenación urbanística:** es la edificabilidad urbanística prevista para un ámbito de ordenación o de gestión, en la ordenación urbanística precedente.

Asimismo, el artículo 7 del citado Decreto 123/2012, contempla el régimen jurídico de la imposibilidad de cumplimiento total o parcial de los estándares de dotaciones y equipamientos de la red de sistemas locales en suelo urbano no consolidado en el siguiente sentido:

«Cuando tal adquisición y cesión no resulten posibles, el importe económico correspondiente a las citadas superficies, se calculará e ingresará del mismo modo previsto en el artículo 5 de este Decreto, en cuenta y programa específico del Patrimonio Municipal del Suelo, como fondo indefinidamente vinculado a tal finalidad, y/o a la de la renovación y mejora de las dotaciones existentes. La Administración Municipal deberá proceder a su adquisición o compensación en el plazo máximo de cinco años.»

Otras Comunidades Autónomas como **Castilla La Mancha**, cita en el artículo 45 la expresión «aprovechamiento objetivo superior al del planeamiento anterior», definiendo este como el «asignado por el planeamiento» pero siempre que existan las dotaciones correspondientes a dicho aprovechamiento (sic).

En caso de que no existan dichas dotaciones, se estará al preexistente lícitamente realizado.

En la Comunidad Autónoma de Aragón Por lo que se refiere a esta CCAA, el artículo 42.3 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 8 de julio de 2014, prescribe que en las actuaciones de dotación, «la Ordenación Pormenorizada incluirá en todo caso las reservas dotacionales locales correspondientes al aprovechamiento adicional otorgado».

### **3.7. Jurisprudencia recaída sobre la monetarización de las actuaciones de dotación**

Aunque no son frecuentes los pronunciamientos judiciales que hayan regulado estas actuaciones de dotación, empiezan a aparecer las primeras sentencias que declaran, sin vacilación alguna, el derecho del Ayuntamiento a participar tanto en las plusvalías urbanísticas como de las necesarias cesiones derivadas de estas.

#### **3.7.1. Sentencia de 13 de junio de 2006 dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. (Ponente Rodrigo Landazabal)**

Esta sentencia enjuicia, el proyecto de rehabilitación aprobado por el Ayuntamiento de Zarautz, en su Centro Histórico mediante un Plan Especial de Rehabilitación. El Plan prevé, como reconoce el propio Ayuntamiento, elevadas cargas y por este mismo motivo, como compensación, se prevé un considerable aumento de la edificabilidad.

El problema radica en que no está determinado el incremento de edificabilidad, elemento necesario para determinar cual es la cesión que tienen que llevar a cabo los vecinos, puesto que el incremento de edificabilidad calculado por el ayuntamiento habida cuenta de la existencia de varias servidumbres (luces, vistas) no han sido tenidas en cuenta por este.

La Sala no cuestiona la procedencia de la monetarización del levantamiento de la carga dotacional, no obstante anula resuelve la inviabilidad de materializar esta, habida cuenta de las servidumbre en materia de normativa civil

### **3.7.2. Sentencia de 22 de marzo de 2013 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Ponente Alberdi Larizgoita) respecto de la cuantificación por importe de 119.528,31 euros derivada de la concesión de una licencia por parte del Ayuntamiento de Hernani-Hernaniko Udalda**

Se trata básicamente del recurso frente a una licencia de construcción, y que obliga a ceder en favor del Ayuntamiento de un 10% del incremento de la edificabilidad, aduciéndose que ya fue cedido en el pasado por los antiguos propietarios.

El Ayuntamiento llevó a cabo en aquella zona, por un lado la ampliación de la edificabilidad en 65m<sup>2</sup>t y en segundo lugar, permitió el cambio de usos, de terciario a residencial.

La sentencia concluye que: «Según la ley, como consecuencia del incremento de edificabilidad, procede la cesión libre de cargas de urbanización del 10% del incremento de edificabilidad, así lo imponía en su momento el arte 16.1.b de la ley 8/2007 del Suelo vigente en aquel momento y por lo tanto, de acuerdo con estas consideraciones, la empresa vendrá obligada a satisfacer las cargas correspondientes.

### **3.7.3. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo Nº 5 de Bilbao (Galo Carrasbal) de fecha de 18 de septiembre de 2013 que enjuicia el canon de 241.167 euros que como monetarización se exigió a una promotora como contraprestación al incremento de edificabilidad**

Se cuestionaba si el incremento de edificabilidad debe realizarse respecto de una edificación preexistente que fue demolida.

Se determina en la sentencia, que la demolición fue de fecha bastante anterior de la edificación preexistente, por lo que debe reconocerse que no existía edificabilidad materializada por cuanto que la edificación pretérita no quiso ser mantenida por su dueña, quien se decantó por su demolición cuando quiso sin exigencia al respecto por parte del Ayuntamiento. Así, siguiendo el criterio hermenéutico del artículo 3.1 del Código civil, es procedente entender que la comunidad ha de participar en la mayor medida considerada consistorialmente en atención a la rentabilidad seguida a la conveniente a los intereses de la mercantil demandante demolición de la edificación preexistente en la lejanía temporal contemplada de la misma

### **3.7.4. Sentencia de 3 de noviembre de 2013 dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Ponente Alberdi Larizgoitia) respecto de la aprobación del Plan Especial de Zarautz**

En el primero motivo de impugnación alegan los recurrentes la disconformidad a derecho del art. 41 del Plan Especial en cuanto contempla que «La edificabilidad y las cargas urbanísticas de la Actuación de Dotación «Pilar Enea» que consiste en atribuir a la parcela de «Pilar Enea» una edificabilidad urbanística ponderada superior a la preexistente y que por tanto clasifica el suelo como urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad urbanística ponderada (art. 11.2.3.b.2 LSU).

La citada sentencia considera que tal clasificación de suelo urbano no consolidado, entraña el deber de los propietarios del mismo de costear todas las cargas de urbanización (art. 25.1.b.2.c LSU), y además el deber de levantar la carga dotacional (art. 25.2 LSU).

De conformidad con lo previsto por el art. 136 LSU, la ejecución del planeamiento mediante actuaciones aisladas únicamente es procedente en suelo urbano consolidado ya que sólo resulta posible sobre solares con urbanización asumida por el planeamiento como adecuada y suficiente para los aprovechamientos que autorice (apartado a)), o bien para las actuaciones que únicamente requieran obras complementarias de urbanización conforme al art. 195, esto es, obras que no excedan del 5% del presupuesto de ejecución por contrata de la edificación autorizada (apartado b).

### **3.7.5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de quince de abril de 2011. Recurso: 840/2010 ponente: José Arturo Fernández García**

En esta sentencia se manifiesta la discrepancia entre el Ayuntamiento de Madrid y la Comunitat de Madrid ante la negación de esta a aprobar la modificación puntual del PGOUM propuesta por el ayuntamiento.

El ayuntamiento de Madrid firma un convenio con telefónica según el cual las 51 parcelas que la compañía tiene en la ciudad pasarán de ser calificadas como uso dotacional infraestructural a uso dotacional infraestructural compatible con el uso residencial.

La situación se explica, porque de acuerdo con la evolución de la tecnología, parece ser, que para prestar el servicio telefonía se necesitaba gran cantidad de espacio y de edificios y que con la llegada de las nuevas tecnologías, estos espacios se pueden reducir significativamente.

A esta pretensión se opone la Comunitat de Madrid alegando en primer lugar que las parcelas en muchos casos se encuentran situadas en solo urbano consolidado con la especial situación que, dado que los parámetros exigibles al urbanismo antiguo no establecían las cesiones dotacionales actuales; y que por lo tanto, el Ayuntamiento de Madrid tiene que prever una cesión en su operación de modificación y además calculando que, además incremento de edificabilidad corresponde mayor cesión dotacional.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid cita que de conformidad con lo dispuesto en el art. 67.2 de la LSM. Es obligatorio compensar lo incremento de edificabilidad con mayores dotaciones, pero no con los estándares del artículo 36.6 de la LSM, al que aquel precepto no se remite ni directa ni indirectamente.

La referida normativa estatal, concretamente el artículo 16,1,a) del RDL 2/08, ampara que en las actuaciones de dotación como compensación a un cambio de uso que provoca ese incremento de densidad, como se lo presento caso, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordena-

ción territorial y urbanística. Como el cumplimiento de dicho deber no se ha previsto en la normativa autonómica aplicable a este caso, nos hemos de remitir a la propia D. Transitoria 2ª, b) del RDL 2008, que previene la posibilidad de que los propietarios cumplan los deberes que consistan la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero. Por todo ello, la monetarización de las cesiones de las dotaciones recogidas en la propuesta de Modificación Puntual del Ayuntamiento se ajustan a derecho.

### **3.7.6. Sentencia de 22 de julio de 2013 dictada por el TSJ País Vasco Recurso: 102/2012 que enjuicia la legalidad de la licencia que exigía abonar el 15 % de incremento de edificabilidad, valorada en 81.932,32 euros más el 5 % en concepto de indemnización sustitutoria con motivo de la no realización de cesiones, aprobado por el Ayuntamiento de Irún**

Se enjuicia la licencia otorgada por el Ayuntamiento de Irún en virtud del cual se sobre elevaban dos plantas y un ático en el edificio y este pasaba de cuatro viviendas y un local, a un total de 10 viviendas y un local, determinándose la legalidad de dicho importe.

### **3.8. Los cambios de usos y la subdivisión de viviendas como actuaciones de dotación**

Por lo que se refiera a esta cuestión, distintas ciudades y municipios vienen planteando, la tendencia que se está produciendo en sus tejidos urbanos, a través de propuestas de implantación de uso residenciales y destinado a viviendas en antiguos locales comerciales, artesanales o industriales.

Concretamente los ciudadanos mediante vienen demandando vivir en plantas bajas, entresuelos, aprovechamientos bajo cubierta o mediante la ampliación de la profundidad edificable de inmuebles.

Con esta posibilidad distintos municipios tratan de incentivar por una parte la real y efectiva utilización del patrimonio de la ciudad edificado y desaprovechado y por otra parte con el objetivo de evitar la «imagen degradada» que ofrecen numerosos locales cerrados y abandonados<sup>504</sup>. Por ejemplo, durante el año 2010 y dentro del parque inmobiliario de Bilbao<sup>505</sup> estaban censados 11.395 locales vacíos de los 34.477 del municipio (33%).

Otra evidencia, aparece en las solicitudes que en la actualidad se plantean en las segregaciones de inmuebles ya construidos. De esta forma, el patrón de muchas viviendas construidas, en los años 60 o 70, responden a importantes superficies útiles que no concuerdan con los estándares actuales de familias monoparentales o con un solo hijo y que demandan viviendas-estudios con una superficie aproximada nunca superior a los 40 m<sup>2</sup>.

De esta forma, tanto estos cambios de uso como las divisiones explicadas, deben ser considerados como Actuaciones de Dotación, con las consecuencias previstas tanto en el art. 16.1.a) como en el art. 16.1.b) TRLS.

---

<sup>504</sup> El actual Plan General de San Sebastián permite de forma puntual realizar estas operaciones y cifró en 123 los expedientes completados la mayoría de ellos en los últimos cinco años. 14 de marzo de 2007. El diario Vasco.

<sup>505</sup> Exposición de Motivos de la Ordenanza de Bilbao sobre Transformación de Locales en viviendas. Aprobada Definitivamente por Acuerdo Plenario: 18-6-08 Publicada en el BOB nº 206 de 27/10/2008

La **sentencia de fecha de 6 de julio de 2012 correspondiente al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Donostia Ponente Gonzalo Pérez Sanz** ha tenido la oportunidad de ser la primera en resolver las cuestiones planteadas y en este sentido enjuicia la Resolución dictada por el Concejal de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de Donostia que confirma la legalidad de una imposición de 31.093,77 euros en referencia a la licencia de cambio de uso de oficina a vivienda.

La normativa aplicable a la concesión de la licencia solicitada, acto reglado, la marca la presentación de la solicitud ante la corporación local, es decir, el PGOU vigente en ese momento: PGOU de 25.6.2010 publicado en el B.O.Guipuzcua de 19.11.2010.

El cambio de uso aparece regulado en el artículo 61 del citado texto, apartado 3.F que dispone:

*«La autorización del uso de vivienda en determinadas plantas o partes de edificaciones ubicadas en parcelas residenciales y destinadas con anterioridad a otro uso autorizado por el planeamiento urbanístico se ajustará a los siguientes criterios: a) tratándose de plantas y o partes de edificaciones destinadas a esos otros usos autorizados con anterioridad a la entrada en vigor de este Plan General de conformidad con los criterios establecidos en el planeamiento urbanístico vigente en su momento y previa obtención de la correspondiente autorización municipal, la autorización de uso de vivienda se adecuará a los criterios establecidos con carácter general en este artículo».*

Lo que a su vez nos conduce al apartado 2.2 I del mismo precepto que establece:

*«La autorización y habilitación de un número de viviendas superior al existente con anterioridad a la entrada en vigor de este Plan General en edificaciones preexistentes y consolidadas se entenderá condicionada al cumplimiento de las obligaciones dotacionales establecidas en la legislación urbanística vigente para los suelos urbanos no consolidados por incremento de edificabilidad ponderada, siempre que se considere que los terrenos vinculados a las referidas viviendas reúnen los requisitos para su clasificación y categorización de la indicada manera.*

### **3.9. Las actuaciones de dotación en las zonas turísticas maduras. La ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y el Decreto Ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras de Baleares**

Por la importancia del sector turístico dentro de la economía española, las actuaciones de reconversión y revitalización de las zonas turísticas deben ser impulsadas por las administraciones públicas, mediante medidas de ordenación y renovación, y en este sentido deben completarse con una implantación prudente de nuevas instalaciones de alojamiento o de diferentes actividades turísticas complementarias, con alto nivel de calidad.

La sostenibilidad del modelo turístico español requiere seguir manteniendo la política de contención de un crecimiento desordenado incompatible con el medio ambiente, excluyéndose por ello la clasificación de nuevos pero permitiendo, sin embargo, la implantación, en estos momentos y en suelos habilitados por la normativa urbanística y de establecimientos turísticos de alojamiento de diversas tipologías, derivados de los procesos de renovación y mejora, así como los de nueva implantación.

El marco normativo resultante de la normativa Balear y Canaria, contempla unos incentivos a la renovación<sup>506</sup> turística de zonas maduras, en el sentido de que el planeamiento urbanístico o, en su

<sup>506</sup> Art. 10 de la Ley 2/2013 de 29 de mayo de renovación y modernización Turística de Canarias.



defecto, los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad, podrán admitir incrementos de edificabilidad sobre la normativa establecida en el planeamiento vigente, sin que en ningún caso se supere el límite máximo establecido en la legislación urbanística<sup>507</sup>.

En este sentido, la modernización turística de los distintos complejos hoteleros se puede llevar a cabo aunque ello suponga un incremento relativo a la edificabilidad, de la superficie edificada y de la ocupación.

Expuesto lo anterior, se admite que en estas zonas turísticas maduras puedan llevarse ampliaciones que supongan aumento de la altura mediante la adición de una o dos plantas en el establecimiento turístico existente o a la altura permitida si es superior, con un máximo de ocho metros sobre la altura existente o la máxima permitida.

Por lo que se refiere a los efectos de estos incrementos de edificabilidad, la Disposición Adicional 2ª del Decreto Ley 1/2013 realiza una remisión en bloque al artículo 16.b) TRLS 08

---

<sup>507</sup> **a)** Coeficiente general por renovación con aumento de categoría que podrá permitir un incremento de hasta el 0,3 m<sup>2</sup>c/m<sup>2</sup> sobre la edificabilidad normativa, en función de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación o del área superior de referencia en que esta se incluya, siempre que se justifique la justa distribución de beneficios y cargas así como la sostenibilidad económica de la operación.

**b)** Coeficiente adicional de eficiencia energética, equivalente al porcentaje de energía renovable que el establecimiento generará con sus propias instalaciones respecto al gasto energético anual, según la siguiente fórmula: cada tramo de 20% del gasto energético anual que se genere con medios renovables dará derecho a un 0,1 de incremento de edificabilidad sobre la normativa. Este incentivo no será de aplicación cuando la reducción energética derive del cumplimiento de normativa de obligado cumplimiento.

**c)** Coeficiente de especial calidad, con un máximo de un 0,2 m<sup>2</sup>c/m<sup>2</sup>, en caso de que la categoría prevista tras la renovación sea la de hotel de cinco estrellas-gran lujo.

**d)** Coeficiente por reducción de la huella de carbono, con un máximo de 0,1, con medidas que no hayan sido incentivadas por la aplicación de los coeficientes previstos en los apartados anteriores.

## 4. CONSTITUCIÓN DE COMPLEJOS INMOBILIARIOS

### 4.1. Concepto de complejo inmobiliario

El artículo 2.5.2 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Regeneración, Rehabilitación y Renovación Urbana (LRRR) que modificaba el artículo 27 TRLSRU, definió el complejo inmobiliario urbanístico como aquel:

«Integrado, (...), por superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, destinadas a la edificación o uso privado y al dominio público.»

A su vez, el art. 8 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, artículo también modificado por la LRRR, al hablar de las facultades del derecho de propiedad del suelo señala en su apartado 6 que:

«Las facultades del apartado anterior [del derecho de propiedad del suelo] alcanzarán al vuelo y al subsuelo sólo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público».

Se trata según GONZÁLEZ PÉREZ<sup>508</sup> de dejar clara la convivencia en la misma vertical de superficies a distinto nivel, coexistiendo parcelas privadas y de carácter demanial. No obstante, considera el citado autor que, la norma no supone innovación alguna ya que, desde años quedaba clara la posibilidad de constituir este tipo de complejos inmobiliarios según se derivaba de los distintos pronunciamientos dictados por la Dirección General del Registro y del Notariado<sup>509</sup>.

El TRLS no dice nada más, por lo que el Planeamiento Urbanístico tendrá que precisar, por ejemplo, qué concreto instrumento de planeamiento habrá de fijar el alcance del derecho de propiedad en vuelo y subsuelo.

Por otra parte, el art. 26.5 TRLSRU 2015 según la redacción realizada por la LRRR, permite que el planeamiento urbanístico, desagregue vuelo y subsuelo de las facultades de propiedad del suelo, de forma que estos tres elementos —suelo, vuelo y subsuelo— puedan constituir fincas independientes, con propietarios o titulares diferentes, todo ello según la siguiente redacción:

«Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público, se constituirá un complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público.»

Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificados, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación.

### 4.2. Ventajas de la constitución de complejos inmobiliarios

Según ROGER FERNÁNDEZ, la nueva regulación de los complejos inmobiliarios, al permitir la coexistencia entre usos de dominio público y de dominio privado, posibilita la disposición de novedosos procedimientos de gestión público-privada, a saber:

<sup>508</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J., Comentarios a la Ley del Suelo. Volumen I. Thomson Civitas. Edición 2007, pág. 829.

<sup>509</sup> Resolución de la DGRN de fecha de 5 de abril de 2002 y de 24,26 y 27 de febrero de 2006.320

- 1) Facilitará la renovación urbana al optimizar la aplicación de los siempre escasos recursos económicos disponibles, tanto públicos como privados y hoy más que nunca.
- 2) Potenciará la mixtificación de usos que el modelo de ciudad compacta mediterránea comporta sobre la base aplicativa de explícitos criterios de sostenibilidad urbana.
- 3) Propiciará la más fácil implantación de dotaciones públicas en el siempre complejo y escaso suelo existente en los centros urbanos de las ciudades medias y grandes.

### **4.3. Los complejos inmobiliarios en la Comunidad Valenciana**

El artículo 101.2 LOTUP regula en la Comunidad Valenciana, la constitución de los complejos inmobiliarios y contempla que:

«Los planes podrán prever excepcionalmente, en las zonas urbanizadas y cuando sea compatible con el uso dotacional, que la totalidad o parte de la edificabilidad sobre o bajo rasante sea de dominio privado y parte de dominio público. En este caso, el suelo computará a efectos de estándares en proporción a su edificabilidad de dominio público y la edificabilidad privada computará a efectos de aprovechamiento privado, (...)».

En este contexto, nada impide a partir de ahora, por ejemplo, que en el subsuelo o en el vuelo de un terreno demanial se localicen usos privativos, pero no necesariamente al amparo de concesiones demaniales u otros títulos jurídico-públicos habilitantes, como hasta ahora, sino usos privativos del subsuelo amparados en titularidades enteramente privadas.

En la práctica, para realizar la división entre el suelo, vuelo y subsuelo se han utilizado dos operaciones jurídicas distintas: bien, realizar una segregación total de un volumen para configurar una finca totalmente independiente, bien realizar un desdoblamiento del régimen jurídico de suelo-vuelo y subsuelo. En el primer caso será necesaria la segregación, previa licencia administrativa, situación que supondrá la constitución de una finca independiente.

En el segundo caso, si se pretende un desdoblamiento del régimen jurídico del suelo-vuelo y subsuelo, pero sin segregación material de un volumen determinado, será necesario articular las relaciones entre el suelo, vuelo y subsuelo, a través de la técnica de la división horizontal aplicable a los complejos inmobiliarios, por existir cuanto menos un elemento común entre suelo y subsuelo, que es precisamente la línea de separación entre uno y otro, normalmente un forjado.

Pero esta desagregación de vuelo y subsuelo no es automática, pues el art. 26.5 TRLSRU2015, exige que sea el planeamiento urbanístico el que, en su caso, la establezca, mediante la asignación pormenorizada de diferentes usos al suelo, vuelo y subsuelo de una parcela o superficie de terreno determinada, con diferentes regímenes y titularidades dominicales para cada uno de estos elementos —pues de no confluir diferentes regímenes y titularidades dominicales, en principio, no estaríamos ante la mentada desagregación; y siendo éste, por lo demás, un supuesto frecuente y «normal» hasta ahora—. Éste es, pues, el primer requisito legal: una previsión concreta del planeamiento urbanístico.

El «complejo inmobiliario» del que habla el art. 26.5 TRLSRU consiste en conceptuar como fincas independientes («fincas especiales de atribución privativa», dice exactamente) suelo, vuelo y subsuelo, cuando el planeamiento urbanístico les atribuye diferentes usos de forma superpuesta, de los que resultan, a su vez, un régimen de titularidad privada para unos y un régimen demanial para otros.

Aunque el TRLSRU no lo diga, estas fincas independientes podrán ser objeto de atribución diferenciada en el instrumento de equidistribución de que se trate y, lógicamente, tendrán acceso al Registro de la Propiedad como fincas independientes.

El precepto exige la previa desafectación de aquella «finca» —esto es: suelo, vuelo o subsuelo— para la que el planeamiento prevea un uso lucrativo.

Se positiviza, así, la doctrina emanada de varias resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN) sobre la posibilidad de constituir conjuntos integrados entre unidades subterráneas constituidas por volúmenes edificables privados bajo suelos públicos, previa desafectación del mismo.

La primera de las resoluciones que examinó esta posibilidad, fue la Resolución de 5 de abril de 2002<sup>510</sup>, relativa a la desafectación por parte del Ayuntamiento de Oviedo de un subsuelo para la construcción de un aparcamiento situado bajo un suelo dotacional (equipamiento), con el objeto de constituir un complejo inmobiliario integrado por la zona de equipamiento y el aparcamiento subterráneo de dos plantas.

Inicialmente, el Registrador de la Propiedad denegó la inscripción porque entendía que los complejos inmobiliarios regulados por la Ley de Propiedad Horizontal (LPH) se referían únicamente a complejos inmobiliarios privados, y, en ese caso, existía un elemento de carácter público.

No obstante, la Resolución citada de la DGRN, aun manteniendo en un primer momento que la LPH se refiere a complejos inmobiliarios privados, reconoce el principio de *numerus apertus* en la configuración de derechos reales, y establece expresamente la inexistencia de preceptos que excluyan su aplicación (incluso por analogía) a supuestos en los que alguno de sus elementos privativos, esto es, susceptibles de aprovechamiento independiente, esté sometido a un régimen demanial público. «De ahí debemos concluir que no se resienten en absoluto las exigencias estructurales del sistema registral por admitir que puedan extenderse las soluciones normativas de la legislación de propiedad horizontal a los complejos inmobiliarios no estrictamente privados, esto es, en los que existe algún elemento independiente sometido a un régimen demanial público».

Asimismo, el Registrador de la Propiedad entendía que no existía un verdadero complejo inmobiliario, por no reunir los requisitos exigidos por el art. 24 de la LPH, a saber: estar integrados por dos o más parcelas o edificaciones independientes entre sí (elementos privativos) y participar en una copropiedad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios tales como viales, instalaciones o servicios (elementos comunes).

Sin embargo, en este caso, la Resolución mencionada de la DGRN entiende que son fincas registrales independientes y que existe un elemento común entre el suelo y el subsuelo: la línea de separación entre uno y otro, normalmente un forjado:

*«Ya se ha hecho referencia a la posibilidad de abrir folio independiente a la unidad subterránea segregada, una vez desafectada como bien demanial y configurada como bien patrimonial. Y que tal segregación no significa una total desvinculación de la finca matriz, ya que en el folio abierto a ésta debe hacerse constar la desafectación del subsuelo, como modificación de la extensión normal del dominio de la finca matriz. Por lo que aunque no haya pluralidad de fincas materiales o físicas, en cuanto suelo y subsuelo forman parte de la misma finca física, si existe pluralidad de fincas inmateriales o registrales, desde el momento mismo que se abre folio propio al subsuelo patrimonial.»*

El punto de conexión entre fincas y titulares sí que se da y precisamente su regulación es lo que determina el otorgamiento del complejo inmobiliario cuya inscripción se pretende. El propio Registrador en su nota reconoce que, «según el art. 4 de los Estatutos, son elemento común los forjados del

---

<sup>510</sup> En el mismo sentido y en supuestos similares, las resoluciones de la Dirección General del Registro y del Notariado de fechas de 24,26 y 27 de febrero de 2007 concluyen que: «No existen obstáculos estructurales en nuestro Ordenamiento jurídico para la configuración de un régimen distinto al suelo (que abarcaría también el vuelo y el subsuelo).

aparcamiento; y aunque sólo fuera eso, su mantenimiento y utilización conjunta justificaría la articulación del complejo que se pretende».

Por tanto, como se decía más arriba, el art. 17.4 TRLS viene a incorporar al Derecho Positivo la doctrina emanada de las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, relativas a la posibilidad de constituir conjuntos inmobiliarios cuando los instrumentos de ordenación territorial prevean la superposición de usos públicos y privados en el suelo, vuelo y/o subsuelo sobre un terreno, previa desafectación de los bienes demaniales.

#### **4.4. Necesaria compatibilidad entre los usos dotacionales y privados que coexisten en el complejo inmobiliario**

El artículo 101.2 LOTUP exige para que el Planeamiento autorice la constitución de un complejo inmobiliario, una tolerancia entre los usos de las fincas privadas respecto de las fincas demaniales, de tal forma que no pueden existir interferencias ni obstrucciones entre estas.

Estos argumentos aconsejan la absoluta necesidad de regular, con todo cuidado, la constitución de los complejos inmobiliarios, procediendo a establecer unos límites estrictos que permitan garantizar su corrección constitutiva, debiendo encontrarse integrados en las Normas Urbanísticas del planeamiento, bien desde su origen en el Plan General, bien mediante modificación puntual del mismo.

Asimismo, debe tratarse de usos compatibles y respetuosos con el carácter demanial de la finca con la que convive, por lo que sería admisible la existencia de limitaciones y servidumbres que protejan el dominio público<sup>511</sup>.

#### **4.5. Usos privativos susceptibles de implantarse en un complejo inmobiliario y su exclusivo ámbito de actuación en las zonas ya urbanizadas**

Por otra parte, no debe olvidarse que para el caso de constitución de un complejo inmobiliario a partir de un suelo preexistente calificado de dotacional, deben satisfacerse las cargas y deberes legales que comportan la incorporación de usos privativos complejo, tanto respecto de los deberes de cesión de suelo dotacional público que mantengan el equilibrio como el derivado de la participación del Ayuntamiento en las plusvalías que genere el nuevo uso privado.

ROGER FERNÁNDEZ<sup>512</sup> determina como premisa básica, la necesaria condición de que cualquier «uso privativo» a implantar en un Complejo Inmobiliario sea declarable de «utilidad social» y, consecuentemente, deberán excluirse aquellos usos lucrativos que no vengan a complementar expresa y justificadamente los «usos de dominio público» con los que pudieran asociarse.

Respecto de los ámbitos que admiten un complejo inmobiliario, la LOTUP únicamente los permite en los supuestos del artículo 25.2, es decir, en las zonas urbanizadas de las ciudades en las que se considera que existe un grado de consolidación tan importante que impide que la dotación o el equipamiento público se encuentre en una parcela aislada e independiente.

---

<sup>511</sup> SÁNCHEZ GOYANES, E., Ley del Suelo. Comentario Sistemático al Texto Refundido de 2008. El Consultor de los Ayuntamientos. La Ley. Wolters Kluwer. Edición 2009, pág. 676.

<sup>512</sup> ROGER HERNÁNDEZ G. Op. cit. 46

#### **4.6. Regulación: cargas y deberes legales derivados de la constitución de un complejo inmobiliario**

La constitución de un complejo inmobiliario tiene como finalidad poder compensar y levantar la carga dotacional derivada de una actuación de dotación tal y como determina el art. 76.4 LOTUP.

Ahora bien, obviamente si la constitución del complejo se realiza de forma aislada y sin ninguna finalidad compensatoria, la atribución de un determinado aprovechamiento lucrativo a dicha parcela comporta lógicamente y de manera análoga una singular generación de suelos destinados a dotaciones públicas y la aparición de un porcentaje de plusvalías que le corresponderían a la Administración sobre la base del tan repetido principio de reparto de cargas y beneficios que caracteriza al sistema urbanístico español.

Esta obligación se constituye a partir de lo previsto en el artículo 63.3 LOTUP que contempla que en los supuestos de modificaciones de Planeamiento:

«Las nuevas soluciones propuestas deberán mantener el equilibrio del planeamiento vigente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, suplementando, en su caso, la red primaria y la red secundaria de dotaciones

#### **4.7. Improcedencia de la reversión por segregación del vuelo o el subsuelo derivada de un expedientes de expropiación y la constitución del complejo inmobiliario**

Por lo que se refiere a esta cuestión tal y como contempla el art. 47.3 TRLSRU:

«No procede la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su vuelo o subsuelo, conforme a lo previsto en el apartado 4 del artículo 17, siempre que se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o concurra alguna de las restantes circunstancias previstas en el apartado primero»

Considerando esta disposición, y según manifiesta BELTRÁN AGUIRRE<sup>513</sup>, la constitución de un complejo inmobiliario, en el que se haya producido una desafectación expresa de una porción demanial y coexistan, a su vez, en la misma parcela fincas registrales de naturaleza pública y privada, no genera el nacimiento de un derecho de reversión en favor de sus antiguos propietarios.

Expuesto lo anterior y con referencia a la desafectación del suelo, mediante un complejo inmobiliario, la jurisprudencia ha admitido, sin dificultad, la posibilidad de atribuir un uso privativo, referente el vuelo o el subsuelo de un bien demanial, el caso más frecuente el de los aparcamientos subterráneos sin que se nazca un derecho de readquisición.

De esta forma, la sentencia de 23 de diciembre de 1991 del Tribunal Supremo, determina la legalidad de la construcción de un aparcamiento subterráneo de carácter privado situado por debajo de la rasante de una zona verde y de una plaza en Santander.

Finalmente, esta solución también es ratificada, recientemente, por la Sentencia del TSJ del País Vasco de 25 de Marzo de 2014 (Nº de Recurso: 1283/2011 Ponente Margarita Díez Pérez) en el que se concluye que la creación de un aparcamiento y con aprovechamiento lucrativo para residentes en el subsuelo de un espacio dotacional<sup>514</sup>.

<sup>513</sup> BELTRÁN AGUIRRE J.L. Expropiación Forzosa y Responsabilidad Patrimonial» Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007 de 28 de mayo), Editorial Thomson Aranzadi, 2008, Pág. 447

<sup>514</sup> Este criterio jurisprudencial ha sido constante y reiterado en este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1998 y 18 de noviembre de 1998 ratifica la posibilidad de desafectar subsuelo destinado a uso privativo lucrativo.

Por todo lo expuesto y como así concluye FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, no existe impedimento alguno ni doctrinal<sup>515</sup> ni legal para que pueda desafectarse privativamente el subsuelo de la superficie destinada por el planeamiento a dotación pública expropiada para su destino tal fin y constituir como consecuencia un complejo inmobiliario.

#### 4.8. Ejemplos de complejos inmobiliarios de iniciativa pública y privada

Son distintos los Ayuntamientos que están tramitando en la actualidad complejos inmobiliarios derivados de actuaciones de dotación tanto públicos como privados al amparo del citado art. 26.5 TRLSRU<sup>516</sup>.

De entre todos ellos y por su interés reproducimos los siguientes.

##### A) COMPLEJOS INMOBILIARIOS DE INICIATIVA PÚBLICA.

<b>MERCADO Y PLAZA DE LA CEBADA AYUNTAMIENTO DE MADRID</b>		
	<b>Equipamientos Públicos</b>	<b>Desafectación patrimonial</b>
	Zona Verde en cubierta Viales Equipamientos Deportivos Equipamientos básicos	13.500 m2t Usos Terciarios y Comerciales

Figura 264. Complejo inmobiliario Mercado de la Cebada Madrid. Fuente. [www.madrid.org](http://www.madrid.org)

<b>ESTACIÓN ADIF PATIO DE ARMAS SEVILLA</b>		
	<b>Equipamientos Públicos</b>	<b>Desafectación patrimonial</b>
	Centro Comercial Hotel Aparcamientos y Espacios Libres	Cesión temporal en régimen de arrendamiento de 1.200 m2t terciario

Figura 265. Complejo inmobiliario Plaza de Armas Sevilla. Fuente. [www.sevilla.es](http://www.sevilla.es)

<sup>515</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ TR «La propiedad urbanística del suelo el vuelo y el subsuelo RVAP número 41 1995 páginas 587 a 106.

<sup>516</sup> SÁMANO BUENO P. La construcción de aparcamientos privados en el subsuelo de los espacios libres y viales locales. RDUyMA núm. 2005 pág 63 a 95.

<p><b>MERCAT DEL GUINARDÓ AYUNTAMIENTO DE BARCELONA</b></p>		
	<p><b>Equipamientos Públicos</b></p>	<p><b>Desafectación patrimonial</b></p>
	<p>Centro de atención primaria, Mercado de una superficie comercial asociada, Residencia un centro de día para mayores, Casal de jóvenes, Guardería</p> <p>Derecho Patrimonial de gestión del aparcamiento de vehículos por cincuenta años</p>	

Figura 266. Complejo inmobiliario Mercat de Guinardo. Fuente. W110.bcn.cat

<p><b>PARKING EN ALTA, APROVECHAMIENTO TERCIARIO RED DEPORTIVO-RE- CREATIVA. AYUNTAMIENTO DE GANDIA (VALENCIA)</b></p> <p><b>MODIFICACIÓN PUNTUAL 64ª PG</b></p>		
	<p><b>Equipamientos Públicos</b></p>	<p><b>Desafectación patrimonial</b></p>
	<p>Zona Verde, Parking Público en altura y equipamiento Deportivo-Recreativo en azotea</p> <p>Planta baja destinada a usos comerciales y terciarios</p>	

Figura 267. Complejo inmobiliario Parking del Jardinet. Gandía. www.gandia.org

B) COMPLEJOS INMOBILIARIOS EN INMUEBLES PRIVADOS


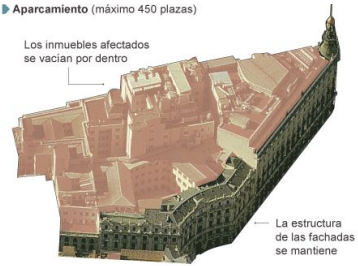
<p><b>APE 01-11 PLAZA CANALEJAS-SEVILLA AYUNTAMIENTO DE MADRID</b></p>		 <p>▶ <b>Aparcamiento</b> (máximo 450 plazas)</p> <p>Los inmuebles afectados se vacían por dentro</p> <p>La estructura de las fachadas se mantiene</p>
	<p><b>Nuevos Equipamientos Públicos</b></p>	<p><b>Aumento de edificabilidad</b></p>
	<p>Dotación de Infraestructura del Transporte en el subsuelo de la Calle Sevilla</p> <p>1.000 m2c de carácter terciario y residencial</p>	

Figura 268. Complejo inmobiliario Plaza Canalejas. Fuente. www.madrid.es



## 5. EJECUCIÓN SUSTITUTORIA EN ACTUACIONES EDIFICATORIAS Y REHABILITADORAS

### 5.1. Consideraciones Previas

Como ya es tradicional en el Derecho Urbanístico español y sobre la base de las limitaciones que se imponen al derecho a la propiedad en relación a la función social de la misma (artículo 33 de la Constitución) y también, como regulan normalmente las legislaciones autonómicas, los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos *en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo.*

Asimismo, también establecen que las parcelas y solares deberán edificarse *en las condiciones y, en su caso, plazos establecidos por el planeamiento.*

Por otro lado, el régimen de la propiedad en Suelo Urbano, se establece con carácter básico en la legislación estatal y, más en concreto, en los artículos 7 y 8 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (T.Rdo./2008) y en los que queda explícitamente puesto de manifiesto el carácter estatutario del citado régimen y en el que la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico está condicionada al cumplimiento de los deberes y al levantamiento de las cargas que el viejo principio general del sistema urbanístico español (principio de reparto de cargas y beneficios) comporta.

En resumen, el régimen de edificación y rehabilitación de las parcelas en suelo Urbano, dispongan o no de la atribución de un incremento de aprovechamiento (AAs+i), se constituye como un facultad ínsita en el derecho de propiedad pero se condiciona, obviamente, al cumplimiento de los deberes y cargas que eventualmente tuvieran pendientes de satisfacer y a su ejecución material dentro del plazo preclusivo que la Ley o el Plan General establezca para ello, pues lo contrario supondría dejar a la voluntad de los particulares el cumplimiento de las previsiones edificatorias del Plan, lo que no tendría sentido alguno desde la consideración del urbanismo como una función pública.

### 5.2. Instrumentos de Control Público para Garantizar el Ejercicio de los Deberes

La detección del incumplimiento del deber de edificar en plazo resulta obviamente sencilla pues se constata con la mera observación visual de la existencia de un solar libre de edificación junto al análisis jurídico-urbanístico relativo al transcurso de los plazos establecidos para ello en la Ley o en el Plan General, o contrastando los plazos transcurridos desde la obtención de la eventual licencia de demolición concedida, o la fecha de recepción de las obras de urbanización correspondientes al instrumento de desarrollo (Plan Parcial, PERI etc.) que le hubiera determinado la condición de solar.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con el deber de rehabilitación. Saber cuando un edificio se encuentra con deficiencias técnicas o estructurales constructivas que exijan su reparación para recuperar las condiciones originarias de higiene, seguridad y ornato públicos no resulta tan obvio pues, en muchos casos, exige la intervención de facultativo capacitado mediante inspección técnica y formulación del preceptivo Informe pericial.

Por ello, las legislaciones autonómicas tienen establecido el deber de formular Inspecciones Técnicas de los edificios cuya «edad» superara un cierto número de años (normalmente 50), estableciéndose la obligación a sus titulares de elaborar un Informe Técnico pericial formulado por facultativo competente y realizable con una periodicidad concreta (normalmente decenal), a manera de una «ITV edificatoria».

Dichos informes deberán explicitar el estado actual de la finca y las actuaciones que, en su caso, deban acometerse para solventar las eventuales patologías detectadas, así como y adicionalmente, analizar el resultado aplicativo de las señaladas en informes anteriores. Obviamente, el Ayuntamiento estará obligado a reclamarlos Informes periódicos preceptivos y en caso de que no estuvieran realizados en el período establecido, ordenar su práctica (y, en su caso, deberá realizarlo el Ayuntamiento a costa de los titulares). Con ello, por tanto, se regula el deber de inspección y la elaboración de Informe que permitirá, ya sin disculpa alguna, conocer la situación-diagnóstico del parque inmobiliario municipal y tras el análisis del contenido de la misma, proceder en consecuencia.

### **5.3. Edificación y Rehabilitación Sustitutoria de los Inmuebles**

Habiéndose comentado las condiciones que comportan los deberes de edificar y rehabilitar, procede analizar las consecuencias que se derivan del incumplimiento del plazo establecido para la edificación/rehabilitación del inmueble.

La reacción clásica del sistema tradicional español ante el incumplimiento del deber y sin perjuicio de la aplicación de multas periódicas para incentivar a su ejecución por el propietario incumplidor, consistía en la expropiación de la finca, bien directamente o a través de la selección de un beneficiario privado para proceder a su edificación-rehabilitación de manera inmediata a su cambio de titularidad.

Conviene constatar la inaplicación generalizada de semejante «arma disuasoria», cuyas causas habría que encontrarlas, seguramente, en la debilidad hacendística municipal por un lado y en la dificultad social de aplicar una medida política tan poco «confortable» en el ámbito de la ciudadanía, por otro.

Estas razones son las que parecen haber aconsejado a diferentes legisladores autonómicos (Valencia, Aragón, País Vasco, Castilla-La Mancha, Andalucía etc.) a regular la aplicación de un procedimiento concursal de ejecución sustitutoria en régimen de libre empresa relativo a las obras de edificación o rehabilitación, mediante la formulación de lo que podríamos denominar «Actuaciones Edificatorias o Rehabilitadoras» (AEs o ARs), que de manera voluntaria o forzosa, conciertan la edificación/rehabilitación entre propiedad, promotor y Administración.

En este sentido, conviene señalar que ya el TRLS 2/2008, en sus artículos 36 y 37, recoge esta disposición básica como regulación de la función social de la propiedad y como medida más acorde a la modalidad de ejecución público-privada, destinada a la satisfacción de los deberes de edificar/rehabilitar cuando se produzcan eventuales situaciones de incumplimiento de éstos.

De lo expuesto se deducen las virtualidades que para el desarrollo del Suelo Urbano comporta el sistema de Ejecución Sustitutoria de las AEs o de las ARs, pues permite gestionar eficientemente las previsiones del planeamiento salvando las dificultades que comporta el Sistema Urbanístico Español al delegar en la propiedad de fincas edificables o rehabilitables, bien en la originaria incumplidora, bien en la sobrevenida como beneficiaria de la expropiación, la facultad de su ejecución.

De esta forma se posibilita la construcción «concertada» de la edificación-rehabilitación, de las AEs y de las ARs en la Ciudad Consolidada incorporando a los tres operadores que intervienen en el proceso, Administración, propiedad y empresario-promotor mediante la disposición del régimen de libre empresa y garantizándose, racionalmente, la distribución justa y equilibrada de las plusvalías generadas en proporción a la aportación que cada uno represente y disponga.

#### **5.4. Bases Legales que Justifican el Desarrollo de las Fórmulas de Gestión para la Aplicación de la Ejecución Sustitutoria**

Ya hemos señalado que los artículos 36 y 37 de la legislación estatal T. Rdo. 2/2008, establecen con carácter básico el régimen de la Ejecución Sustitutoria mediante la procedencia de la aplicación de la venta o la sustitución forzosas por causa del incumplimiento de la función social de la propiedad, y en los que además de establecer la tradicional y conocida (y poco aplicada) expropiación con o sin beneficiario privado, introduce acertadamente la posibilidad de ejecución conjunta entre promotor y propiedad, institucionalizando para ello la denominada comúnmente «modalidad de aportación», es decir, el reparto de las superficies edificadas (pisos) resultantes de la AE o de la AR en proporción a sus aportaciones: el promotor en función a los costes de producción que asume, y la propiedad en función al valor de su finca.

Asimismo, al Ayuntamiento también le podría corresponder una parte en el caso de que la eventual sanción por causa del incumplimiento, se materializase en superficie edificada (pisos) de valor equivalente, o en el caso de que la Ejecución Sustitutoria se conjugara con una actuación de AAs+i y el Ayuntamiento viera satisfecha la cesión de suelo Dotacional o del % público de aprovechamiento en régimen de Complejo Inmobiliario.

Volviendo al texto estatal, el artículo 36.2 **TRLRDU 08** establece que «La sustitución forzosa tiene por objeto la facultad de edificación, para imponer su ejercicio en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo», y el artículo 37.1 prescribe que «La venta o sustitución forzosas se iniciará de oficio o a instancia de interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia».

De la misma manera se expresa en el libro «Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo» de L. Parejo Alfonso y G. Roger Fernández (editado por IUSTEL, 2009)<sup>517</sup>.

Finalmente, si la legislación autonómica no desarrollara pormenorizadamente los procedimientos de Ejecución Sustitutoria, sobre la base de la regulación establecida en la legislación estatal y la capacidad reglamentaria del planeamiento, existe suficiente cobertura legal para regular en las Normas del Plan General un procedimiento ad hoc para los desarrollos de edificación/rehabilitación concertada en la ciudad consolidada.

#### **5.5. Presupuestos para la Ejecución por Sustitución y Actuaciones previas para la Convocatoria de Procedimiento Concurrencial**

El sometimiento de una finca al régimen de ejecución por sustitución por causa del incumplimiento de los plazos fijados para edificar establecidos en la Ley o en el planeamiento o para rehabilitar establecidos en la correspondiente Orden de Ejecución, exige la disposición de un procedimiento ad hoc con audiencia a los propietarios.

El procedimiento a desarrollar, tal como se establece en numerosas legislaciones autonómicas, puede adecuarse razonablemente a las siguientes determinaciones generales:

---

<sup>517</sup> (Mientras que «la venta forzosa supone la transmisión imperativa de la entera propiedad del incumplidor, en la sustitución forzosa solo se transmite imperativamente la facultad de edificar, esto es, la facultad que también es deber incumplido, manteniéndose el propietario incumplidor en su propiedad de manera que él y el adjudicatario de la actuación por sustitución se distribuirán el inmueble resultante en régimen de propiedad horizontal y en proporción a sus respectivas aportaciones»).

1ª. El procedimiento puede ser iniciado, bien de oficio por el Ayuntamiento, bien por tercero interesado (artículo 37.1 del T. Rdo. 2/2008), quien razonablemente deberá fundamentar el presunto incumplimiento de la manera más fehaciente posible.

En este sentido, debe considerarse que la legislación estatal establece como derechos de los ciudadanos (artículo 4-c del T. Rdo. 2/2008) el acceso a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre «*la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados*».

En consecuencia, para el caso de iniciativa por un tercero, el particular interesado podrá recabar de las Administraciones competentes toda la información existente en los Registros públicos relativos a la finca, como, por ejemplo, la correspondiente al transcurso de los plazos establecidos para satisfacer el deber de edificar-rehabilitar (y que partirían, eventualmente, de declaraciones de ruina, licencias de demolición, entrega de las obras de urbanización en Actuaciones Urbanizadoras, etc.), así como los Informes sobre la Inspección Técnica de Edificios, Órdenes de Ejecución, etc... y cualesquiera otros actos administrativos que permitan evaluar el cómputo de los plazos para la satisfacción del deber de ejecución material de la edificación/rehabilitación de la finca.

2ª. Asimismo, el particular interesado puede proceder en sede notarial y a su cargo, a iniciar el procedimiento del presunto incumplimiento mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad y en un diario de amplia tirada en la localidad, notificando al propietario de la finca su voluntad de inicio de expediente de Ejecución por Sustitución para que alegue lo que considere oportuno.

3ª. Protocolizada notarialmente toda esa documentación y trasladada al Ayuntamiento, procederá la suspensión cautelar de la concesión de licencias en los suelos objeto de la actuación (con la finalidad de evitar «bloqueos espurios» a la disposición del procedimiento) y se dará audiencia a los propietarios por un plazo mínimo y razonable de un mes, período en el que se evaluarán y contrastarán las circunstancias que explican el aparente transcurso de los plazos establecidos para su ejecución por causa imputable o no a sus titulares.

En este período, con la explícita finalidad de dinamizar la edificación/rehabilitación de los inmuebles que lo requieran, parece razonable prever la posibilidad de la suscripción de Convenio voluntario entre propiedad y Ayuntamiento mediante el cual se comprometen a la convocatoria de procedimiento concurrencial de Ejecución Sustitutoria de las Actuaciones Edificatorias o de las Actuaciones de Rehabilitación de la finca, exclusivamente en la «modalidad de aportación», concluyéndose el procedimiento sin adoptar la declaración de incumplimiento y, consecuentemente, sin adoptar resolución sancionatoria alguna.

4ª. El eventual incumplimiento del plazo establecido, salvo que se adoptara la opción Expropiatoria de la Actuación Edificatoria o de la Actuación Rehabilitadora por iniciativa pública y gestión directa, comportará la convocatoria de Concurso para la Ejecución Sustitutoria por tercero interesado.

5ª. El eventual incumplimiento del deber de edificar/rehabilitar en los plazos establecidos, comporta una sanción económica que el artículo 49.3 TRLSRU acota de la manera siguiente:

*«En los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosa previstos en este artículo, el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50% de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración»,*

procediéndose, por tanto, al establecimiento de la sanción que la legislación autonómica tenga establecida.

No obstante, para el caso de que la legislación urbanística no regulara esta sanción (la Madrileña, por ejem.), podría procederse a la siguiente manera: en esta ocasión, al tratarse de una incidencia

frontal en la facultad de disposición en el mercado inherente al derecho de propiedad, no parece que la capacidad reglamentaria que dispone el Plan General alcance a establecer directamente la minoración del precio a percibir (que no es propiamente una sanción retributiva del Derecho sancionador), pero sí podría intervenir por la vía de su determinación como infracción urbanística sancionable con multa de cantidad máxima equivalente, y ello en función del mayor margen que goza en este otro orden la autonomía local. Obviamente, esta disposición se entiende sin perjuicio de la aplicación de la hipótesis contemplada en el apartado 3º anterior.

6ª. La sanción económica correspondiente, y sin perjuicio de la exención señalada en el Apartado 3º anterior, si no se hubiere abonada anticipadamente, deberá ser detrída del valor de la finca en el caso de la aplicación de la modalidad de expropiación, o de la parte de la edificación que le correspondiera al propietario en la modalidad del pago «en especie», como veremos más adelante.

7ª. La Convocatoria del Concurso exige la formulación por el Ayuntamiento de un Pliego de Condiciones que sobre la base de los principios constituyentes de cualquier procedimiento concurrencial, deberá fijar los criterios generales de valoración, así como el contenido de los documentos a presentar, las características básicas del procedimiento y la ponderación concreta de los factores a valorar en la adjudicación de la Actuación Edificatoria/Rehabilitadora.

En cualquier caso y sin perjuicio de lo expuesto, el contenido del Pliego de Condiciones deberá reflejar de manera razonable y con respecto al contenido técnico que, como mínimo considere la funcionalidad de la distribución en las plantas, el diseño formal de las fachadas, su integración en el entorno urbano y las propuestas de eficiencia energética y con respecto al contenido económico, los menores plazos de ejecución, las mayores garantías de ejecución y, sobre todo, los menores precios de venta o alquiler de los productos inmobiliarios ejecutados, incluyendo el destino, en su caso, de parte de la edificación a Vivienda de Protección Pública.

En este sentido, téngase en cuenta la trascendencia de esta modalidad concurrencial de ejecución de las Actuaciones Edificatorias o de las Rehabilitadoras para satisfacer algunas necesidades sociales de difícil consecución, pues de manera sencilla, por ejemplo podrá controlarse razonablemente los precios de los productos resultantes, tanto en venta o en alquiler, incluso en régimen de derecho de superficie o podrán disponerse Viviendas Protegidas en localizaciones centrales que de ninguna otra forma podría haberse conseguido, salvo los Complejos Inmobiliarios, tal como ya hemos visto.

8ª. La convocatoria del Concurso, además de su realización de oficio por el Ayuntamiento, puede ser instada por particular interesado (aspirante a Edificador/Rehabilitador), debiendo presentar para ello ante el Ayuntamiento la identificación del mismo acreditando su solvencia económica y profesional, así como un Proyecto Básico de Edificación/Rehabilitación junto a una garantía provisional (por ejemplo del 2% del coste de las obras) y del compromiso de ceder el proyecto, previo abono de su coste, en el caso de que no resultara adjudicatario de la Actuación.

## **5.6. Documentación y Determinaciones de las Actuaciones Edificatorias/Rehabilitadoras (AEs/ARs)**

El contenido documental de los expedientes de AEs o ARs se conforma, razonablemente, por dos documentos «básicos» que podríamos denominar: una Alternativa Técnica y una Proposición Jurídico-Económica, junto al complemento de un Convenio Urbanístico a suscribir entre el Ayuntamiento y el adjudicatario que establezca los compromisos que comportaría la eventual adjudicación de la Actuación.

1ª. La Alternativa Técnica, formada por:

Proyecto Básico de Edificación/Rehabilitación, (acompañado, en su caso, de Proyecto de Obras Públicas Ordinarias que complementara algún servicio urbano necesario para que la parcela adquiriera la condición de solar) en el que se incorporará la propuesta de distribución de los pisos y productos inmobiliarios, tipologías edificatorias, disposición de usos compatibles, de Viviendas Protegidas etc. etc.

Asimismo, debería incluir la Memoria de Calidades de las obras, con descripción de todos los elementos que permitan determinar el Coste total de la Actuación (así como el estado de Mediciones los mismos), pero sin que en ellos se incluya el Presupuesto de la construcción, pues este se integrará en la Proposición Jurídico-Económica (que se presentará en plica cerrada).

Compromiso de cesión, condicionado a su abono, de los derechos sobre los proyectos técnicos y demás compromisos asumidos, ante la eventualidad de su adjudicación a un tercero diferente al autor.

Compromiso de presentar Proyecto de Ejecución completo de la Actuación, en caso de adjudicación de la Actuación.

2ª. La Proposición Jurídico-Económica, formada por:

Propuesta Económico-Financiera, que contemplará las relaciones entre el Edificador-Rehabilitador y propiedad (y los eventuales acuerdos alcanzados), la estimación total de los Costes de Ejecución y las disposiciones relativas al modo de financiación y retribución del adjudicatario. Obviamente, en el caso de la Rehabilitación, deberá incorporar las eventuales indemnizaciones, costes de realojo, derecho de retorno, etc..., que pudieran preexistir.

Las modalidades de financiación se sintetizan en las dos siguientes:

El precio a satisfacer por el adjudicatario del inmueble, determinado en función del régimen de valoraciones estatal (modalidad de «expropiación»).

Abono con partes determinadas de la edificación resultante, formalizadas en régimen de propiedad horizontal (modalidad de «aportación»). En este caso, es preciso proponer un Coeficiente de Canje para la determinación homogeneizada de las superficies construidas de los diversos productos de valor equivalente a los costes de ejecución (acompañado de cuenta de liquidación económica para el caso de tener que realizar ajustes en metálico).

Téngase en cuenta que la Edificación/Rehabilitación estará conformada, generalmente, por usos diferentes (aparcamientos, locales comerciales, oficinas, viviendas de renta libre o protegida, etc...) y localizaciones espaciales diversas (plantas bajas, sótanos, entre-suelos, plantas tipo, áticos, etc...), que comportan diferentes valores de venta por los metros construidos. Por ello, análogamente a un Proyecto de Reparcelación de suelo (no se olvide que estamos formulando un Proyecto de Reparcelación en régimen de Propiedad Horizontal) con la finalidad de poder comparar objetivamente las diferentes ofertas que pudieran presentarse, resulta necesario homogeneizar los precios de venta de los diversos metros cuadrados producidos aplicando coeficientes de ponderación derivados de los valores detectados mediante la elaboración previa de un estudio de mercado ad hoc, calculándose el «aprovechamiento edificatorio» (de manera análoga al aprovechamiento urbanístico).

3ª. Propuesta de Convenio Urbanístico que debería incluir los compromisos, plazos, garantías y penalizaciones que regularán la adjudicación de la Actuación Edificatoria/Rehabilitadora.

# CONCLUSIONES

## **PRIMERA. Agotado el modelo urbanístico derivado de la expansión y consumo del territorio, el Urbanismo contemporáneo exige procesos de revitalización, mejora y rejuvenecimiento de la ciudad.**

En este contexto, el escenario que plantean las ciudades, en la mayor parte de los casos, y siguiendo un patrón y un modelo que podría extrapolarse, fácilmente, a la mayor parte de los municipios de cierta magnitud se centra en la problemática, que hoy por hoy, afecta a tres tipos de barrios:

- a) Cascos históricos con graves deficiencias de rehabilitación.
- b) Polígonos de viviendas, construidos, principalmente, en los años sesenta y setenta.
- c) Áreas Urbanas fruto de procesos de urbanización marginales.

La situación que presenta este tipo de barrios provoca, en la mayor parte de los casos, dos efectos directos e inmediatos en la ciudad:

a) Por una parte, los efectos urbanísticos, derivados de actuaciones de edificación desordenadas, realizadas de forma precipitada y sin proceso alguno de reflexión, que han patentado los déficits tanto de equipamientos, zonas verdes, espacios urbanos de calidad y, en definitiva, la existencia de áreas de urbanización infradotadas y con servicios urbanísticos deficientes, marginales y obsoletos.

b) Por otra parte, los efectos sociales que suponen el progresivo envejecimiento o despoblamiento de estos barrios, la aparición de problemas de convivencia, la concentración de la problemática social y en pocas palabras la formación de guetos.

Estos procesos de regeneración urbana exigen importantes inversiones económicas e importantes esfuerzos presupuestarios por parte de las Administraciones que no deben proceder necesariamente de las finanzas públicas.

## **SEGUNDA. La colaboración público-privada en este tipo de actuaciones exige un marco atractivo y favorable para el Sector privado, un escenario de confianza y seguridad y un ajustado y proporcional retorno económico que garantice la rentabilidad de la operación.**

Han transcurrido ya tres Planes Estatales de Vivienda, (2005-2008), (2009-2012) y (2013-2016) en los que se ha reconocido expresamente la importancia de la colaboración público-privada en las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana. De esta forma, en todos ellos se contemplaba, singularmente, la valoración de aquellas actuaciones en las que la participación del sector empresarial, con fondos propios, garantizara la mayor viabilidad económica de la actuación urbanística; sin embargo la experiencia de la última década ha demostrado que han sido muy escasos los ejemplos en los que la iniciativa privada y el sector empresarial han entrado como agente Rehabilitador.

Se constatan casos testimoniales y aislados de Cooperativas de Viviendas y de agrupaciones de propietarios, pero todavía estamos muy lejos de las expectativas y de las necesidades reales que la iniciativa empresarial externa debe merecer en el Sector. En este contexto, la participación privada sigue representando un porcentaje muy poco representativo en las actuaciones de reforma y renovación de la ciudad.

Por otra parte, distintos países están apostando por un modelo mixto de financiación pública en forma de subvenciones (recuperables en supuestos de transmisión de la vivienda con plusvalías económicas), con aportaciones por parte de los propietarios, y la contribución del capital privado para cubrir la brecha de financiación y utilizando referencias de otros proyectos en otros países del área

anglosajona (Inglaterra y EE.UU.): Fondos de inversión especializados en PFI (Private Finance Investment) y PPP (Public-Private Partnership); Fondos Private equity especializados en «proyectos sostenibles».

### **TERCERA. La importancia de la financiación pública en las actuaciones de regeneración de la ciudad.**

Pese a los continuos esfuerzos por fomentar la participación privada en las actuaciones de revitalización de la ciudad, la tradición de los países de la Europa Occidental así como de los Estados Unidos sigue reconociendo el peso específico de la financiación pública en las grandes inversiones de revitalización de las ciudades.

Los Programas «Empowerment Zone», «Enterprise Community» y «Renewal Community», en su condición de convocatorias públicas para todas las ciudades vienen funcionando en los Estados Unidos, desde hace tiempo, incorporando créditos fiscales para la promoción del empleo, desgravaciones y beneficios fiscales así como la emisión de bonos y obligaciones exentas de impuestos.

De igual forma, Reino Unido, también ha optado por el mismo procedimiento basado en convocatorias públicas de financiación, en el marco de los «New Deal for Communities» y que tratan de financiar tanto el acceso a la vivienda en las zonas que han sufrido fenómenos de despoblación (Housing Market Renewal Pathfinders) y la regeneración económica mediante la incentivación de acciones para incrementar el número de empresas en las áreas desfavorecidas («Local Enterprise Growth Initiatives») todo ello con el objetivo de aumentar la actividad empresarial en la población, la contribución al crecimiento sostenible y la atracción de inversiones adecuadas para favorecer el empleo.

Por último se contempla, la acción referente a la regeneración social en el Programa «Safer, Stronger Community Fund» que tiene por objeto la lucha contra la delincuencia, los comportamientos antisociales y la droga en Barrios deprimidos, la creación de comunidades sostenibles desde el punto de vista ambiental y social, el aumento de los parques y el desarrollo de competencias y capacidades entre los habitantes de las áreas desfavorecidas.

En todos estos Programas, los recursos financieros provienen mayoritariamente del Sector Público a través del propio Gobierno, las Oficinas Regionales o los propios Condados.

Otro tanto, ocurre en España, por cuanto pese a los distintos intentos de fomentar la iniciativa privada, todo el sistema económico de la regeneración inmobiliaria, tanto el previsto por la Dirección General de Vivienda del Ministerio de Fomento como por los diferentes organismos de las Comunidades Autónomas, sigue pivotando y basándose, sin lugar a dudas, en la financiación pública.

### **CUARTA. La experiencia de Valencia. «Ciutat Vella».**

Obviamente existente distintas metrópolis que se han constituido como verdaderos modelos a seguir y particulares patrones de conducta en los procesos de rehabilitación urbana y gestión de la ciudad existente. De esta forma, aunque sus procesos no han gozado de la repercusión mediática como la de Barcelona 22@ o la Ría de Bilbao, Valencia y su historia se ha constituido como un claro referente en las políticas públicas de renovación urbana.

El peso de la historia y la riqueza de su patrimonio arquitectónico y artístico han contribuido a que Valencia, se haya constituido como uno de los ejemplos a seguir tanto en el proceso de regeneración urbana como en modelo de crecimiento en su expansión y Ensanche. Por una parte el casco histórico de «Ciutat Vella», surgido en el interior de las murallas árabes y cristianas, se constituye, con sus 147 hectáreas, como el conjunto histórico de mayor extensión de toda Europa.

Con sus éxitos y fracasos, la reforma de Ciutat Vella, realizada por sus distintos Planes Especiales, se ha erigido como uno de los modelos de revitalización y de regeneración urbana de mayor impor-



tancia realizados en España hasta la fecha. Valencia, y pese a su obstinación y constancia en extenderse hacia la Huerta, ha sabido durante toda su evolución pensar en la ciudad existente y gestionar correctamente los difíciles procesos de reconversión y rejuvenecimiento de su casco urbano.

Sin embargo, en este proceso de revitalización y regeneración de la ciudad consolidada, asistimos en el Siglo XXI a los mismos conflictos urbanísticos que ya sucedieron durante el Siglo XIX. De hecho, poco varían los problemas que planteó la Avenida del Oeste diseñada por Aymamí o la apertura de la Calle La Paz, respecto de la actual problemática que hoy se concibe con la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez en el Cabanyal-Canyameral.

No obstante y a pesar de estos conflictos, Valencia ha conseguido un equilibrio, más o menos perfecto, entre las transformaciones radicales y la protección de su tejido histórico, entre el Urbanismo inspirado en los nuevos aires de modernidad por un lado y el aprecio y el respeto por el pasado por otro. Las propuestas de intervención en las duras tradiciones renovadoras, a modo de amplias avenidas y de ejes estructurantes, demoliciones extensivas y protecciones monumentales selectivas patrimonio han sido matizadas por operaciones de «microcirugía urbana» totalmente respetuosas con el patrimonio histórico-artístico.

En esta ponderación entre protección y modernidad han jugado un papel decisivo tanto los propietarios afectados por los Planes de Reforma Interior como los colectivos y las asociaciones representativas de los derechos económicos y sociales, todo ello sin olvidar el importante papel de los jueces y Tribunales en la elaboración de una solvente doctrina jurisdiccional que se ha extrapolado al Tribunal Supremo y al resto de Tribunales Superiores de las otras Comunidades Autónomas.

Estas sentencias, en unas ocasiones, han validado la técnica denominada de los «esponjamientos y descongestión en la trama urbana» y en consecuencia y han validado, la demolición de edificios en aras de la obtención de suelo para equipamientos o para la creación de plazas públicas. En otras, sin embargo, han reconocido la necesidad de preservar la «peculiar trama reticular en beneficio de una determinada opción de trazado urbanístico».

No obstante, en cualquier circunstancia y situación, los procesos de reforma interior de Valencia, se ha caracterizado por tres notas fundamentales:

a) Una intervención pública potente. De esta forma se partía del convencimiento de que la situación de degradación y falta de valoración ciudadana del centro histórico requería una actuación pública potente y de choque que podría empezar a invertir la situación y crear un ambiente propicio para la entrada de la iniciativa privada de forma generalizada.

b) Un fuerte componente social. Este principio se manifestaba sobre todo en la expresa voluntad de mantenimiento a toda costa de la población residente, en la que predominan personas de avanzada edad, con escasez de recursos económicos e incluso pobreza en muchos casos.

c) Un importante esfuerzo en la gestión. En este contexto, se pretendía una importante intervención ágil y eficaz y también participativa que diera opción a los agentes urbanos, sobre todos a los residentes en el centro.

Estas cuestiones han contribuido a que el casco histórico de Valencia, haya pasado de ser la «Beirut Europea» a la «Florencia española».

#### **QUINTA. La financiación de las Actuaciones de Renovación.**

La financiación pública de la regeneración urbana, se constituye como la clave de bóveda de un entramado de estudios económico-financieros, memorias de viabilidad y previsiones de retorno, las mayores partes de los casos absolutamente ficticias y alejadas completamente de la realidad.

No obstante y aprendiendo de los antecedentes históricos, en nuestro país y a través del análisis del Derecho comparado, se demuestra el irreconducible carácter deficitario de la renovación urbana. De esta forma, la experiencia nos convence de la necesidad de incorporar las: «soluciones antiguas o los problemas actuales». En este sentido, son muchos los recientes estudios de Viabilidad que resucitan las técnicas previstas por Chapaprieta o Bidagor, aplicadas en el Siglo XIX con objeto de que las Administraciones recuperen las plusvalías urbanísticas derivadas de las costosas indemnizaciones presupuestarias de los expedientes de expropiación forzosa.

Por otra parte, estos nuevos Estudios de Viabilidad también recuperan, por una parte los ingresos públicos derivadas de las contribuciones especiales repercutidas a los propietarios directamente beneficiados por la actividad expropiatoria de la Administración y de otra, a un nivel de largo plazo, a través de las revisiones al alza de los valores catastrales en los polígonos fiscales afectados por dichos aumentos de valor de las propiedades.

#### **SEXTA. El nuevo estatuto jurídico del propietario del suelo urbano no consolidado.**

La totalidad de las Comunidades Autónomas, avaladas por reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo han vencido a la concepción tradicional del suelo urbano consolidado y que consagraba que: «la condición de solar, se adquiere y se produce una vez, y a partir de entonces, para siempre».

La tesis anteriormente expuesta y defendida a ultranza como modelo de gestión del suelo, y que, sin lugar a dudas, petrificaba los derechos consolidados por su propietario, sufre ahora un replanteamiento radical y absoluto.

Sin lugar a dudas, y con los nuevos planteamientos se posibilita que un solar, que acaba de salir de un complejo y costoso proceso de equidistribución y urbanización quede, al día siguiente, sometido a nuevas cesiones y cargas, como consecuencia de una nueva actuación de transformación o un plan de mejora urbana.

Esta situación que aparentemente podría conculcar principios tan arraigados como el de la seguridad jurídica, el del carácter reglado y no discrecional de la clasificación del suelo urbano o el de la consolidación de derechos, se doblega, ahora, y como no podría ser de otra manera, ante la necesidad de renovar y regenerar la ciudad.

#### **SÉPTIMA: Las Técnicas de gestión del suelo urbano. Los Planes de Reforma Interior.**

Frente a los Planes Parciales o Planes de Ensanche, como instrumentos de gestión característicos y propios de las dos últimas décadas, los Planes de Reforma Interior se constituyen como las intervenciones protagonistas en el nuevo marco de la gestión del suelo urbano.

No obstante, debemos superar el clásico y tradicional objeto de los Planes de Reforma Interior centrados en la rehabilitación de zonas degradadas, la reequiparación de barrios enteros y la modernización de su destino urbanístico. Ahora hay que extenderlo hacia objetivos más ambiciosos como el de la propia rehabilitación de inmuebles, la resolución de los problemas de circulación en las ciudades, la ordenación del subsuelo, la promoción de la estética urbana o la propia mejora del medio ambiente.

En otro orden de cosas, entre otras medidas, debemos replantearnos la necesidad de flexibilizar el índice de la edificabilidad máxima residencial de 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s, así como el umbral máximo del estándar del número máximo de viviendas por hectárea, hoy existente en la mayor parte de Comunidades Autónomas. La opción entre este estándar o el de mantener el índice de edificabilidad bruto preexistente en el ámbito o en el Área Homogénea del que forma parte, tropieza muchas veces con la rentabilidad de los necesarios incrementos de edificabilidad o de la densidad edificatoria necesarias para la viabilidad económica y la rentabilidad de muchas operaciones de reforma interior.

Por otra parte, sin perder las garantías y cautelas propias de todo proceso de instrucción y tramitación de un Plan de Reforma Interior, debe reconsiderarse los documentos y anexos que forman parte de estos instrumentos y tratar de reducir los que sean innecesarios o redundantes.

En este orden de cosas, y sin olvidar los avances realizados por la Ley 21/2013 de 9 de diciembre en la tramitación y aprobación de los Planes de Reforma Interior, en cuanto a la exención de la Evaluación Ambiental Estratégica Ordinaria para los instrumentos de ordenación del suelo urbano, debe insistirse en la necesidad de reducir los tiempos desde los primeros avances y anteproyecto de la ordenación urbanística hasta la aprobación definitiva de los proyectos de reparcelación o de edificación. La renovación urbana exige seguridad y confianza, pero también respuestas ágiles y no dilatadas en el tiempo.

Aun cuando la mayor parte de Leyes Autonómicas exigen a los mismos Planes de Reforma Interior, la misma calidad y cantidad de estándares urbanísticos que a los Planes Parciales, debemos reconocer que estamos ante una aspiración irrealizable y de imposible cumplimiento todo ello en razón a los niveles de consolidación y patrimonialización de los ámbitos en los que opera. En este contexto y en cualquier circunstancia y situación, debemos identificar una prioridad preferente y no susceptible de exoneración bajo ningún concepto, como deberían ser los parques públicos, los espacios libres y las zonas verdes, planteándose la innovación que comportan los nuevos complejos inmobiliarios para permitir equipamientos públicos en coexistencia de aprovechamiento privado y limitando la monetarización económica o los supuestos contrastados de imposibilidad material o física en razón del grado de consolidación del ámbito de actuación.

#### **OCTAVA: Las técnicas de gestión del suelo urbano. Las Actuaciones Aisladas o Edificatorias.**

Prácticamente todas las Leyes Urbanísticas coinciden en establecer la prevalencia de la ejecución del suelo urbano consolidado mediante actuaciones asistemáticas, con independencia de la denominación o nomenclatura que le atribuyan, bien a través de la clásica definición de las actuaciones aisladas o la más reciente de actuaciones edificatorias.

Por tanto y a través de esta técnica, el suelo urbano no se encuentra incluido en el ámbito de polígonos y unidades de ejecución y por tanto no está sometido al complejo proceso de los sistemas de actuación de los Programas de actuación Integrada.

La ejecución del suelo urbano no consolidado mediante actuaciones sistemáticas y a través de la delimitación de unidades de ejecución o polígonos a fin de que la ejecución opere por alguno de estos sistemas, produce casi una equiparación absoluta en la ejecución del suelo urbano no consolidado con el suelo urbanizable, tanto por lo que hace a los presupuestos como al proceso urbanizador y de equidistribución.

De esta forma, hay que aprovecharse de la ventaja derivada de un suelo urbano que no se encuentra incluido en el ámbito de las unidades de ejecución, y por tanto no está sometido al complejo proceso de los sistemas de actuación.

Se ha ampliado de forma considerable el ámbito de aplicación de los Programas de Actuación Aislada que alcanza desde las de realización de Obras Accesorias de Urbanización adyacentes a las parcela, la gestión de Áreas Semiconsolidadas, de Dotación, de normalización fincas, expropiación y ocupación directa y finalmente las Actuaciones Aisladas de sustitución de los propietarios que incumplan sus deberes urbanísticos.

Por otra parte, los Programas de Actuación Aislada permiten la Urbanización y Edificación de Pequeñas Áreas Urbanas en municipios de carácter rural con escasa población y que presenta muchas ventajas para los municipios de este carácter, que les permite, enormemente flexibilizar el procedimiento de gestión de suelo, fundamentalmente en las zonas de borde y en las bolsas de suelo vacante de los mismos.

No obstante, las bondades y fortalezas del Programa de Actuación Aislada se deslucen y desacreditan ante el complejo y enredado procedimiento de instrucción y tramitación de este tipo de procesos. De esta forma no puede tramitarse una actuación urbanística de limitada entidad y de reducido coste de urbanización a la solemnidad y el ritualismo de los Programas de Actuación Integrada que desincentiva y desalienta la figura del Agente Rehabilitador.

En este contexto y como regulan la mayor parte de Comunidades Autónomas, no hay razón por la que debamos exigir a los Programas el régimen de publicaciones, garantías y cautelas propias de los Programas de Actuación Integrada.

### **NOVENA: Las técnicas de gestión del suelo urbano. Las Actuaciones de Dotación.**

Las actuaciones de dotación constituyen uno de los instrumentos más relevantes de nuestro Derecho urbanístico para abordar la regeneración urbana de la ciudad consolidada o histórica. Como técnica de gestión específica, es importante que cuente con una regulación adecuada para que resulte verdaderamente operativa, especialmente ante los graves retos de política urbanística planteados en la actualidad y la atención que merecen la renovación y la rehabilitación urbanas.

Los procesos de gestión del suelo urbano y de la ciudad existente exigen incrementos de edificabilidad, mayores densidades edificatorias así como nuevos usos asignados en la ordenación urbanística que en consecuencia exigen el levantamiento de la carga dotacional de red viaria, zonas verdes y equipamientos que esta actuación por imperativo de la ley comportaría.

Las actuaciones de dotación en suelo urbano otorgan una oportunidad hasta la fecha inexistente a favor de los gestores públicos con objeto de obtener nuevas dotaciones y poder participar en el porcentaje del aprovechamiento tipo, hasta la fecha totalmente imposible a tenor de los distintos pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia.

Debe darse la bienvenida a los procesos de densificación, los aumentos de edificabilidad, los cambios de usos y la incorporación de la ciudad vertical, que posibiliten unas ciudades más habitables y más humana asociados a los reequilibrios de dotaciones públicas, equipamientos y espacios libres.

### **DÉCIMA: La aspiración hacia la autofinanciación de las operaciones de reforma interior.**

La autofinanciación de las operaciones de reforma interior a través de las plusvalías urbanísticas responde a una aspiración, a mi juicio irrealizable pero, que al menos, debe ser considerada como el principio informador en cualquier proceso de gestión del suelo. En este sentido, los Estudios de Viabilidad deben constituirse como piezas claves en cualquier proceso de Rehabilitación y mejora de los tejidos urbanos existentes, todo ello sin perjuicio de las aportaciones públicas a la construcción y gestión del producto inmobiliario construido.

Como así se ha expuesto en la conclusión Quinta, distintas Comunidades Autónomas han recuperado el ingreso público de las contribuciones especiales en la gestión del suelo urbano. La apertura de calles, la obtención de dotaciones públicas así como la urbanización y mejora de ámbitos puntuales de la zona consolidada, benefician de forma directa y singularizada a propiedades e inmuebles por lo que no existe impedimento en repercutir en dichas propiedades la totalidad de las cargas de urbanización o el justiprecio en la adquisición del suelo.

Esta técnica de gestión, aplicada por primera vez en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 y unos años más tarde confirmada por la Ley del Suelo de 1956, empieza de nuevo a rescatarse por parte de las Comunidades Autónomas. Tal es el caso de las Leyes de Urbanismo de Castilla-León y de la Comunidad de Madrid que ya llevan un tiempo aplicando esta técnica en los procesos de mejora de sus cascos urbanos y repercutiendo un porcentaje de las inversiones realizadas en los propietarios, últimos y necesarios beneficiados por la actuación.

**UNDÉCIMA: Las técnicas de gestión del suelo urbano. Los complejos inmobiliarios.**

Como así se ha expuesto con anterioridad, la densificación de ciudades, supone necesariamente incrementos de edificabilidad y, consecuentemente, aumentos de población que precisan de nuevas dotaciones. Estas dotaciones no necesariamente deben ejecutarse en una parcela aislada y monográfica sino que pueden constituirse complejos inmobiliarios como inmuebles que participan de naturaleza pública y privada.

La nueva regulación de los complejos inmobiliarios, al permitir la coexistencia entre usos de dominio público y de dominio privado, posibilita la disposición de novedosos procedimientos de gestión público-privada.

Esta nueva técnica facilita la renovación urbana al optimizar la aplicación de los siempre escasos recursos económicos disponibles, tanto públicos como privados y hoy más que nunca, potencia la mixtificación de usos que el modelo de ciudad compacta mediterránea comporta sobre la base aplicativa de explícitos criterios de sostenibilidad urbana, propicia la más fácil implantación de dotaciones públicas en el siempre complejo y escaso suelo existente en los centros urbanos de las ciudades medias y grandes.

Por otra parte la constitución de un complejo inmobiliario, en el que se haya producido una desafectación expresa de una porción demanial, previamente obtenida por expropiación y en la que coexisten, a su vez, en la misma parcela fincas registrales de naturaleza pública y privada, no genera el nacimiento de un derecho de reversión en favor de sus antiguos propietarios.

**DECIMOSEGUNDA: Las actuaciones de mejora del Espacio Urbano.**

La Ley 8/2013 de Rehabilitación, Reforma y Regeneración y su incorporación al Texto Refundido de la Ley del Suelo 7/2015, desaprovecha una excelente ocasión para arbitrar medidas que garanticen de forma real y efectiva un proceso de reconversión de los tejidos urbanos.

Se ha perdido una oportunidad única para fortalecer la figura del Agente Rehabilitador como personaje principal en la rehabilitación de la ciudad existente con potestades plenas como el derecho al pago de las cuotas de rehabilitación en edificabilidad lucrativa o el otorgamiento de la condición de beneficiario de la expropiación.



# BIBLIOGRAFÍA

- ADÁN GARCÍA, M.E., «El deber de conservación en la propiedad inmobiliaria urbana valenciana y el Registro de la Propiedad» Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, nº 6, 2003, pág. 115 y ss.
- AGUADO I CUDOLÀ V, Y CERRILLO I MARTÍNEZ V «Las condiciones de vivienda de los inmigrantes. La intervención de los entes locales (2005)» Biblioteca INAP. 2005.
- AGUADO ORTA M.J «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda» Anuario Aragonés del Gobierno Local 2013 I 05 I 2014 I págs. 71-107 I ISSN 2172-6531
- ALEMANY CLIMENT, S., El registro municipal de solares y edificios a rehabilitar en la Comunidad Valenciana. Tirant lo Blanch. Edición 11/2005 Pagina 88.
- ALLI ARANGUREN J.C. y ALLI TURRILLAS J.C. «Manual de Derecho Urbanístico de Navarra» Editorial Gobierno de Navarra, Pamplona 2005. Págs. 373-455;
- ALONSO CONCELLÓN, I., «El deber de conservación y su materialización en las órdenes de ejecución». El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, nº 19, 2002, págs. 3171 y ss.
- ALONSO IBÁÑEZ, M.R «Comentarios a la legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.» Montecorvo, Madrid, 2005
- ÁLVAREZ MORA J. «Aportaciones al análisis de los Programas de Renovación Urbana» Ciudad y Territorio. Ministerio de Obras Públicas. Nº 4. 1976.
- ÁLVAREZ OLALLA. P. (2013). «Las obras en la Comunidad de Propietarios tras la reciente reforma de la Ley de Propiedad Horizontal», *Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 5, (BIB 2013\1764), págs. 1-7.
- AMANDO LLOPIS, Alonso/ PERDIGÓN FERNÁNDEZ, Luis / TABERNER PASTOR, Francisco. Cartografía Histórica de la Ciudad de Valencia (1608- 1929). Ed. Ayuntamiento Valencia-2004. Plano nº 21
- AMEZCUA ORMEÑO, E.: «La Renovación Urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible», en *RDU*, núm. 285, 2013, págs. 89-124.
- BUSQUETS J «Rehabilitación urbana. Evolución de su contenido teórico e influencia en la práctica urbanística existente. Algunos ejemplos» Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. 2002. Pág. 25-80
- AMORES INIESTA. A, Y DE LA VILLA SANZ, MARIANO, «*Planeamiento especial*», en Amores Iniesta, Arturo (Coordinador), Derecho Urbanístico y de Suelo de la Región de Murcia, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2011, págs. 123 a 138
- ANGUITA CANTERO, R., *Ordenanza y policía urbana*, cit., págs. 263 a 301.
- APARICIO MOURELO A, y DI NANI R, «Modelos de gestión de Regeneración Urbana». SEPES Entidad Estatal del Suelo. 2011. Pág. 24
- ARMERO, Ramiro y TABERNER PASTOR, Francisco. Historia de la Ciudad. Recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Valencia. La Reforma Interior. Ed.: COACV, Valencia- 2000.
- ARANA GARCÍA E. y CUESTA REVILLA J. «La ejecución del Planeamiento» Jiménez Blanco A. y REBOLLO PUIG. M. (Dir.) Derecho urbanístico en Andalucía. (Comentarios a la Ley 7/2002 de 17 de Diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía) Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. 2003.
- ARROYO LÓPEZ-SORO J. «Edificación Forzosa de Solares. Régimen del Suelo y Ordenación Urbana» Ediciones López. Madrid. 1964.
- AUBÁN NOGUÉS, C., «Estándares urbanísticos relativos a la edificabilidad» en Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Homenaje a José Luis Lorente Tallada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- ÁVILA, O. J. L. (1993). La ordenación del territorio en el País Vasco: Análisis y delimitación competencial. Madrid, Spain: Editorial Civitas. Pág. 23
- AYALA LÓPEZ, J.L. «Gestión de las actuaciones aisladas» en GOYANES SÁNCHEZ E. (Dir) Derecho Urbanístico de Castilla León» 2ª Edición. El Consultor y la Ley. Madrid. 2015.
- BAENA GONZÁLEZ A. «Ley y de Ordenación Urbanística en Andalucía, Régimen vigente tras la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.

- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., La reparcelación en la Ley 16/2005 de 30 de diciembre Urbanística Valenciana, en la obra «Derecho urbanístico de la Comunidad Valenciana». El Consultor, La Ley Grupo Wolters Kluwer. Edición 2007.
- BAÑO LEÓN, J.M. «La influencia del Derecho Comunitario en la interpretación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.» RAP, nº 151 (Enero-abril) 2000
- GONZÁLEZ ALONSO, A, «Normativa Comunitaria y actuaciones de la Unión Europea en la vigilancia y control del Urbanismo Español tras el informe Fortou. 2005» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 248, marzo 2009. Pagina 13 a 52.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCAD, F, «Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el Urbanismo Valenciano» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 267, julio-agosto 2011, pág. 37 y ss.
- BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del derecho urbanístico español*, cit., pág. 124
- BASSOLS COMA, M: «El Derecho Urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea», en RDU, núm. 285, 2013, págs. 13-36.
- BASSOLS COMA, Martín. *Los inicios del Derecho Urbanístico en el periodo del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876). El ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico*. Ciudad y Territorio XXVIII, nº 107-108. Ministerio de Fomento, Madrid, 1996, pág. 24.
- BASSOLS COMA, M. «Gestión Urbanística en la Comunidad de Madrid y sistemas de ejecución; conservación de la urbanización y expropiaciones urbanísticas» en SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.) Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2002, págs. 169-241; BELMESSOUS, F «La «Politique de Ville» en Francia: Una visión particular de la Cohesión Social». Seminario Regeneración Urbana Integrada: Cohesión Social, Responsabilidad ambiental e Integración Urbana.
- BELLANTE J. «La Ley relativa a la Solidaridad y la Renovación Urbana» (SRU) en Vivienda y Sociedad. Nuevas demandas y nuevos instrumentos. Milenio. Lleida. 2008.
- BELTRÁN AGUIRRE J.L. Expropiación Forzosa y Responsabilidad Patrimonial» Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007 de 28 de mayo), Editorial Thomson Aranzadi, 2008, Pág. 447
- BENÉVOLO, L.: *Historia de la arquitectura moderna*. Editorial Gustavo Gili, SL. Barcelona, 8ª Edición ampliada y revisadas, pág 68
- BERROCAL LANZAROTE, A, I «Análisis de la Ley 8/2013, de 26 De Junio, De Rehabilitación, Regeneración Y Renovación Urbanas» Actualidad Civil, Nº 9, Sección A Fondo, Septiembre 2013, PÁG. 969, TOMO 2, EDITORIAL LA LEY
- BERROCAL LANZAROTE, A. I. «Actualidad Civil, Nº 9» Sección A Fondo, Septiembre 2013, pág. 969, tomo 2, Editorial LA LEY 4467/2013
- BIDAGOR LASARTE, «Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956» Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, n.º 107-108 (primavera-verano 1996), «Siglo y medio de urbanismo en España»
- BLANC CLAVERO F. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ R. «La gestión urbanística y la urbanización» en PAREJO ALFONSO L. «(Dir) «Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha,» Editorial Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1999.
- BLASCO BRINES J. «La desamortización eclesiástica en el País Valenciano durante el trienio constitucional. Universidad de Valencia. 1978.
- BLASCO IBÁÑEZ, V. «La Revolución en Valencia», diario *El Pueblo*, 6 de noviembre de 1901
- BOCANEGRA SIERRA, R HUERGO LORA, A. El derecho urbanístico del Principado de Asturias 3ª ed. Oviedo: lustel, cop. 2005.
- BOLAS ALFONSO, L. «La Reparcelación en el suelo urbano.» Editoriales de Derecho Reunidas S.A. «Madrid 1994.
- BOIRA MAIQUES, J. V. Y SERRA, AMADEO (editores). El puerto de Valencia y su entorno urbano. El Grau y el Cabanyal-Canyamelar en la historia
- BOIRA MAIQUES J.V. «La ciudad reformada. Las intervenciones urbanas en la época Napoleónica. El caso de Valencia». En la obra. «Otra lectura de la Reforma Interior. El Proyecto de Luis Ferreres». Edición Ayuntamiento de Valencia 2009.



- BOIRA MAIQUES J.V. «Traïdors o patriotes, Arquitectura, ciutat i poder a la València de 1808». Historia de la ciudad V. ICARO Ayuntamiento de Valencia.
- BOIRA MAIQUES J.V. «Els orígens de Valencia al Mar. El Projecte de Manuel Sorní. València 1865.» Cuadernos de Geografía Universidad de Valencia. Nº 67 y 68. Año 2002.
- BOIRA MAIQUES J.V. Y SERRA, A. El puerto de Valencia y su entorno urbano. El Grau y el Cabanyal-Canyamelar en la historia.
- BRUQUETAS, M., MORENO, F.J. y WALLISER, A. La Regeneración de Barrios desfavorecidos. Madrid: Fundación Alternativas, 2005.
- BUSTILLO BOLADO R.O «La protección del medio ambiente y la cultura como límite para las operaciones de reforma y renovación urbana especial referencia a las actuaciones sobre cascos históricos» Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, Nº . 30, 2014, págs. 85-121
- BUSTILLO BOLADO. R. «Derecho urbanístico y concurrencia en la adjudicación de contratos públicos de obras; la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001» Revista Urbanística de Urbanismo y Edificación. Año 2001-1 Número 5.
- CABALLERO BERGANZONES R. «Marco normativo de la rehabilitación y la renovación urbana en Castilla y León: entre los planes de vivienda y la legislación urbanística Práctica Urbanística, Nº 114, Sección Estudios, Abril 2012, Editorial LA LEY
- CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A, «Disposición Adicional Undécima del TRLS 08, Realojamiento y retorno, en GUTIÉRREZ COLOMINA. Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Thomson Aranzadi. Madrid 2009.
- CALVO MIRANDA J.L. «Las actuaciones de dotación en la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón». Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797, núms. 39-40, Zaragoza, 2012, págs. 293-315
- CAÑAS LABAIRU J.I. «La ejecución del Planeamiento (I): Disposiciones generales; actuaciones sistemáticas y obtención de terrenos dotacionales» en RAZQUIN LIZARRAGA M.M<sup>a</sup>. y ALENZA GARCÍA J.F. «Derecho Urbanístico de Navarra» Editorial. Gobierno de Navarra. Pamplona 2004.
- CARO-PATON CARMONA, I. «Gestión de las actuaciones integradas. Los Proyectos de Actuación» en GOYANES SÁNCHEZ E. (Dir) Derecho Urbanístico de Castilla León» 2<sup>a</sup> Edición. El Consultor y la Ley. Madrid. 2015.
- CARDONA BAIXAULI J. «El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana» La ejecución de los planes y la reparcelación forzosa. Centro de Estudios Delta, 2<sup>a</sup> edición 2004.
- CASAR FURIÓ M.<sup>a</sup> E, La doble vertiente de ordenación y protección del plan especial, en particular en la legislación valenciana Práctica Urbanística, Nº 75, Sección Estudios, Octubre 2008, pág. 55, Editorial LA LEY
- CASTANYER VILA «Transferencias de derechos de edificación en los Estados Unidos: «Trasnefer of developmen rihst» Revista de Derecho Urbanístico nº 65. 1979.
- CASTELAO RODRÍGUEZ J, «Reflexiones sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El paso de las ITES a los informes de evaluación de los edificios Práctica Urbanística, 27 de Junio de 2013, Editorial LA LEY El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados
- CASTELLS M. «Administración en los centros urbanos de las ciudades» en papers; Revista de Sociología, nº 11. 1979.
- CASTRILLO ROMÓN. M «El urbanismo de la renovación de grandes conjuntos de vivienda social en Francia, 2004-2008». En Proyecto, Progreso, Arquitectura nº 2 Superposiciones al territorio. Págs. 54-67. (2010)
- CERVERA PASCUAL G. «La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible y el RD Ley 8/2011 de 1 de julio» Editorial Reus. Madrid 2013. Pág, 267.
- CHECA OLMOS, J.C. & ARJONA GARRIDO, A. «Parias urbanos: segregación residencial de africanos y gitanos en Almería». Revista Ciudad y Territorio, núm. 155 primavera 2008, pág. 109.
- CLIMENT SOTO, L. Los Planes Especiales de Protección y Reforma Interior. (Curso básico de planeamiento y gestión). Madrid, 1987. Pág. 233.
- COING Henri. «Renovation Urbaine et changement social- L´ilot nº 4 (París 13) Les editions Ouvières. París 173. Pág. 296.

- COUDROY DE LILLE, L. «Croniques de la renovation urbaine» Urbanisme nº 346, 2006.
- CORCHERO M y SÁNCHEZ PÉREZ L, «La regeneración urbana como nuevo paradigma» *Práctica Urbanística*, Editorial LA LEY. Pagina 29
- CORCHERO M. Y PÉREZ L. «La Gestión Urbanística en Cantabria» *Práctica Urbanística*, Nº 125, Sección Estudios, Noviembre-Diciembre 2013, Editorial LA LEY
- CORCHERO M, *Derecho Urbanístico de Extremadura. Planteamiento Urbanístico ARANZADI*, 2014 Página 79 y ss.
- CORELLA MONEDERO, J.M., «La orden de ejecución como instrumento para exigir el deber de conservación. Procedimiento», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 13, 2003, pág. 2335 y ss.
- CORRAL GARCÍA, E., «La Orden de ejecución como instrumento del deber de conservación», *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, nº 15, 2001, pág. 2539 y ss.
- CRUZ MERA, A., «Actuaciones sobre el Medio Urbano», En el Manual *Ley de Regeneración, Rehabilitación y Renovación Urbana*. Editorial. La Ley, Grupo Wolters Kluwer. 2014, Pág. 288 Y Ss.
- CUERNO LLATA. J.R. *El modelo jurídico de la ley del suelo estatal 8/2007 (LA LEY 5678/2007): su incidencia en el sistema jurídico normativo de Cantabria. Apuntes básicos del derecho urbanístico de Cantabria*», *Práctica Urbanística*, núm. 66, Diciembre 2007.
- DÁVILA LINARES, J.M., *La ordenación urbanística durante la primera mitad del siglo XX. Premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos*. Pág. 107 Dialnet
- DÁVILA LINARES. J.M. *La Ordenación Urbanística durante la primera mitad del Siglo XX. Premisas para un tratamiento Integral de los Espacios Urbanos*.
- DE LA CRUZ MERA, A. «La Ley 8/2013 de 26 de junio de Rehabilitación, Regeneración y Renovación» *Ciudad y Territorio. Revista de Estudios Territoriales*. Nº 179. Ministerio de Fomento. 2013
- DE VICENTE DOMINGO R *Los planes de reforma interior. Evolución histórica y regulación en el derecho urbanístico valenciano*. Editorial. LA LEY Edición. 2010.
- DÍAZ LEMA, J.M.: «Rehabilitación Urbana, o cómo hacer de la necesidad una virtud», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. N 257.
- DÍAZ LEMA. J.L. «Derecho Urbanístico de Galicia». Editorial Fundación Caixa Galicia. Año 1989. Págs. 252 y ss.
- DÍAZ MARTÍNEZ, A. «Discapacitados, comunidades y crisis económica. Últimas reformas legales en torno a las obras de accesibilidad en el régimen de propiedad horizontal», *Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 8, (BIB 2011\1742), págs. 1-8.- (2013) «La enésima reforma fragmentaria del régimen de propiedad horizontal (esta vez por la Ley 8/2013, de 26 de junio)», *Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 6, (BIB 2013\1794).
- DIEGO GARCÍA J. «Transferencias urbanísticas como medio de conservación de los valores culturales y naturales en las ciudades: La experiencia del Municipio de Elche». *Revista de Derecho Urbanístico y Edificación*. Thomson Aranzadi. Nº 12. Página 91.
- EMBID IRUJO, A., «Los Planes Especiales. Régimen jurídico general» en *Derecho Urbanístico local (Coordinación J. M. Boquera Oliver)*, Civitas, Madrid, 1992.
- EMBUENA MANUEL G.D. «Algunas puntualizaciones sobre las actuaciones aisladas en la legislación estatal y autonómica: especial referencia a su utilización en la rehabilitación y conservación urbana» *Práctica Urbanística*, Nº 120, Sección Estudios, Enero-Febrero 2013, Editorial LA LEY
- EPSTEIN, R. (2005) «Gouverner a distance. Quand l'État de retire des territoires». *Esprit* nº 11, Des sociétés ingouvernables? 2005. Págs. 96 111.
- ESTEBAN GALARZA. M, «La Regeneración de los centros urbanos y la política de rehabilitación del parque de viviendas antiguo: efectos en el mercado de la Vivienda.» *Ekonomiaz*, nº 15.
- ESTEBAN NOGUERA J, «La ordenación urbanística: conceptos, instrumentos y publicado por universitat politècnica de Catalunya. Iniciativa digital politècnica.
- ESTEBAN, M. (2000): *Bilbao, luces y sombras del titanio. El proceso de regeneración del Bilbao metropolitano*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- FARIÑA TOJO, J. y MANUEL NAREDO, J. «Libro blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español». Ministerio de la Vivienda, abril 2010. Madrid.

- FERNÁNDEZ CARBALLAL A. «Derecho Urbanístico de Galicia» Instituto de Formación de Administración Local. Editorial Thomson-Civitas. Madrid. 2003.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, F, Y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.J. Manual de derecho urbanístico del Principado de Asturias. Editorial Aranzadi. 2010. Página 87
- FERNÁNDEZ MAESTU J.L. Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja: Comentarios, Concorancias, Jurisprudencia del TC Y TSJ Y Doctrina de la DGRN. DIJUSA, 2007. Pág. 49.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R. «La propiedad urbanística del suelo el vuelo y el subsuelo RVAP
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R. y FERNÁNDEZ TORRES J.R. «Derecho urbanístico de Madrid, 1 edición. Editorial Iustel, Madrid. 2004.
- FERNÁNDEZ TORRES J.R La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio. Revista de urbanismo y edificación, Nº . 30, 2014,
- FERNÁNDEZ TORRES, J R: «La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio», en *RUE*, núm. 40, 2014.
- FONSECA FERRANDIS, F.E. «Ejecución del Planeamiento (I). Actividad de ejecución, presupuestos legales y distribución equitativa de beneficios y cargas» y «Ejecución del Planeamiento (II); Sistemas de actuación y conservación de la urbanización» en PAREJO ALFONSO L. (Dir.) Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid, 2ª Edición. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2002
- GAJA I DÍAZ F. «Urbanismo y Sostenibilidad. ¿Una contradicción en los términos? En Ingeniería y Territorio, ISSN 1695-9647. Nº 75. 2006.
- GAJA I DÍAZ, F., Intervenciones en centros históricos de la Comunidad Valenciana, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, Valencia, 2001.
- GALERA RODRIGO, S: «Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de las políticas europeas», en *RDU*, núm. 289, 2014.
- GARCÍA CALVO L. Comentarios a la Ley del Suelo Estatal 8/2007. Editorial Lex Nova. Edición 2007.
- GARCÍA COLMENARES, P.: «Transformaciones urbanísticas e industriales», en *La desamortización en la Península Ibérica* (Germán Rueda, ed.), Marcial Pons, Madrid, 1993.
- GARCÍA GARCÍA, Mª JESÚS, «El Régimen jurídico de la rehabilitación urbana», pág. 64.
- GARCÍA MORENO RODRÍGUEZ, F. «Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana». Editorial La Ley Grupo Wolters Kluwer. El Consultor de los Ayuntamientos. Editorial 2014.
- GARCÍA PASTOR M. «La gestión urbanística de las Operaciones de Reforma Interior: Los Programas de Actuación Integrada de Renovación Urbana» Tesis defendido en la Universidad de Valencia Mayo 2005.
- GARCÍA PASTOR, M., «Tras la estela de París» en *Otra lectura de la reforma interior. En torno al proyecto de Luis Ferreres*, Ayuntamiento de Valencia, Valencia 2009.
- GARCÍA VALDERREY M A Referencia a las innovaciones introducidas por la Ley de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbanística y sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo en Castilla y León Actualidad Administrativa, Editorial LA LEY Práctica Urbanística, Editorial LA LEY
- GARCÍA VALDERREY M.A. «Las licencias condicionadas: parcelas que no alcanzan la condición de solar. Revisión de nulidad de licencias condicionadas a que la parcela alcance la condición de solar en suelo urbano no consolidado. Práctica Urbanística, Nº 102, Sección Práctica Profesional, Marzo 2011. Editorial LA LEY
- GARCÍA-BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, J; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA NAVARRO, L.M.: «Transferencia del aprovechamiento urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión», Revista de Derecho Urbanístico nº 65, 1979.
- GARCÍA-FERRANDO, L. Retos para un nuevo modelo de intervención en barrios: La Llei de Barris de Catalunya (2004). Cambios en las políticas de regeneración urbana. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «La Rehabilitación y la Renovación Urbana: Actuaciones Estratégicas sobre las que se articula y se construye el medio urbano sostenible». Comentarios a la Ley de Economía Sostenible. Director. BELLO PAREDES, S. LA LEY, Madrid, 2011.

- GIBSON, M. y KOCABAS, A., London: Sustainable Regeneration: Challenges and Response» Proc. 1st International Urban Design Symposium, Mimar Sinan Fine Arts university, 177-228, Istanbul: MSU, September 2001
- GIL DE PAREJA OTÓN C, «Ingenios urbanísticos para dotar el suelo consolidado». Tesis defendida en la Universidad Católica San Antonio de Murcia. 2013.
- GLAESER EDWARD, El Triunfo de las Ciudades, Prisa Ediciones; Madrid 2011.
- GÓMEZ FERRER MORANT R. «Las zonas verdes y los espacios libres como problema jurídico» Editorial Tecnos. Madrid. 1971.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.<sup>a</sup> L: «Informe sobre la regeneración urbana en España: nuevos instrumentos normativos en un escenario de cambios», en *RDU*, núm. 285, 2013.
- GÓMEZ MANRESA, M.<sup>a</sup> F: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas e iniciativa privada», en *RUE*, núm. 40, 2014.
- GÓMEZ MANRESA, M, F Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas e iniciativa privada. Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, N° . 30, 2014.
- GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, «Innovaciones en el suelo urbano» *RDU*, n° 130,1992,
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., Comentarios a la Ley del Suelo. Volumen I. Thomson Civitas. Edición 2007.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, SERRANO LÓPEZ J.E «Comentarios a la legislación urbanística de la región de Murcia. Editorial aranzadi. 2008.
- GONZÁLEZ CEBALLOS, S. Historias de ciudad: Historia(s) de Bilbao CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales, XXXVIII
- GONZÁLEZ SANFIEL A.M. y PRIETO GONZÁLEZ F. «El marco general de la ejecución del Planeamiento», en VILLAR ROJAS F. (Dir.) Derecho Urbanístico de Canarias. Editorial. Instituto de Estudios Canarios. Tenerife, 2004. Págs. 187-208; VAQUER CABALLERÍA M. «La gestión urbanística y la ejecución de los Planes de Ordenación.» Derecho Canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística»
- GOZALVO ZAMORANO M.J «Nuevo Régimen Urbanístico Valenciano. Análisis de la Ley 5/2014 de 30 de junio por el que se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje» 2015. Tirant lo Blanch.
- GRAU ÁVILA S. «Las Actuaciones Aisladas en Suelo Urbano.» Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1982.
- GREGORIO HURTADO. S. «La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de Transformación de la práctica de la Regeneración Urbana. Aproximación al caso español.» Revista de Ciudad y Territorio. N° 180. Ministerio de Fomento. Madrid.
- GUESDON, A (1855). ATLAS HISTÓRICO de las ciudades europeas. Península Ibérica. Dirección del proyecto. Manuel Guardia, Francisco Javier Monclús, José Luis Oyón.
- GUTIÉRREZ COLOMINA V. «Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación del Territorio en Andalucía, 2 edición. Editorial Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2003.
- HERNÁNDEZ ANTOLÍN, J.M, «El negocio de aportación del solar a cambio de edificación a construir» perteneciente al Manual de Derecho a la Construcción. Coordinado por SAN CRISTÓBAL REALES, S. La ley. 2008.
- HERNANDO, M.P. «El Ayuntamiento de Valencia y la Invasión Napoleónica. Universidad de Valencia. 2004. Pág. 78 y ss.
- HERRERO GARCÍA L. F. «Vida en el Barrio: Cabanyal, un conjunto histórico protegido... y amenazado.. <http://www.cabanyal.com/nou/wp-content/uploads/2010/05/VidaEnCabanyal.pdf>
- HERRERO GARCÍA K.F, y VAREA ORO A «El Cabanyal: Un Proyecto Permanente» Editorial Universidad Politécnica de Valencia. 2009.
- HERVÁS MÁZ, J., «Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La Regeneración de la Ciudad». El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados n° 5, Quincena 15-29 Mar. 2009, ref.<sup>a</sup> 732/2009, p. 732, Tomo 1

- HERVÁS MÁS J, «Los Programas de Actuación Aislada en la LOTUP» en la obra Nuevo Régimen jurídico Urbanístico de la Comunidad Valenciana». Editorial Tirant lo Blanch. 2015.
- HERVÁS MÁS J. «Las actuaciones de dotación en la Comunidad Valenciana, los complejos inmobiliarios y la monetarización derivada de la imposibilidad de efectuar cesiones.» Del Manual Nuevo Régimen jurídico Urbanístico de la Comunidad Valenciana». Editorial Tirant lo Blanch. 2015.
- HERVÁS MÁS J. «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Protección del Paisaje» Editorial Bosch. 2009.
- HUMERO MARTÍN, A E: «Ley 8/2003 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: norma jurídica definitoria del contenido del artículo 47 de la Constitución española (hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)», en *RUE*, núm. 40, 2014.
- HUMERO MARTÍN, A E: «Ley 8/2003 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: norma jurídica definitoria del contenido del artículo 47 de la Constitución española (hacia un modelo sostenible e integrador del tejido urbano)», en *RUE*, núm. 40, 2014.
- HURTADO ORTS. F, La reforma de las ciudades, las transferencias urbanísticas y los excedentes de aprovechamiento. Revista de Derecho Urbanístico y Edificación. Nº 12 Thomson Aranzadi.
- IBÁÑEZ M. y ZABALA M. «Las galleteras de Deusto. Mujer y trabajo en el Bilbao Industrial» Ayuntamiento de Bilbao 2007
- IGLESIAS GONZÁLEZ F. «Aspectos prácticos de la Gestión Urbanística». Revista de Derecho Urbanístico nº 157. 1997.
- IVARS BAÑULS J.A., Las Actuaciones Aisladas en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana. Práctica Urbanística, Nº 15, Sección Estudios, abril 2003. Editorial LA LEY
- IVARS BAÑULS J A «Régimen jurídico de la vivienda en la Comunidad Valenciana.» Práctica Urbanística, Nº 104, Sección Perspectivas sectoriales, Mayo 2011, Editorial LA LEY.
- IVORRA ARDITZ, T. y RAYA MEDINA, F., «Legislación Urbanística Valenciana». Editorial La Ley-Wolters Kluwer, 2007.
- IVORRA T. Y REGUERO NAREDO A «La regulación de los lofts como medida de transformación y regeneración de los cadáveres industriales en el municipio de Madrid» Revista Práctica Urbanística nº 35 (febrero 2005).
- JALVO MÍNGUEZ J «El Informe de evaluación de Edificios» Manual sobre la «Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana» El consultor de los Ayuntamientos. La Ley Grupo Wolters Kluwer. 2003.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J, Jerarquía entre planes urbanísticos: límites del planeamiento inferior. Planes Especiales independientes, CEMCI, Granada, 1998.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID F.J. «Las técnicas urbanísticas de equidistribución y la doctrina del Tribunal Constitucional. Análisis de la Sentencia 61/1997 de 20 de abril». Revista de derecho urbanístico y Medio Ambiente. Nº 153. Abril 1997.
- JIMÉNEZ IBÁÑEZ S, CARRILLO MORENTE J.A. Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha. Editorial Aranzadi 2009 Página
- JIMÉNEZ LINARES, M.<sup>a</sup> J, El Derecho al Aprovechamiento Urbanístico, Pamplona: Aranzadi, 1997.
- KIRSZBAUM, T. (2008) Rénovation urbaine, une mixité très peu sociale. Revue-projet.
- LAFUENTE BONACHES M. «Los Planes Especiales de Reforma Interior» Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Número 114.
- LASO MARTÍNEZ, J.L.; LASO BAEZA, V., El aprovechamiento urbanístico, Madrid: Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña; Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., 1995.
- LASO MARTÍNEZ J.L. «Derecho Urbanístico. Tomo I. Orígenes, principios generales y organización administrativa» Editorial Montecorvo, Madrid 1981.
- LATORRE HERNÁNDEZ M. Los Programas de Actuación Aislada y su relación con el Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar. Manual Comentarios a la Legislación Urbanística. Homenaje a José Luis Lorente Tallada. Edición Tirant lo Blanch. 2009.
- LAWLESS P., The Evolution of Spatial Policy: A Case Study of Inner City Policy in the United Kingdom, 1968-81, Pion, Londres, 1986;

- LEIRA DAMIÁN QUERO, E.»Bilbao. Territorio y regeneración productiva» Revista de Estudios Territoriales. Nº 39. MOPT.
- LECARREC Sylvaine «Le renouvellement urbain: la genèse d'une notion fourre-tout» IUP-Paris XII avril. 2005.
- LLISET BORRELL F, La cesión en suelo urbano del 10% del aprovechamiento, según la legislación de urbanismo de Cataluña. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 13, Quincena 15-29 Julio 2008, ref.<sup>a</sup> 2337/2008, Tomo 2
- LLISET BORRELL F, «Nuevo Régimen Urbanístico.» El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1990 El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.
- LLISET BORRELL F, Concepto, clases y régimen jurídico del suelo urbano no consolidado en la Ley de Urbanismo de Cataluña. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente Núm. 240, Marzo 2008
- LLOPIS ALONSO, A. y BENITO GOERLICH, D. La restauración y los ensanches de Valencia 1833-1900. Recorrido histórico por la Arquitectura y el Urbanismo de la Ciudad de Valencia. Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia. Año 2000.
- LONGO MARTÍNEZ, A.A, «El régimen de la propiedad urbana tras la Ley 8/2013»Páginas: 85-96 Boletín Notaria. Barcelona 2013.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ J. La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas ante el Registro de la Propiedad. Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, N° . 30, 2014.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, L M: «Apuntes de jurisprudencia registral (XIII)», en *RDU*, núm. 286, 2013.
- LÓPEZ PELLICER J.A. y PÉREZ ALCARAZ S. «Derecho Urbanístico de la Región de Murcia» Ley del Suelo de la Región de Murcia. Editorial Diego Martín. 2006. Murcia.
- LUCHETTI J.M Dirección General de Urbanismo 22@. «La transformación urbana, económica y social de las Áreas Industriales de Poble Nou.» Ponencia «Parques Tecnológicos y Clusters Urbanos» Jornadas «Ciudad e Innovación» Valencia Octubre 2008.
- LUEJES ESPINAR S. «La ejecución del Planeamiento. Los sistemas de actuación» en RAPOSO ARCEO (Coord.) Ley 9/2002 de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, Editorial Thomson-Civitas, Madrid, 2003, «La gestión urbanística en la Comunidad Autónoma de Galicia».
- MACÍAS CASTILLO, A., «Alteración de los elementos comunes de un inmueble en régimen de propiedad horizontal» Actualidad Civil, nº 2009.
- MAGRO SERVET, V. (2014). «El curioso carácter de las obras obligatorias en la propiedad horizontal del artículo 10 LPH tras la Ley 8/2013», *Revista Aranzadi Doctrinal* 1, (BIB 2014\847).
- TRAYTER JIMÉNEZ J. «Derecho Urbanístico de Cataluña» Editorial Atelier. 2010. Barcelona.
- MARÍN CORTÉS. B y ROGER FERNÁNDEZ G. «Guía Básica para el Análisis de la Viabilidad Económica de las Actuaciones Urbanísticas». Colegio de Arquitectos de Valencia. 2003.
- MARINERO PERAL, A M «La Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León» Práctica Urbanística, Nº 131, Sección Estudios, Editorial LA LEY. Página 22
- MARTÍ COSTA, M. Y PARÉS, M. (COORDS): Llei de barris: cap a una política de regeneración urbana participada i integral, Barcelona, 2009, Generalitat de Catalunya, consultable en <http://www.eapc.es/publicacions/coedicions/coe32sum.htm> del Departamento de Política Territorial Titulada La Ley de Barrios
- MARTÍ COSTA M. «El proyecto 22@bc: glocal governance, renovación urbana y lucha vecinal en Barcelona» VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y buen gobierno, 2005.
- MARTÍN CRESPO, «Problemática del aprovechamiento medio», *RDU*, nº 50, 1976.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, «El aprovechamiento tipo como componente de la gestión urbanística en el suelo urbano. La experiencia madrileña», *RDUMA*, 1990.
- MARTÍN MATEO T. «La plusvalía. El estudio de derecho comparado.» Revista de Derecho Urbanístico nº 68. 1990.
- MARTÍN REBOLLO, «La Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria: una visión sistemática», *Revista Aranzadi de urbanismo y edificación*, núm. 5, 2002.

- MARTÍN VALDIVIA S.M. La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2003. Una oportunidad malograda. Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, N° . 30, 2014.
- MARTÍNEZ BOROBIO D., «Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística» Editorial Montecorvo 2006.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ. P., «El aprovechamiento urbanístico como componente en la gestión urbanística en el suelo urbano. La experiencia Madrileña. RDU n° 118, 199.
- MARTÍNEZ GARCÍA S. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N° 7, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Abr. 2001, Ref. 1158/2001, pág. 1158, tomo 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados
- MARTÍNEZ GARCÍA S, El Planeamiento Especial. Planes Especiales de Reforma Interior. Acercamiento a la problemática actual. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N° 7, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Abr. 2001, Ref. 1158/2001, pág. 1158, tomo 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados
- MARTÍNEZ GARCÍA S. «La ejecución del Planeamiento Urbanístico» en I. DEL GUAYO CASTIELLA y MARTÍNEZ GARCÍA (Dir.) «Derecho urbanístico en Andalucía» Régimen vigente tras la Ley 7/2002 de 17 diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, 2ª ed, Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona, 2003.
- MELLADO RUIZ. L, Estudio preliminar. La nueva Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética (entre el «equilibrio funcional» y la «regulación inteligente») y el renovado enfoque de sostenibilidad urbana de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Eficiencia energética y derecho. Dykinson
- MENÉNDEZ REXACH A, y IGLESIAS GONZÁLEZ F. Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. Editorial Montecorvo. 2007.
- MENENDEX REXACH A. «El Informe de Evaluación de los Edificios.» Revista de Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. N° 179. Ministerio de Fomento. 2013.
- MERELO ALBELA J.M. «El régimen del suelo urbano con urbanización consolidada. Las Actuaciones Aisladas. Régimen de edificación de solares y ejecución del Programa de Actuación Aislada» Derecho urbanístico de la Comunidad Autónoma Valenciana. Editorial La Ley. Grupo Wolters Kluwer. Año 2006.
- MERELO ALBELA J.M. «Tipología de Actuaciones y su Régimen Jurídico» Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. N° 179. 2013. Ministerio de Fomento.
- MINGO DE MIGUEL, A., «Problemática de los Planes Especiales de Reforma Interior» en Curso de Especialización en Planeamiento y Gestión, Servicio de Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1984.
- MISAS MARTÍNEZ, E. «El Urbanismo en los pequeños municipios» en SÁNCHEZ GOYANES E. (Dir) «Derecho Urbanístico de Cantabria» Editorial El Consultor. Madrid. 2002.
- MOREIRA MADUEÑA J.M. «Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. Reflexiones desde la información ambiental» ponencia transmitida con ocasión del XXII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Alicante, octubre 2001.
- MUÑOZ COSME, G; PEIRÓ VITORIA, A; PEREPÉREZ ESPÍ, M.; MARTÍN DOMÍNGUEZ, B.«El Cabanyal: Recuperación del patrimonio Valencià»: Universitat Politècnica de València, 2013.
- MUSTAFA TOMÁS Y.H. «Régimen de las transferencias y reservas de aprovechamiento Urbanístico. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente». Numero 79. Año 2010.
- NEL.LO, ORIOL «¿Cambio de siglo o cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del Siglo XXI». Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, XXXVI, 141-142, 2000.
- NEL.LO, ORIOL «La Llei de Barris, una aposta colectiva per a la cohesió social» Generalitat de Catalunya. Departamento de Política Territorial i Obres Públiques. 2009.
- NEVADO-BATALLA MORENO, P. Legalidad del plan de reforma interior de un barrio de pescadores declarado Bien de Interés Cultural Sentencia del Tribunal Supremo de 16 diciembre 2008 Ponente: Pedro José Yagüe Gil. Práctica Urbanística, N° 80, Sección El urbanismo en el estrado, Marzo 2008, Editorial LA LEY
- NOGUÉS GALDON H. «Los Programas de Actuación Urbanística en la Comunidad Valencia» Editorial Tirant lo Blanch. Edición 2007.

- OLMEDO ÁLVAREZ C. La Iniciativa Privada Empresarial en la Ejecución Del Planeamiento Urbanístico. Un Estudio sobre la figura del Agente Urbanizador en el Derecho Autonómico Español. Tesis presentada en la DEPARTAMENTO DE CIENCIA JURÍDICA. UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA. Página 33.
- ORTEGA GARCÍA A. «Inclusión de Fincas en el Registro de Solares. Sus Causas» Editorial Montecorvo. Madrid. 1974.
- PALAU NAVARRO J.M. «Principios generales y conceptos de la gestión urbanística» Jornadas de la Nueva Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje» Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros. Octubre 2014
- PALAU NAVARRO J.M. «Ciclo de Conferencias organizadas en Homenaje de José Luis Lorente Tallada.» Organizada por COSITAL y el COACV. Noviembre 2008,
- PALAU NAVARRO y BRAVO REY «Funciones y documentación de los Planes Urbanísticos en la Ley Urbanística Valenciana y su Reglamento de desarrollo. Generales, Especiales y Parciales. Especial consideración a los Planes de reforma Interior. Derecho Urbanístico Valenciano. El Consultor. La Ley Grupo Wolters Kluwer. 2006.
- PALAU NAVARRO. J.M.: «Gestión del suelo urbano en la legislación urbanística Valenciana» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Número 211 2004,
- PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, vol. II, 1990.
- PAREJA EASTAWAY, M. Remodelant els barris: reflexions per a una bona pràctica. La Llei de Barris un nou referent per a la regeneració a Catalunya. *Atlas territorial de la província de Barcelona*: La Cambra de Comerç de Barcelona, 2006.
- PAREJA EASTAWAY, M.: «La renovación de la periferia urbana en España: un planteamiento desde los Barrios.» Revista de Derecho Urbanístico, Vivienda, Cohesión Social y Territorial. Marcial Pons. 2006.
- PAREJO ALFONSO L, y ROGER FERNÁNDEZ G, «Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R) Editorial IUSTEL. 2014.
- PAREJO ALFONSO L. Y ROGER FERNÁNDEZ. G Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007 de 28 de mayo. Editorial Iustel. Edición 2008.
- PAREJO ALFONSO, L. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981) Lecciones de Derecho Urbanístico. Civitas. Madrid, 2ª Edición.
- PAREJO ALFONSO. L.: «La ordenación y la gestión urbanística: un balance crítico», Ciudad y Territorio, enero-junio 1984
- PAREJO ALFONSO L. «Derecho urbanístico de Galicia» Editorial Marcial Pons. Edición 2011.
- PECOURT J. Ciutat Vella: Materiales para el Urbanismo Ed. COACV-1992-VALENCIA.
- PÉREZ MARÍN El Urbanismo en Andalucía Abogados 2007 Editorial: Comares
- PIÑÓN PALLARÉS J.L. «Los orígenes de la Valencia Moderna» Proyecto de regularización de la Plaza de la Reina. Servicio de Planeamiento del Ayuntamiento de Valencia.
- PIPAÓN Y MENGES I.S. «Las «ordenaciones singulares» en suelo urbano consolidado de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid versus las «actuaciones de dotación» en suelo urbanizado del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 Práctica Urbanística, N° 103, Sección Estudios, Abril 2011, pág. 24, Editorial LA LEY
- PONCÉ SOLÉ J. L'efectivitat del dret a l'habitatge a Catalunya i el paper del dret urbanístic: esperances en ple drama? «Revista catalana de dret públic «Núm. 47, Diciembre 2013
- PORTO REY E. «Derecho Urbanístico de Andalucía», edición nº 2, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006
- PORTO REY en «¿Reparto de aprovechamientos y cargas en suelo urbano consolidado?», RDU, 1999, nº 167.
- PORTO REY, E: «El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», en *RDU*, núm. 285, 2013.
- PORTO REY E. «La urbanización y su costeamiento en las actuaciones asistemáticas tras el Real Decreto-Ley 5/1996», Revista de Derecho Urbanístico, N.º 151, 1997.



- PORTO REY E. «Aspectos técnicos de la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación» Editorial Montecorvo 5ª Edición. 2007
- PRADERA JAUREGU, J.A. «Del Declive a la Regeneración de las Ciudades: El caso de la Metrópoli de Bilbao. Revistas Ciudad y Territorio. Revista Estudios Territoriales. MOPT.
- PRATS ALBENTOSA, L., «El deber de conservación de los elementos comunes de la propiedad horizontal», en Homenaje de Luis Rojo Ajuria: Escritos Jurídicos, Universidad de Cantabria, Santander, 2003.
- QUINTANA LÓPEZ, T Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla Y León (3ª Edición). Tirant lo Blanch. 2009.
- QUINTANA LÓPEZ. T., «Los derechos de realojo y retorno. Antecedentes y regulación Estatal en el modelo de Urbanismo Sostenible. R.V.A.P número especial 99-100. Mayo-diciembre 2014.
- QUINTANA LÓPEZ T. «Manual Básico de Derecho urbanístico en Castilla León» Editorial Tirant lo Blanch. Valencia 2005.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ J.M. Comentarios a la Ley del Suelo. Thomson-Aranzadi. Pamplona. Edición 2008.
- RAMOS RODRÍGUEZ. R, «Los derechos de realojo de los ocupantes de inmuebles» Monografía Revista de Urbanismo y Edificación. Thomson Aranzadi. 2005. Número 12.
- RAMOS SEGARRA, J. L., «El Cabanyal, cronología de un urbanicidio», *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, n.º 12, 2008.
- RAMOS SEGARRA J.L. «Otra clase de expolio en el Cabanyal». Artículo publicado en la Sección de Territorio y Medio Ambiente del diario Levante EMV. 13-febrero-2010.
- RAZQUIN LIZARRAGA M.Mª «El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado». Editorial Thomson Aranzadi. Pamplona. Edición 2007.
- RAZQUIN LIZARRAGA M.Mª «Urbanismo e iniciativa privada en la nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente Núm. 209/2004.
- REBOLLO AGUAYO. D, «Las actuaciones de dotación en la legislación Autonómica Vasca y en la legislación estatal». *Práctica Urbanística*, Nº 98, Sección Estudios, Noviembre 2010, Editorial LA LEY
- REIG ARMERO, R., «Ideología y política de la Reforma» en *Historia de la Ciudad. Recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Valencia*, ICARO. Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 2000, p. 198.
- ROBERTS, P. and SYKES, H., *Urban Regeneration*, Sage, Londres, 2006, British Urban Regeneration Association.
- ROGER HERNÁNDEZ. G. Las actuaciones de dotación en la Comunidad de Andalucía. Almería 22 de noviembre de 2013.
- ROGER FERNÁNDEZ G. «La gestión del suelo urbano y urbanizable en la Ley del Suelo de Extremadura» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente número 191/2002.
- ROJAS ARIAS, J.C. La política de la demolición: renovación urbana y hábitat social en Francia y en Colombia. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331
- ROMERO ALOY M J, «Los planes municipales en el Derecho Urbanístico valenciano. Editorial Tirant lo Blanch. 2002.
- ROMERO SAURA, F. Y LORENTE TALLADA, J.L. El Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Editorial UPV.
- ROMERO SAURA, F., *La calificación urbanística del suelo*, Montecorvo, Madrid, 1975.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. «Contra la dispersión intensidad. Contra la segregación, ciudad». Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional. Gijón, Trea, 2004.
- ROSELLÓ VILA A. «La cesión del 15 % en el suelo urbano consolidado» Revista de Actualidad Administrativa nº 177/22 1996.
- RUEDA, G.: *La desamortización de Mendizábal y Espartero en España*, Cátedra, Madrid, 1986, págs. 66-76 (redactadas por P. GARCÍA COLMENARES); SIMÓN SEGURA, F.: *La desamortización en Gerona*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1964

- SÁMANO BUENO P. La construcción de aparcamientos privados en el subsuelo de los espacios libres y viales locales. RDUyMA núm. 2005.
- SÁNCHEZ GOYANES E, «El modulado régimen del suelo urbano en la nueva reforma de la legislación estatal sobre urbanismo». *Revista de Estudios Locales*, n.º 159, junio de 2013.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., Derecho Urbanístico Valenciano. Editorial La Ley 2006.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., Ley del Suelo. Comentario Sistemático al Texto Refundido de 2008. El Consultor de los Ayuntamientos. La Ley. Wolters Kluwer. Edición 2009.
- SANCHÍS PALLARÉS A, «Historia del Cabanyal. Poble Nou del Mar. (1239-1847) Editorial Javier Boronat. 2009.
- SANCHÍS PALLARÉS A. «El Cabanyal. Patrimonio en riesgo» Editorial Universidad Politécnica de València. 2013
- SANTANA RODRÍGUEZ J.J. «La ejecución de sistemas generales y otras formas de ejecución» en PAREJO ALFONSO L. (Dir) Derecho Canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística» Editorial Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1999.
- SANTOS DíEZ, en «Técnicas de determinación del aprovechamiento de referencia: el aprovechamiento subjetivo por atribución en la Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla León, en Derecho urbanístico de Castilla León, El Consultor, 2000, pág.
- SCANLON, K y WHITEHEAD C. «Social Housing in Europe II» A review of policies and outcomes. London School of economics.
- SERRA I AMENGUAL, P., «Actuaciones sobre barrios de especial interés. Programas de intervención en Cataluña», ponencia entregada por escrito en el seminario Renovación urbana y cohesión social en un contexto de crisis, San Sebastián, julio de 2010, organizado por Ekiten Thinking (<http://www.ekitenthinking.org/entrada.html>) en el marco de los cursos de verano de la Universidad de San Sebastián.
- SERRANO LÓPEZ, J.E. «Intervención en un Entorno Urbano degradado e irrecuperable. El caso del Parque Ansaldo en San Juan de Alicante». Thomson-Aranzadi. Revista de Urbanismo y Edificación, núm. 12.
- SINDE J.C. «El Plan Zorrotzaurre» de Bilbao» Ponencia «Parques Tecnológicos y Clusters Urbanos» Jornadas «Ciudad e Innovación» Valencia Octubre 2008.
- SORIANO GARCÍA G. «Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura, Editorial Atelier, Barcelona. 2003.
- TABERNER PASTOR, F. Valencia, entre el Ensanche y la reforma interior. Colegio de Arquitectos de Valencia. ICARO. 2002.
- TABERNER PASTOR, F.: «Deterioro y regeneración: la transformación del centro histórico», *Historia de la Ciudad. Recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Valencia*, ICARO, 2000.
- TABERNER PASTOR, F., «Valencia: las grandes reformas o la configuración de la nueva imagen del centro urbano», *La ciudad moderna. Arquitectura racionalista en Valencia*, vol. 1, Ed. IVAM, Valencia, 1998.
- TABERNER PASTOR- Historia de la ciudad V: «Tradición y progreso». «Los adelantos del Siglo en el Ocaso de la Valencia Decimonónica. En torno al Arquitecto LUIS FERRERES SOLER» Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana. 2008
- TARDIO PATO J.A.
- TEJEDOR BIELSA J, Una nueva reforma del derecho urbanístico Aragonés. Entre la regresión y lo accesorio. *Práctica Urbanística*, N° 126, Sección Estudios, Editorial. La LEY.
- TEJEDOR BIELSA, J. Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación actual y Perspectivas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. 2013
- TEJERINA GONZÁLEZ J. I. Cesión gratuita de edificabilidad y levantamiento de la carga dotacional en el suelo urbano no consolidado por edificabilidad en el país vasco *Práctica Urbanística*, N° 98, Sección Estudios, Noviembre 2010, Editorial LA LEY
- TORRES BALBÁS, L., «La Edad Media» en *Resumen histórico del urbanismo en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, 3.ª ed., Madrid, 1987.
- TORRES BALBÁS, L., «Las ciudades musulmanas y su urbanización» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 6, 1942, págs. 59-80.

- URTEGA L, *Miseria, miasmas y microbio. Las topografías médicas y el estudio del medio ambiente en el siglo XIX, Revista Geocrítica*. Universidad de Barcelona, 1980, núm. 29.
- VALENZUELA RUBIO, M. «La regeneración de los cascos históricos en España. El programa Urban, dinero comunitario para una estrategia global», en Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos: III Jornadas de Geografía Urbana en Burgos. Burgos: Servicio de publicaciones de la Universidad de Burgos. 1998.
- VÁZQUEZ OTEO V, «Las actuaciones sobre el medio urbano» Manual Ley de Regeneración, Rehabilitación y Renovación Urbana. La Ley Grupo Wolters Kluwer. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. 2013.
- VERA JURADOYILDEFONSO HUERTAS\_ Derecho Urbanístico de Andalucía. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- VERACRUZ MAS L. «Cabanyal 2020: Rehabilitación sin construcción».
- VERGARA, A. y DE LA RIVAS, J.L. El renacimiento del centro de las ciudades. «Territorios Inteligentes.» Editorial Fundación La Caixa.
- VILLALBA CASAS J.J. «Las actuaciones de dotacion, una asignatura pendiente. Práctica Urbanística», N° 114, Sección Estudios, Abril 2012, Editorial LA LEY.
- VILLALBA CASAS, J.J. «Las actuaciones de dotación, una asignatura pendiente» Práctica Urbanística, N° 114, Sección Estudios, Abril 2012, Editorial LA LEY 3384/20
- WILSON G, «Gandía. 1850» Editorial Alfons el Vell. 1850. Ayuntamiento de Gandía.



# WEBGRAFÍA

<http://atlas.vivienda.es/>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<http://noticias.juridicas.com/>

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps>

<http://www.fomento.gob.es>

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees-densemble>

<http://www.urbanaudit.org>

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (fecha y más)

[http://www.valencia.es/ayuntamiento/home.nsf/\(Portadas1\)/\\$first?opendocument&lang=1](http://www.valencia.es/ayuntamiento/home.nsf/(Portadas1)/$first?opendocument&lang=1)

REMEMBER VALENCIA EL BLOG (fechay más)

<http://www.remembervalenciaelblog.blogspot.com.es/2012/11/calle-de-la-pau.html>

SOLER, Juan Antonio VALENCIA HISTORIA GRÁFICA (fehca y más)

<http://juanansoler.blogspot.com.es/>



## Índice de figuras

Figura 1. Polígonos de viviendas «El Polvorín» de Las Palmas de Gran Canaria (Construidas en los años 40-50).....	26
Figura 2. Barrio Juan XXIII Alicante. Incorporado a la Red de Iniciativas Urban de los Fondos FEDER 2007-2013.....	27
Figura 3. Polígono de Infravivienda «La Pahilla» de Málaga. Incluida en Programas Áreas de Renovación Urbana Plan Estatal de Vivienda.....	28
Ficha 4. Plano de la Ontinyent musulmana. Con trazo grueso discontinuo queda señalado el recinto medieval, mientras que con trazo continuo se ha resaltado el eje del callejero islámico; las torres conservadas de la cerca bajomedieval.....	41
Figura 5. Plano del urbanismo islámico de Xàtiva. Fuente GONZÁLEZ BALDOVÍ, María: «La influència de l'aigua en la formado de la Xàtiva musulmana». Agua y poblamiento musulmán. Aigua i Poblament Musulmà (Simposium de Benissa, abril 1987), Benissa, Ajuntament, 1988, pág. 29. ....	41
Figura 6. Superposición Muralla Ciudad Árabe y Cristiana. Fuente. <a href="http://www.valenciaenblancoynegro.com">www.valenciaenblancoynegro.com</a> .....	42
Figura 7. Elementos de la ciudad Islámica. Fuente Sanchis Guarner. La ciudad de Valencia.....	44
Figura 8. Plano del Barrio del Barrio del Carmen. En amarillo las zonas urbanizadas, en verde los espacios de huerta, en rojo la necrópolis y en azul las conducciones hidráulicas. Fuente. Historia de la Ciudad de Valencia. Tomo II. Territorio, sociedad y patrimonio. ....	45
Figura 9. La ciudad de Eiximenis. Un proyecto teórico del Urbanismo en el Siglo XIV. Valencia. Biblioteca Bas Carbonell. ....	46
Figura 10. Mapa del recinto amurallado. Fuente Sanchis Guarner. Editorial IRTA.....	47
Figura 10 bis. Delimitación de la judería en 1244 (y ampliación de 1273) sobre el parcelario actual y los planos de Mancelli (1608) y Tosca (1704). Reproducción en color del plano en la edición electrónica de este artículo ( <a href="http://sefarad.revistas.csic.es">http://sefarad.revistas.csic.es</a> ). ....	48
Figura 11. 1608. Antonio Mancelli es el más antiguo de Valencia que consta en los archivos municipales. ....	49
Figura 12. 'Huerta y contribución de la ciudad de Valencia (1695)'. Un ejemplar único que ha sido reeditado por la Societat Bibliogràfica Valenciana 'Jerònima Gales'.....	49
Figura 13. El plano del padre Tosca (1704). ....	50
Figura 14. Código de las Siete Partidas. Fuente. Biblioteca Mundial. Edición 1555.....	51
Figura 15. Plano Geométrico de Madrid de Carlos III de 1875. Fuente <a href="http://www.madrid.es">www.madrid.es</a> .....	59
Figura 16. Plano Geométrico y topográfico de la ciudad de Valencia de Vicente Montero Espinosa. 1852. Fuente Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia. El Plano está editado en 1860 y está dibujado por Ramón M <sup>a</sup> Ximénez quien le añade el ensanche.....	60
Fuente: Elaboración propia.....	72
Figura 17. Muralla de Barcelona. Archivo Ildfonso Cerdá. ....	73
Figura 18. Plano Geométrico Ildfonso Cerdá. Archivo Departamento de Urbanismo Ayuntamiento de Barcelona. Exposición 150 años de Cerdá. ....	75
Figura 19. Memoria explicativa del Plano General de Mejoras de Ramón Mesoneros. Archivo Ayuntamiento de Madrid. <a href="http://www.bibliotecavirtualmadrid.org">www.bibliotecavirtualmadrid.org</a> .....	77
Figura 20. Plano de Ensanche de Madrid de Carlos María Castro. Fuente Pagina web Ayuntamiento de Madrid.....	79
Figura 21. Sección Transversal Anteproyecto Carlos María de Castro. 1859. Fuente. Archivo histórico Ayuntamiento de Madrid.....	80
Figura 22. Anteproyecto del Ensanche de Carlos María de Castro. Fuente Ayuntamiento de Madrid. ....	81
Figura 23. Propuesta de zonificación para el Anteproyecto de Ensanche de Castro. Fuente Área de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Madrid. Exposición 150 años del Anteproyecto de Castro. ....	83

Figura 24. Perfil transversal del Camino de Ronda. Fuente. Área de Urbanismo y Vivienda Ayuntamiento de Madrid. 150 años del Proyecto de Ensanche de Castro. ....	84
Figura 25. Propuesta de Plazo alturas Anteproyecto Carlos María de Castro. Fuente Archivo Sección Urbanismo Ayuntamiento de Madrid. 150 años del Anteproyecto de Castro. ....	85
Ficha 26. Proyecto de Extrarradio de Madrid. Fuente <a href="http://www.bibliotecavirtualmadrid.org/bvma-drid_publicacion/i18n/consulta/registro.cmd?id=182">http://www.bibliotecavirtualmadrid.org/bvma-drid_publicacion/i18n/consulta/registro.cmd?id=182</a> .....	98
Figura 27. Viviendas baratas para el colectivo profesional de carteros. Grupo Thebbusiano. Arquitecto. Enrique Martí Perla. 1923. Madrid .....	103
Figura 28. Plano de ubicación de Casas Baratas. Madrid. ....	104
Figura 29. Plano de Información promociones de Casas Baratas y Cooperativas en la ciudad de Bilbao. 1923. Archivo histórico Ayuntamiento de Bilbao. ....	105
Figuras 30 y 31. Placa conmemorativa de la Dirección General de Regiones Devastadas y Boleín de conexión de energía eléctrica .....	112
Figura 32. Equipamientos para Barrios y Distritos según Ley del Suelo de 1956. Fuente Alberto Peñín. Valencia 1874-1959. ....	119
Figura 33. Plano geométrico de la Plaza de Valencia y sus contornos de 1811 con las obras de fortificación construidas en la actual época. Fuente: Francisco Cortes y Chacón .....	137
Figura 34. Plano de la ciudad de Valencia al ser atacada por el mariscal Moncey en 1808. Fuente «Otra lectura de la reforma interior: en torno al proyecto de Luis Ferreres». AAVV Cartografía Histórica de la Ciudad de Valencia 1704-1910. Ayuntamiento de Valencia 1985, pág. 42. ....	138
Figura 35. Reglamento de Policía Urbana y Rural de Valencia. Fuente Archivo Histórico Ayuntamiento de Valencia de 1884. ....	138
Figura 36. Plano de Valencia de 1695. Fuente. Societat Bibliogràfica Valenciana. Archivo José Huguet. ....	141
Figura 37. Plano representativo las casas objeto de derribo correspondientes a la apertura de la Aduana. Fuente «Otra lectura de la reforma interior: en torno al proyecto de Luis Ferreres». ....	142
Figura 38. Plano de Ordenación correspondiente a la Plaza del Mercado de Valencia. Fuente Plano de Francisco Ferrer, 1831. ....	143
Figura 39. Valencia según el Plano de A. Donnet 1823 mostrando la situación de los principales arrabales. Fuente Historia del Urbanismo Siglos XIX y XX. Teherán Troyano. ....	143
Figura 40. Fuente <a href="http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/">http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/</a> .....	145
Figura 41. Convento de Santo Domingo. Fuente <a href="http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/">http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/</a> .....	145
Figura 42. Monasterio de Zaidia. Fuente <a href="http://www.jdiezarnal.com">www.jdiezarnal.com</a> .....	146
Figuras 43 y 44. Cuartel de Infantería. Fuente <a href="http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/">http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/</a> .....	146
Figura 45. Convento del Pilar. Fuente. Plano del Padre Tosca. 1704. ....	147
Figura 46. Convento del Pilar. Fuente <a href="http://www.valenciaenblancoynegro.com">www.valenciaenblancoynegro.com</a> .....	147
Figura 47. Derribo del Convento del Pilar .....	147
Figura 48. Convenio San Fulgencio Fuente (Plano Padre Tosca). 1704 .....	148
Figura 49. Convento de San Pío V. Fuente <a href="http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/">http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/</a> .....	148
Figura 50. Convento de San Francisco (Hoy desaparecido) <a href="http://www.valenciaantigua.com">www.valenciaantigua.com</a> .....	149
Figura 51. Plano de la plaza del Mercado. En amarillo están marcados los edificios principales, nº 28 convento de la Merced, nº 7 los Santos Juanes, nº 94 la Lonja y por último el nº 34, en que estaba el convento de las Magdalenas donde se construyó el Mercado Central. Fuente Plano Padre Tosca. ....	149
Figura 52. Convento de Santa Tecla (Fuente Plano Padre Tosca. 1704 .....	150
Figuras 53 y 54. Detalles de planos del convenio de la Puridad. A la izquierda, detalle del plano de Manceli de 1608. A la derecha, detalle del plano con las nuevas manzanas y viales creados sobre el antiguo convento de la Puridad. Fuente Plano Padre Tosca. El plano de la izquierda es el de Tosca 1704. El de la derecha de Vte. Montero de Espinosa 1853. Fuente: AAVV Cartografía Historia de la ciudad de Valencia 1704-1910. Ayuntamiento de Valencia 1985. ....	150



Figura 55. Antiguo Convento de Santa Clara en Ruzafa. Fuente. «Ruzafa. La bien plantada». Fuente Corbín Ferrer.....	151
Figura 56. Plano geométrico de la ciudad de Valencia de 1828 elaborado por Francisco Ferrer. Fuente Archivo Ayuntamiento de Valencia. ....	151
Figura 57 y 58. Huerto Sogueros año 1853 y 1925. Archivos histórico de Valencia. ....	152
Figura 59. Principales áreas desamortizadas a partir de 1836. Fuente: ROS PASTOR, A. y otros «Cinco años de intervención en Ciutat Vella. 1992-1997». Valencia, 1998.....	153
Figura 60. Modificaciones en la estructura urbana a través de las desamortizaciones. Fuente: ROS PASTOR, A. y otros «Cinco años de intervención en Ciutat Vella. 1992-1997». Valencia, 1998.....	153
Figura 61. La propiedad urbana del clero 1812-1828. En rojo: edificios propiedad del clero. En amarillo: conventos y propiedades de la iglesia. Rayado: huertos asociados a estas propiedades. Fuente: ROS PASTOR, A. y otros «Cinco años de intervención en Ciutat Vella. 1992-1997». Valencia, 1998 .....	153
Figura 62. Parcelario del casco urbano de la ciudad de Valencia 1831. En verde: solares vacíos. Fuente: ROS PASTOR, A. y otros «Cinco años de intervención en Ciutat Vella. 1992-1997». Valencia, 1998.....	153
Figura 63. Valencia amurallada en 1855. Vista desde el Este. Alfred Guesdon.....	154
Figura 64. Valencia amurallada. Vista desde el Noroete (1855). Alfred Guesdon.....	155
Figura 65. Plano geométrico y topográfico de la ciudad de Valencia del Cid 1853. Fuente: Vicente Montero de Espinosa .....	155
Figura 66. Plano General de Valencia y Proyecto de Ensanche. José Calvo, Luis Ferreres y Joaquín Arnau. Plano general de Valencia y proyecto de ensanche año 1884.1884.....	156
Imagen 67. Plano topográfico (y detalle) de la zona afectada por la apertura de la calle Revolución. Joaquín María Calvo (1870) Fuente Archivo Histórico Ayuntamiento de Valencia. Elaboración TOMÁS LLAVADOR. ....	158
Figura 68. Convento de Santa Tecla y Catedral de Valencia <sup>158</sup> . Plano Padre Tosca. 1704. ....	159
Figura 69. Fragmento del plano de Valencia del Cuerpo de Ingenieros del Ejército. 1869. Calle de la Paz .....	159
Figura 70. Proyecto de Apertura de la Calle de la Paz y Regularización de la Plaza de la Reina .....	159
Figura 71. Imagen calle de La Paz. Fuente. <a href="http://www.valenciaenblancoynegro.es">www.valenciaenblancoynegro.es</a> .....	160
Figura 72. La Calle de la Paz y el trazado anterior a la reforma. 1, alineación moderna. 2, antiguas alineaciones que han desaparecido o han sido modificadas. 3, antiguas alineaciones que persisten. ....	161
Figura 73. Inicios de los trabajos de demoliciones en la Bajada de San Francisco .....	162
Figura 74. Proyecto de Luís Ferreres para la apertura de la Avenida del Oeste atravesando de parte a parte el centro histórico. 1891 .....	163
Figura 75. Fotomontaje del proyecto de Grandes Vías de Ferreres de 1892 sobre la vista de Guesdon de 1858. (Fuente: De la exposición: OTRA LECTURA DE LA REFORMA INTERIOR. En torno al proyecto de Luis Ferreres. Ayuntamiento de Valencia 2009). ....	163
Figura 76. Reconstrucción del Plan de Reforma Interior de Ferreres de 1891 (Realizado por Francisco Taberner).....	164
Figura 77. Proyecto de Luis Ferreres de la Gran Vía del Oeste.....	164
Figura 78. Plano de Información. Antigua Estación. Convento de San Francisco y Barrio de los Pescadores. ....	165
Figura 79. Composición del Barrio de los Pescadores realizada por Ángel Martínez entre la Calle Las Barcas y calle Correos.....	166
Figura 80. Barrio de Pescadores, Estado inicial y alineación aprobada. Fuente Taberner Pastor «De terioro y regeneración: la transformación del centro histórico». En Historia de la ciudad. Recorrido histórico por la arquitectura y el urbanismo en la ciudad de Valencia. Ayuntamiento de Valencia 2000. Pág. 211.....	167

Figura 81. Barrio de los Pescadores. Fotografía Vicente Barberá Masip en 1898, Colección E. Masip. ....	168
Figura 82. Imagen de la Plaza de Emilio Castelar en antiguo Barrio de San Francisco. Fuente <a href="http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/">http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/</a> .....	169
Figura 83. Fachada de la Finca Roja de Valencia. Fuente. <a href="http://www.lasprovincias.es">www.lasprovincias.es</a> .....	171
Figura 84. Barrio de Don Bosco en San Juan Bosco-Primado Reig (1930). Fuente: Valencia 1874-1959. Alberto Peñín.....	172
Figura 85. Plan General Barrio Don Bosco. Fuente: Valencia 1874-1959. Alberto Peñín.....	172
Figura 86. Barrio de María Auxiliadora en San Jerónimo.....	172
Figura 87. Planta Barrio de María Auxiliadora.....	172
Figura 88. El barrio durante su construcción (Obtenido del Archivo Municipal) - © VTiM.....	172
Figura 89. «Planta barrio Mascarell» .....	172
Ficha 90. Vistas generales y planta de las Casas de los Periodistas. Fuente Valencia 1874-1959. Alberto Peñín. Anexo I.....	173
Figura 91. Barrio de Cooperativas de Viviendas Dependencia Mercantil.....	173
Figura 92. Grupo de Casas de Marineros de Eugenia Viñes. Fuente Alberto Peñín.....	174
Figura 93. Propuesta de Ciudad Jardín «Nueva Habana» Fuente. Historia del Urbanismo Siglo XIX y XX. Teherán Troyano .....	175
Figura 94. Plano de Ordenación de promociones de viviendas baratas en Valencia. Fuente. BLAT J. «Vivienda Obrera y Crecimiento Urbano» Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana. Editorial Llig.....	175
Figura 95. Plan de Ensanche de Valencia elaborado por Monleón, Sancho y Calvo de 1859. Fuente: César Jiménez Alcañiz. ....	178
Figura 96. Inicio de la demolición, 20 de febrero de 1865, junto a la Puerta del Real. Fuente. Archivo histórico.....	179
Figura 97. Valencia amurallada anterior a 1865. Fuente. <a href="http://www.valenciaenblancoynegros.blogstop.com">www.valenciaenblancoynegros.blogstop.com</a> .....	179
Figura 98. «Plano Topográfico levantado por el cuerpo del estado mayor del ejército» en 1882 .....	181
Figura 99. Calle Colón en 1933. Fuente. <a href="http://Valenciaenblancoynegro.com">Valenciaenblancoynegro.com</a> .....	182
Figura 100. Calle Las Barcas esquina Calle Pujol. Archivo Valencia Antigua .....	182
Figura 101. Calle Játiva esquina calle Colon. 1910. Archivo Valencia antigua .....	182
Figura 102. Evolución núcleo histórico de Ruzafa en el que se observan los resultados de las calles ortogonales sobre la trama histórica .....	185
Figura 103. Plano de 1903 en el que se observa el trazado del Ferrocarril a Tarragona por la ahora Avenida del Reino de Valencia. Elaboración: César Jiménez Alcañiz .....	186
Figura 104. Detalle del Plano de Ensanche de Francisco Mora. Elaboración César Jiménez Alcañiz. ....	187
Figura 105. Plan de Reforma Interior Federico Aymamí 1911. Fuente Archivo histórico del Ayuntamiento de Valencia.....	190
Figura 106. Plano de las nuevas líneas para la reforma del Interior de Valencia Javier Goerlich 1929 .....	193
Figura 107. Superposición del Plano de Goerlich a la actual trama urbana de Valencia .....	194
Figura 108. Imagen de la Bajada de San Francisco. <a href="http://www.valenciadesaparecida.blogstop.com.es">www.valenciadesaparecida.blogstop.com.es</a> ...	194
Plano de Información. Cruce Bajada de San Francisco con la Calle San Vicente.....	195
Plano de información. Plaza Emilio Castelar y Bajada de San Fernando.....	195
La calle de la derecha es la de San Vicente y la de la izquierda la Bajada de San Francisco.....	195
Figura 109. Planos de evolución de la ciudad y las transformaciones que se han realizado sobre su trama urbana. Izquierda: plano de la ciudad de Valencia de 1828 en el que se aprecia el trazado del recinto amurallado musulmán y la ampliación del perímetro amurallado de la Valencia cristiana. Derecha: plano de la ciudad de Valencia en la actualidad.....	196
Figura 110. Plano de Ordenación Urbana. JAVIER GOERLICH 1949. ....	197

Figuras 111 y 112. Perspectiva de 1914 de la calle de la Pla y Proyecto de Remodelación de la Plaza de la Reina.....	197
Figura 113. J. Goerlich, Ensanche de la Plaza de la Región (ahora plaza de la Reina) y prolongación de la calle de la Paz hasta las Torres de Cuarte, 1935. ....	198
Figura 114. Plano Javier Goerlich 1928.....	199
Figuras 115, 116 y 117. Paneles de Exposición del Plan General de Valencia de 1946. Fuente Ayuntamiento de Valencia.....	200
Figura 118. Plan general de ordenación urbana de Valencia y su cintura. Proyectos parciales aprobados en la ciudad de Valencia con anterioridad a 1956.....	201
Figura 119. Proyectos parciales redactados por la Oficina Técnica del Ayuntamiento de Valencia. Carpetas de las hojas nos 2, 5, 7, 10 y 12-A (Fuente: Arxiu Històric de la Comunitat Valenciana, Gran Valencia). ....	202
Figura 120. Ordenanzas reguladoras de edificación. Fuente: Archivo Ayuntamiento de Valencia.....	202
Figura 121. Plano de Edificación por alturas Plan General de Valencia 1946. Fuente Ayuntamiento de Valencia.....	203
Figuras 122 y 123. Centro cívico en la Calle Salamanca (Madrid). Fuente: Tesis «Parcelaciones residenciales suburbanas. GIMÉNEZ BANDRÉS ENRIQUE. ....	204
Figura 124. Plan general de ordenación urbana de Valencia y su cintura de 1946, centros municipales de barrio. ....	204
Figura 125. Perspectiva encuentro Gran Vía Marqués del Turia y Ramón y Cajal (derecha). Perspectiva de Ensanche Sur de Valencia (izquierda). Fuente: Fernando de Teran, pág. 190. ....	205
Figura 126. VALENCIA. Reproducción del proyecto parcial de las hojas nos 1, 3 y 4, aprobado el 7 de diciembre de 1956, realizada en los años 80 por el Servicio de Planeamiento del Ayuntamiento de Valencia sobre la cartografía del Instituto Geográfico y Catastral de 1929-44 (Fuente: Archivo del Servicio de Planeamiento de Valencia, sin signatura).....	208
Figuras 127 y 128. Plan parcial 1-3-4, ámbito del barrio Carmen, redactado por la Oficina Técnica Municipal. A la izquierda el correspondiente a 1958 y a la derecha el de 1960 (Fuente: Archivo del Servicio de Planeamiento de Valencia). ....	209
Figura 129. Hojas Parcial 1-3-4 Proyecto Parcial Alineaciones. PGOU 1956.....	210
Figura 130. Plan Parcial del Barrio del Carmen de 1960. Fuente Ayuntamiento de Valencia. ....	211
Figura 131. La finca de Hierro. Fuente <a href="http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/">http://valenciablancoynegro.blogspot.com.es/</a> .....	212
Figura 132. Imagen del proceso de construcción de la Finca de Hierro a la derecha. <a href="http://valencia-blancoynegro.blogspot.com.es/">http://valencia-blancoynegro.blogspot.com.es/</a> .....	212
Ficha 133. Portada de la Ley de 18 de Diciembre de 1946 de Ordenación Urbana de Valencia.....	215
Figura 134. Plano de Estado de la propuesta de Ordenación de la manzana de la Iglesia de San Juan del Hospital. Fuente Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia.....	215
Figura 135. Plano de Alineaciones de las Calles Juan de Austria, Sagasta, Pérez Bayer, Emperador y Plaza del Colegio de los Niños de San Vicente. Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia.....	216
Figura 136. Pasos y enlaces ferroviarios en Valencia en 1957. Plano de Berriochoa. Fuente. Hasta aquí llegó la riada. Pérez Puche.....	216
Figura 137. Plano de Ordenación Solución Sur. Fuente. Archivo Ayuntamiento de Valencia.....	217
Figura 138. Imágenes de la construcción del Plan Sur. 1968. Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia.....	218
Figura 139. Fragmento del acuerdo de adaptación del PGOU de Valencia a la Solución Sur. Fuente Ayuntamiento de Valencia. ....	218
Figura 140. Plano de Ordenación de 1966. Fuente Archivo Ayuntamiento de Valencia. ....	219
Figura 141. Las autopistas y el metropolitano aéreo proyectados entre 1966 y 1969 para ocupar la totalidad del cauce viejo del río Turia. La Gaceta Ilustrada. Madrid. Septiembre de 1968. Folletos reivindicativos en referencia la protección del cauce. ....	219
Figura 142. El plano III, de Zonificación a escala 1:10.000, elaborado por García-Ordóñez en marzo de 1959. Fuente: Archivo Histórico Municipal del Ayuntamiento de Valencia.....	220

Figura 143. Imagen de la portada del manual «La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General. COPUT. 1986. ....	224
Figura 144. Portada Revista Avance del Plan General de Valencia 1985. Fuente Ayuntamiento de Valencia.....	228
Figuras 145 y 146.....	230
Figura 147. Ferrobús Plan Especial de Reforma Interior 8-bis .....	231
Figura 148. Plan Especial de Reforma Interior de Patraix Olivereta 26 .....	232
Figura 149. PERI Mestalla y Camins al Grao. 14. Oeste Fuente <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> .....	232
Figura 150. Plan Especial de Reforma Interior. 25 Nou Moles.....	232
Figura 151. Plan Especial de Reforma Interior Nº 12. Aiora. ....	233
Figura 152. PERI Orriols. Fuente <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> .....	233
Figura 153. Cuadro comparativo de las superficies del suelo clasificado como urbano, urbanizable y no urbanizable. ....	234
Figura 154. Plano de Ordenación Plan General de Valencia. Fuente: <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> .....	234
Figura 155. Unidades de ejecución de suelo urbano correspondiente al PGOU Valencia 1988. Fuente. <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> .....	236
Figuras 156 y 157. Plan de Ordenación de Ciutat Vella. Fuente Ayuntamiento de Valencia.....	240
Figuras 158 y 159. Plan Especial de Reforma Interior del Barrio de «El Mercat». Fuente Archivo Histórico Ayuntamiento de Valencia. ....	242
Figura 160. Actuaciones Integradas en Ciutat Vella. En amarillo ámbitos pendientes de ejecución, en marrón proyectos arquitectónicos de iniciativa privada, en rojo actuación de iniciativa pública, en verde modificaciones puntuales de los Planes y en azul ámbitos pendientes de resolución por parte de la iniciativa pública. Fuente 5 años de Intervenciones en Ciutat Vella. Editorial. ICARO. CTAV. ....	244
Figura 161. Evolución de edificios catalogados en Ciutat Vella PEP 1984 y PEPRI 1992. Fuente. GAJA i DÍAZ .....	245
Figura 162. Plano de Ordenación. Plan Especial de Reforma Interior de Velluters. Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia. ....	246
Figura 163. Unidades de Ejecución PEPRI Velluters. Archivo Ayuntamiento de Valencia .....	246
Figura 164. Portada. PEPRI Velluters. Archivo Ayuntamiento de Valencia .....	246
Figura 165. Plano de Unidades de Ejecución PEPRI Velluters. Archivo Ayuntamiento de Valencia. ....	246
Figura 166. Plano de Ordenación, Plan Especial de Reforma Interior «EL Carmen». Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia. ....	248
Figura 167. Portada Equipo Redactor PEPRI El Carmen. Fuente Ayuntamiento de Valencia.....	248
Figura 168. Portada PEPRI El Carmen. Fuente Ayuntamiento de Valencia .....	248
Figura 169. Proyecto de Imagen Urbana. UA 22. <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> Fuente Arquitectos UNIARQUI .....	249
Figura 170. Delimitación de la UE y Régimen Urbanístico Zonificación y Usos. <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> Arquitectos UNIARQUI .....	249
Figura 171. Plan Especial de Protección y Reforma Interior Barrio «Seu-Xerea» Fuente. Archivo histórico Ayuntamiento de Valencia. ....	250
Figura 172. Plano de Unidades de Ejecución del PEPRI SEU XEREA .....	251
Figura 173. Reportaje fotográfico del ámbito de actuación.....	251
Figura 174. Plano de Información y Ordenación de la situación existente según PEPRI y ordenación propuesta.....	252
Figura 175. Plano del Padre Tosca en el que se constata la gran cantidad de espacios libres, arbolados o no, mezclados entre la trama edificada. ....	252
Figura 176. Plano de delimitación de unidades de Actuación en el ámbito del PERI del Mercat en 1993 .....	253
Figura 177. Plano Unidades de Ejecución PEPRI. El Mercat. Fuente Ayuntamiento de Valencia. ....	253

Figura 178. Plano de la Unidades de Ejecución del PEPRI. Universitat. Fuente Archivo del Ayuntamiento de Valencia.....	254
Figura 179 .....	254
Figura 180. Plano Información Mercavalencia. Fuente <a href="http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf">http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf</a> .....	261
Figura 181. Plano Ordenación Mercavalencia. Fuente <a href="http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf">http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf</a> .....	261
Figura 182. PERI Casas de Bárcena. Núcleo Histórico Tradicional. Fuente. <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> .....	264
Figura 183. Plan de Información correspondiente al Núcleo Histórico Tradicional. Fuente <a href="http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf">http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf</a> .....	265
Figura 184. Vista ámbito Plan de Reforma Interior ámbito Juan Verdeguer. Fuente. <a href="http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf">http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf</a> .....	265
Figura 185. Ros Casares Enero 2005 .....	267
Figura 186. Ros Casares Enero 2007 .....	267
Figura 187. Ros Casares Enero 2008 .....	267
Figura 188. Ros Casares Enero 2010 .....	267
Figura 189. Plano de Información Plan de Reforma Interior Xirivella-Valencia. Ros-Casares. <a href="http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf">http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf</a> .....	268
Figura 190. Plano de Ordenación Plan de Reforma Interior, Ros Casares. Fuente <a href="http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf">http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf</a> .....	268
Figura 191. Plano de situación. Plan de Reforma Interior Pedro Cabanes. <a href="http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf">http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf</a> .....	269
Figura 192. Plan de Reforma Interior Pedro Cabanes <a href="http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf">http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf</a> .....	269
Figura 193. PANORÁMICA DEL LITORAL. Winjgaerde 1563. Fuente. Cartografía Histórica de la Ciudad de Valencia. Archivo Municipal de Valencia. ....	270
Figura 194. Plano de Tosca en el que se aprecian una hilera de Barracas. Archivo Histórico Ayuntamiento de Valencia.....	271
Figura 195. Incendio 21 de febrero de 1796 Fuente Historia del Cabanyal. Poblenou del Mar (1238-1897) Antonio Sanchís. Pág. 64.....	271
Figura 196. Plan Topográfico de la Población que se proyecta en la Playa de la Ciudad de Valencia. 1796. Fuente Biblioteca Nacional de España (Mr/42/354 Valencia Playa de Levante) Fuente. «El Cabanyal Patrimonio en riesgo» Pág. 63 .....	272
Figura 197. Variaciones en la primera línea del mar desde 1800 a 1941. Fuente. «El Cabanyal Patrimonio en riesgo» Pág. 64 .....	273
Figura 198 y 199. Izquierda Plano geográfico de la población de la playa de la ciudad de Valencia. 1796. Derecha Plano Topográfico de la Población que se proyecta en la Playa de la Ciudad de Valencia. 1796. Fuente. «El Cabanyal. Patrimonio en riesgo.» Página 63.....	273
Figura 200. Afección de la supresión de las vías del Tren en el ámbito del Cabanyal. Fuente. <a href="http://www.cabanyal.es">www.cabanyal.es</a> .....	274
Figura 201. Proyecto de Manuel Sorní Grau para la conexión de Valencia amb PobleNou del Mar. Archivo histórico del Ayuntamiento de Valencia.....	274
Figura 202. Plano de Ordenación de la prolongación del Cabanyal de 1931 de José Pedrós. Fuente <a href="http://www.cabanyal.com">www.cabanyal.com</a> .....	275
Figura 203. Plano de Ordenación PGOU de Valencia 1946. Croquis y boceto sin datar. Área noroeste con la gran zona de reserva de la Huerta. Distrito del puerto con vías arteriales, división en Barrios y número de habitantes. ....	276
Figura 204. Plan Parcial 1975. La ampliación de un metro de anchura se conecta con la Autopista de Barcelona, que atraviesa la dársena interior mediante un paso elevado. ....	277
Figura 205. Trazado de la Prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez Plan General de 1988. Fuente. Archivo Ayuntamiento de Valencia. ....	277

Figura 206. PERI Cabanyal Superpuesto a una imagen del Barrio. Fuente. <a href="http://www.cabanyal.com">www.cabanyal.com</a> .....	278
Figura 207. PERI Cabanyal. Marcado en línea discontinua amarilla el ámbito de expropiación. ....	282
Figura 208. Plano de Ordenación del Parque Central de Valencia. Fuente <a href="http://www.valenciaparquecentral.es/">http://www.valenciaparquecentral.es/</a> .....	286
Figura 209. Parque Central de Ingenieros de Valencia. <a href="http://www.valenciaparquecentral.es/">http://www.valenciaparquecentral.es/</a> .....	287
Figura 210. Plano Unidad de Ejecución, Plan de Reforma Interior Parque Central. <a href="http://www.valenciaparquecentral.es/">http://www.valenciaparquecentral.es/</a> .....	287
Figura 211. Parámetros urbanísticos del Programa de Actuación Integrada Parque Central. <a href="http://www.valenciaparquecentral.es/">http://www.valenciaparquecentral.es/</a> .....	288
Figura 212. Fotomontaje del Jardín de las Hespérides. Fuente Salvem el Botànic .....	290
Figura 213. Uno de los proyectos para construir en el solar, mediante un muro cortina de vidrio. Expediente CCGV. ....	290
Figura 214. Representación de las Tres Torres previstas para el solar de los Jesuitas. Fuente. Pensar València. Taller XXI d'Urbanisme. Universitat Politècnica de Valencia. ....	291
Figuras 215 y 216. Imagen Aérea del Solar de los Jesuitas y Propuesta de Grand Hotel de Cristal. Archivo fotográfico. Levante EMV. ....	292
Figura 217. Infografías de los distintos desarrollos previstos para el solar de los Jesuitas, en 1910, 1968, 1970, 1995, 1997 y 1999. Fuente Libro Botànic-Jesuïtes. Un paisatge compartit. ....	292
Figura 218. Unidad de Ejecución y Áreas de reparto discontinuas. Avenida de Aragón y Solar de los Jesuitas. ....	294
Figura 219. Ficha de Planeamiento Actuación territorial Estratégica. Fuente Página web Ayuntamiento de Valencia. ....	294
Figura 220. Ficha correspondiente a las Unidades de Ejecución en suelo urbano. PGOU Valencia. Fuente. <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> .....	295
Figura 221. Unidades de Ejecución suelo Urbano Norte Plan General Valencia Exposición pública 2010 .....	296
Figura 222. Unidades de Ejecución suelo urbano Sur. Plan General Valencia. Exposición pública 2010 .....	297
Figura 223. Foto aérea Unidad de Ejecución Camino de Moncada. Fuente. <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> .....	297
Figura 224. Propuesta de Planeamiento UE Camino de Moncada. Fuente <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> .....	298
Figura 225. Propuesta de Planeamiento UE Escultor Víctor Hino.....	298
Figura 226. Vista aérea Unidad de Ejecución Camino Viejo de Malilla .....	299
Figura 227. Foto aérea Unidad de Ejecución C/ Agustín Lara Carrasco.....	299
Figura 228. Propuesta de Ordenación C/ Agustín Lara Carrasco. ....	300
Figura 229. Portada Memoria justificativa del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia. <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> .....	301
Figura 230. Distribución de la actividad del sector de la construcción en Europa, 2013. Fuente. <a href="http://www.garraioah.ejgv.euskadi.com">www.garraioah.ejgv.euskadi.com</a> . Políticas de Rehabilitación Urbana en Europa. Observatorio Vasco de la Vivienda. ....	330
Figura 231. Ayudas públicas a la rehabilitación de edificios según nivel administrativo en la UE-27. 2010. Fuente: La Rehabilitación del Parque Residencial Existente en la Unión Europea y otros Países Europeos. Fuente. <a href="http://www.garraioah.ejgv.euskadi.com">www.garraioah.ejgv.euskadi.com</a> . Políticas de Rehabilitación Urbana en Europa. Observatorio Vasco de la Vivienda. ....	331
Figura 232. Ámbito de regeneración urbana en Chicago. Fuente. USA Departament of housing urban development. ....	336
Figura 233. Ámbito de regeneración urbana Detroit. Fuente. USA Departament of housing urban development. ....	337
Figura 234. Ubicación de las ZUS y ZFU en Francia. Fuente: CETE de Lyon.....	356
Figura 235. Cuadro Resumen Principios del Programa Nacional de Regeneración Urbana en Francia. Fuente SEPES. Manual de regeneración urbana .....	360

Figura 236. Imágenes Barrio de la Pas. Fuente. <a href="http://www.laponiondemurcia.es">www.laponiondemurcia.es</a> .....	372
Figura 237. Estructura del PERI «La Paz» de la ciudad de Murcia. Fuente. <a href="http://urbanismo.murcia.es">http://urbanismo.murcia.es</a> .....	372
Figura 238. Ordenación del Plan Especial. Vigente y propuesta. Fuente. Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia. ....	373
Figura 239. Vista aérea PERI El Duende 1. Fuente Ayuntamiento de Málaga.....	<b>374</b>
Figura 240. Vista aérea PERI El Duende 2. Fuente pagina web. Ayuntamiento de Málaga.....	374
Figura 241. Plan de Ordenación del Plan Especial del Barrio del Curo. Vigo. Fuente. Página web Ayuntamiento de Urbanismo de Vigo. ....	376
Figura 242. Plan Especial Barrio del Cura (Vigo) 1. Fuente Página web. Ayuntamiento de Vigo. ....	377
Figura 243. Plan Especial de Protección de Reforma Interior de la Cidade Vella e A Pescadería de A Coruña, aprobado definitivamente en data 14.12.98.....	377
Figura 244. Plan Especial de Reforma Interior Ciudad Vieja La Coruña .....	378
Figura 245. Plan Especial de Protección y Reforma Interior «Cabildo de Arriba» Fuente <a href="http://www.porta-ayto-santander.es">www.porta-ayto-santander.es</a> .....	379
Figura 246. Plano de Localización de los Barrios de Bilbao La Vieja. Fuente: Instituto Nacional de Cartociudad. ....	384
Figura 247. Plan Especial Zorrozaure. Fuente. Pagina web. <a href="http://bilbaoenconstruccion.com/2012/01/26/masterplan-de-zorrozaurre-aprobado-el-plan-especial-definitivo/">http://bilbaoenconstruccion.com/2012/01/26/masterplan-de-zorrozaurre-aprobado-el-plan-especial-definitivo/</a> .....	384
Figura 248. Plan Parcial Reforma Interior. Operación Campamento. Fuente. Pagina web ayuntamiento de Madrid.....	385
Figura 249. Estándares urbanísticos y edificabilidad del sector. <a href="http://www.madrid.es">www.madrid.es</a> .....	386
Figura 250. Plan Parcial de Reforma Interior. Paseo de la Castellana. <a href="http://www.madrid.es">www.madrid.es</a> .....	387
Figura 251. Recreación virtual Plan Parcial de Reforma Interior Paseo de la Castellana. ....	388
Figura 252. Recreación visual. PRI Mahou-Vicente Calderón. <a href="http://www.clubatleticodemadrid.com">www.clubatleticodemadrid.com</a> .....	389
Figura 253. Plano de Ordenación Operación Mahou-Vicente Calderón. Fuente. <a href="http://www.madrid.es">www.madrid.es</a> .....	389
Figura 254. Plan de Reconversión Playa de Palma. Fuente <a href="http://consorciplatjadepalma.palmademallorca.es">http://consorciplatjadepalma.palmademallorca.es</a> .....	392
Figura 255. Parámetros de la edad de la edificación en la ciudad de Valencia. ....	403
Figura 256. Imagen Penn Central Transportation New York. Fuente. <a href="http://www.untappedcities.com">www.untappedcities.com</a> .....	457
Figura 257. Propuesta de construcción de un edificio de 55 pisos en la estación de Penn Central. Fuente. <a href="http://www.untappedcities.com">www.untappedcities.com</a> .....	457
Figura 258. Plano de Ordenación de las Áreas de Reparto de Camino de Moncada y Malilla Norte. Fuente. <a href="http://www.valencia.es">www.valencia.es</a> .....	475
Figura 259. Plano de Ordenación del Sector Malilla Norte y nuevas dotaciones derivadas de los incrementos de edificabilidad. ....	476
Figura 260. Valencia. Vuelo indicativo de la distancia entre los ámbitos objeto de transferencia. Solar de los Jesuitas vs. Avenida de Aragón .....	476
Figura 261. Plano de Ordenación de Actuación Aislada Plan General León. Fuente <a href="http://www.aytoleon.es">www.aytoleon.es</a> .....	494
Figura 262. Área de Retranqueo PG Valladolid 1. <a href="http://www.valladolid.es">www.valladolid.es</a> .....	494
Figura 263. Imagen de Área de Retranqueo PG Valladolid. <a href="http://www.goolzoom.es">www.goolzoom.es</a> .....	494
Figura 264. Complejo inmobiliario Mercado de la Cebada Madrid. Fuente. <a href="http://www.madrid.org">www.madrid.org</a> .....	583
Figura 265. Complejo inmobiliario Plaza de Armas Sevilla. Fuente. <a href="http://www.sevilla.es">www.sevilla.es</a> .....	583
Figura 266. Complejo inmobiliario Mercat de Guinardo. Fuente. <a href="http://W110.bcn.cat">W110.bcn.cat</a> .....	584
Figura 267. Complejo inmobiliario Parking del Jardinet. Gandía. <a href="http://www.gandia.org">www.gandia.org</a> .....	584
Figura 268. Complejo inmobiliario Plaza Canalejas. Fuente. <a href="http://www.madrid.es">www.madrid.es</a> .....	584

