

POR UN CAMBIO DE PARADIGMA PARA LOS PLANES GENERALES

El cambio de rumbo del urbanismo español de los setenta pareció llevarle en la siguiente década a su misma autodestrucción: se fomentó el crecimiento en lugar de su regulación con todas las herramientas que tuvo en su mano. La ciudad fue motor económico generador de riqueza, *“el urbanista se identificó cada vez más con el promotor, su tradicional adversario, el guardabosques, se había convertido en cazador furtivo”* (Peter Hall).

Los 90 y hasta los primeros años del siglo XXI, el urbanismo alcanzó su máximo desarrollo, se mezclaron normativas estatales y autonómicas con enfoques y planteamientos que no siempre tenían los mismos objetivos. La Comunidad Valenciana fue una de las que más contribuyó al desarrollo inmobiliario en la década 1997-2007, siendo la tercera comunidad autónoma en número de viviendas; en ese periodo se construyeron 713.214 viviendas, un incremento del 36% sobre los dos millones existentes en 1996, (Burriel 2009).

Durante esos años se empezó a discutir y plantear que el camino no era el adecuado para un desarrollo urbanístico sostenible, y ya en marzo de 2006, se redactó el manifiesto “Por una nueva cultura del Territorio”, firmado por Burriel, Ezquiaga, Mata, Nel.lo, Roger Fernández, Álvarez Mora, Ferrán, Gago, Martín Mateo, entre otros; cuyos principios, criterios y prioridades se fundamentaban en el territorio como un bien no renovable esencial y limitado, y en la necesidad de planificación territorial. En 2015 la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas elaboró un documento para la renovación/regeneración de urbanismo en España titulado: “Ante el agotamiento de un modelo. Hacia un urbanismo responsable” cuyas 10 propuestas podríamos resumir en: 1) La importancia de la ciudadanía en la elaboración del planeamiento, 2) La acción urbanística como acto público así como las plusvalías que genera, 3) El respeto a la ciudad construida y su patrimonio y 4) Flexibilidad y simplificación en el proceso de construcción de la ciudad.

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Los Planes Generales han sido y son el instrumento de planeamiento vigente tanto a nivel estatal como de la Comunidad Valenciana, desde la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (LS56) hasta la actualidad.

El legislador valenciano introdujo la primera legislación autonómica en esta materia en 1994 con la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), que entre otras novedades, definió los Planes Generales como aquellos que establecían la estrategia de utilización del territorio y su ordenación urbanística estructural para términos municipales completos. Posteriormente, tanto la Ley Urbanística Valenciana de 2005 (LUV), como la actual Ley de Ordenación del Territorio Urbanismo y Paisaje (LOTUP) de 2014, mantienen el mismo sistema, si bien esta última materializando el Plan General en documentos separados, la Ordenación Estructural y la Ordenación Pormenorizada.

ESTRUCTURA DE PROPIEDAD DEL SUELO. SISTEMA BÁSICO DE GESTIÓN

En todo este proceso de sesenta y dos años (1956-2018) ha existido un denominador común que ha sido la clasificación del suelo, definida como la facultad del derecho de propiedad y, en función de esta clasificación estableció el suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, referidos los primeros a los terrenos que estaban urbanizados o consolidados pero con ciertas tolerancias, los segundos como aquellos rústicos que el plan declarase para poder ser urbanizados y el suelo no urbanizable el que el plan no incluyera en los anteriores. Esta clasificación del suelo establecía una serie de derechos y deberes a los propietarios de suelo, así como unos criterios para su valoración. Este criterio de valoración fue alterado tras 50 años por la ley de suelo de 2007, hoy Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (RDL 7/2015), no sin dejar de tener en cuenta las indemnizaciones por la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización (suelo urbanizable). Pero no solo el criterio de valoración ha cambiado, sino que el concepto en la legislación valenciana queda diluido, o mejor dicho, sin un verdadero sentido; el artículo 28 LOTUP, dice como se clasificarán los suelos pero no define el concepto, los derechos y deberes de los propietarios se establecen para las actuaciones integradas (art.139), para las actuaciones aisladas (art.176), para los propietarios de edificios (art.180), para los propietarios en actuaciones semiconsolidadas (art.195) y, para el suelo no urbanizable (art. 198), pero no en función de la clasificación del suelo y, únicamente queda claro en los artículos 11 a 17 del RDL 7/2015 referido a las situaciones básicas del suelo: rural y urbanizado.

VIGENCIA Y PREVISIÓN DE LOS PLANES

En la legislación estatal los Planes Generales tenían una vigencia de 8 años (dos cuatrienios), con la LRAU se aumentó a 10 años y con la LUV y la LOTUP a 20 años. Si tenemos en cuenta que el plazo medio de duración en la tramitación de un Plan General es de 12 años, con sus cuarenta y ocho informes sectoriales vinculantes, quiere ello decir que un plan que se inicie hoy estaría vigente hasta 2050.

Con la legislación urbanística vigente, cuando los Planes Generales se aprueban sus previsiones iniciales han quedado obsoletas, en un contexto socio-económico dinámico.

Es muy difícil plantear hoy nuevos desarrollos a 30 años vista, hay que ir construyendo la ciudad paso a paso, cubriendo sus necesidades; el suelo urbanizable no existe, es un suelo rural con aptitudes para transformarse cuando sea necesario, de igual manera que se plantearon las Actuaciones Territoriales Estratégicas; y solo tiene sentido, por último, ordenar la ciudad construida existente, que es una realidad que se mantiene, repara y transforma, y cuyo ámbito de decisión debe ser la ciudadanía y por ende su ayuntamiento.

ÁMBITO DEL PLAN ESTRUCTURAL Y COMPETENCIAS

La ordenación del territorio municipio a municipio debe modificarse, máxime cuando las implicaciones naturales, medioambientales, de infraestructuras, sociales, económicas y de ordenación superan este ámbito. Por ello, la ordenación estructural debe establecerse a escala supramunicipal, mediante los Planes de Acción Territorial.

En este sentido, los Planes Generales califican un gran número de dotaciones estructurales, lo que añade complejidad a su gestión, especialmente en lo que respecta a las modificaciones que les afecten.

MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Se ha iniciado una importante modificación de la ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje en mayo de 2017 y pasados un año, dicha modificación se encuentre sin avanzar y con la incertidumbre de su continuidad. En las alegaciones al anteproyecto de modificación de la LOTUP decíamos: *"Por otra parte el sistema de planeamiento actualmente vigente se está complejizando de tal modo que está provocando serios problemas a la hora de abordar la redacción de nuevos planes, parece mejor hoy día, optar cada municipio por mantener el planeamiento obsoleto que tiene a base de realizar ajustes y modificaciones puntuales que realizar uno nuevo, encontrándonos así con planes vigentes de los años 80. Se deberá entrar en profundidad en encontrar alternativas y soluciones a los actuales problemas derivados del sistema..."*.

PROPUESTAS

En base a estas reflexiones la metodología del planeamiento:

- 1) Los Planes de Acción Territorial respecto de los Planes Generales, deben ser los que establezcan la ordenación estructural para todo el territorio de la Comunidad Valenciana.

En este sentido, y en beneficio de una mayor autonomía municipal, agilidad, eficiencia y seguridad jurídica técnica y empresarial, la ordenación estructural del Plan General debe limitarse a:

- a) La red de comunicaciones y equipamiento públicos de titularidad no municipal:
 - Red interurbana de comunicaciones viarias, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias.
 - Dotaciones, equipamientos e infraestructuras.
- b) El suelo rural protegido y la infraestructura verde como elemento vertebrador del territorio.
- c) La situación básica del suelo, entendiendo que únicamente deben haber dos tipos de suelo, el suelo urbanizado y el suelo rural, lo que evitará proyecciones y especulaciones alrededor de suelos de nuevo desarrollo. Esta clasificación redundará en la simplificación de la elaboración y tramitación del Plan General. Un suelo pasará a ser de nuevo desarrollo como consecuencia de una reclasificación del suelo rural común cuando concurrieran los supuestos que la ordenación estructural establezca.

Proponiendo que la ordenación del suelo rural a proteger se realice desde un planeamiento mas amplio, de carácter territorial, que lo entienda de forma holística, y no municipio a municipio. Los conceptos de suelo rural protegido y de infraestructura verde, entendidos dentro de la ordenación territorial y tasados en gran medida por legislaciones y planeamientos sectoriales, hacen que esta planificación pueda dar coherencia al sistema rural.

Por ello, los Planes de Acción Territorial del Suelo Rural Protegido, de Infraestructuras y de Dotaciones Supramunicipales, deben ser los instrumentos de planeamiento que establezcan la ordenación estructural (oportunidad, conveniencia, viabilidad, etc.), perfectamente delimitada, según lo expuesto. De esta forma, al evaluarse ambientalmente los Planes de Acción Territorial en estas determinaciones, el Plan General no tendrá que volver a evaluarse sobre dichas determinaciones.

- 2) El planeamiento de la ciudad construida (lo urbanizado) debe mantenerse en manos de la ciudadanía y sus ayuntamientos, con los criterios vigentes de ordenación estructural y pormenorizada.

- 3) Los futuros crecimientos únicamente deben desarrollarse cuando sean necesarios, con las cuantías máximas fijadas por la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, y sobre los suelos rurales comunes con los criterios que el planeamiento, la evaluación ambiental y las diferentes legislaciones permitan.

CONCLUSIONES

El camino no es fácil pero debe iniciarse avanzando en los conceptos territoriales del suelo rural, en una mayor flexibilización en las actuaciones sobre el suelo urbanizado “la ciudad construida”, en la fijación de criterios para la desclasificación de los suelos urbanizables existentes (que son en realidad auténticos rurales) y no desarrollados durante años, y por último, bajo estos planteamientos, en una mayor y verdadera agilización en las tramitaciones urbanísticas.

Con estas premisas, el modelo de Plan General actualmente existente y obsoleto debe cambiar, para avanzar en la definición del territorio y las ciudades del siglo XXI.

Junta Directiva de la **AAUCV**

Noviembre de 2018