

CUANDO EL URBANISMO PAGA EL URBANISMO

Fernando GAJA I DÍAZ

Profesor Titular de Urbanismo. Universitat Politècnica de València

Resumen: El debate surgido con motivo de la exposición al público en marzo de 2019 del Plan Especial para los barrios de El Cabanyal, El Canyamelar y Cap de França de la ciudad de València tuvo uno de sus puntos centrales en la polémica sobre el mecanismo asumido para su ejecución, que no es otro que el de la autofinanciación. Este sistema está detrás de la inmensa mayoría de las operaciones de extensión urbana desarrolladas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y las primeras décadas del XXI. Nuestra posición es que este modelo está agotado, que, en un horizonte donde el crecimiento va a perder protagonismo frente a las operaciones de transformación, se enfrenta a dificultades que pueden llegar a hacerlo inservible.

Palabras clave: autofinanciación, rehabilitación, expansión urbana, equidistribución.

When Urbanism defrays Urbanisation

Abstract: The debate that arose on the public exhibition in March 2019 of the Special Plan for the quarters of El Cabanyal, El Canyamelar and Cap de França in the city of Valencia had one of its central points in the controversy over the mechanism assumed for its execution, which is none other than self-financing. This system is behind the vast majority of urban extension operations developed throughout the second half of the 20th century and the first decades of the 21st. Our position is that this model is exhausted, that, in a horizon where growth is going to lose prominence to transformation operations, it is facing difficulties that may make it useless.

Keywords: self-financing, rehabilitation, urban expansion, equidistribution.

1. INTRODUCCIÓN

En el sistema para la ejecución del planeamiento, vigente como mínimo desde la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 (en adelante **LS 1956**), es el urbanismo quien debe pagar urbanismo, o dicho de forma más precisa: con las plusvalías generadas por el planeamiento se debe costear la urbanización en un sentido amplio, incluyendo la construcción física de la ciudad, sus infraestructuras, así como la obtención de los suelos dotacionales públicos de todo tipo, equipamientos, zonas verdes... Este es el fundamento de la autofinanciación del urbanismo, pero este sistema es un planteamiento obsoleto e inviable para la mayoría de las operaciones de transformación urbana en suelos consolidados, que están llamadas a ser protagonistas en un futuro inmediato.

Veamos primero los fundamentos jurídicos, económicos y sociales de la autofinanciación, para a continuación intentar verificar su obsolescencia de cara al futuro, si éste, como es nuestra hipótesis, va a estar marcado por las intervenciones en la ciudad consolidada. Contrastaremos la tesis enunciada

en dos casos: el Plan Especial para El Cabanyal, El Canyamelar y Cap de França (en adelante **PEC**¹), y el Programa de Actuación Integrada del Plan de Reforma de Interior del Parc Central (en adelante **PAI-PC**), también en la ciudad de València. Dos casos de naturaleza bien distinta. El primero una operación de rehabilitación urbana en un barrio densamente poblado, mientras que el segundo persigue la obtención de un equipamiento público, una zona verde, aunque incluye también una considerable cantidad de edificabilidad.

2. LOS ORIGENES DE LA AUTOFINANCIACION. ¿QUIÉN Y CÓMO SE PAGA LA URBANIZACIÓN?

El sistema urbanístico vigente para la construcción del espacio urbanizado, basado en el mecanismo de la **autofinanciación**, se instaura plenamente con la Ley del Suelo de 1956. Aunque puedan rastrearse algunos precedentes parciales (VAQUER, 2014), es con esa norma cuando se consolida y adopta institucionalmente.

La actuación bajo la hipótesis de la autofinanciación supone que el planeamiento urbanístico ha de generar suficientes plusvalías que, tras ser apropiadas por los agentes a cargo de la operación, les deben permitir hacer frente a las obras y a las cesiones de suelo fijadas por ley. Ésta es en esencia la naturaleza de este modelo. Retengamos dos ideas: i) los planes han de “generar” plusvalías, que son puras expectativas hasta que se ejecuta. Si no lo hacen, no son viables, no son ejecutables. Sin plusvalías el sistema no funciona; y ii) esas plusvalías deben permitir sufragar la urbanización, tanto a la escala estructural, por medio de Planes Generales, como a la pormenorizada, llevada a cabo por instrumentos de desarrollo (Planes Parciales, de Reforma Interior o similares).

El modelo ha estado vigente, con algunas variaciones, desde 1956, pero en el contexto de indisciplina, corrupción y amiguismo de la dictadura su incumplimiento fue casi habitual. Los sectores, o los polígonos, se ejecutaban sin cumplir las cesiones dotacionales mínimas o sin ejecutar la totalidad de las obras de urbanización. Esta situación repetida a lo largo de décadas acabó produciendo lo que se dio en llamar la “*deuda urbana*”, es decir, un déficit acumulado de ciudad, de infraestructuras, de dotaciones, de cesiones, en suma, un medio urbano de muy escasa calidad y condiciones.

En la Transición, tras las elecciones municipales de 1979, los Ayuntamientos se enfrentaron a un doble reto. En primer lugar, cancelar la “*deuda urbana*”, mejorando el medio urbano, y simultáneamente hacer cumplir lo establecido en las leyes urbanísticas, de modo se dispusiera de las infraestructuras y los equipamientos obligatorios, y que éstos fueran costeados por los promotores. De forma gradual, y no libre de dificultades y enfrentamientos, se consiguió hacer cumplir con las cargas fijadas por el planeamiento, en aplicación de la autofinanciación. En aquel momento obligar a los promotores a hacer frente a sus obligaciones, a cambio de asumir los beneficios, la revalorización de los terrenos, parecía una conquista social. Y ciertamente lo era. No fue fácil, y los primeros ayuntamientos democráticos tuvieron que dar la batalla para imponer una disciplina que se basaba en el principio de autofinanciación, un hecho que pasó desapercibido. Esto produjo un espejismo, que no se detectó hasta el cambio de siglo.

En efecto, las fuerzas progresistas saludaron positivamente la instauración de un orden que obligaba a los urbanizadores a dotar al medio urbano de unas infraestructuras y unos equipamientos de los que, como resultado de lo acontecido en la dictadura, era sumamente deficitario. Parecía por tanto que la aplicación de la autofinanciación era una propuesta reformista, progresista. Y quizás lo era en aquel momento, porque se venía de una época en que la ilegalidad había campado a sus anchas, las obligaciones no se habían cumplido, y se podía hablar con toda propiedad de especulación en la construcción de la nueva ciudad.

Pero esta situación impidió plantear la existencia de modelos alternativos; e impidió percibir los problemas subyacentes en la autofinanciación. La sociedad y los movimientos urbanos se dieron por satisfechos si gracias a los planes se conseguía que los promotores hicieran frente a sus obligaciones, olvidando que lo harían después de haberse apropiado de enormes plusvalías que superaban ampliamente a los costes. En buena medida las peores actuaciones urbanísticas desde 1956 son

¹ Aunque el PEC en realidad ordena 3 barrios, los de El Cabanyal, El Canyamelar y Cap de França, en lo sucesivo los identificaremos simplemente como El Cabanyal, por comodidad y rapidez, y por ser esta la denominación más habitual y extendida. Utilizaremos las denominaciones oficiales que son las de El Cabanyal, y El Canyamelar, salvo que en el original de algún documento o plan citado conste otra.

consecuencia, no solo de irregularidades o de corruptelas, sino también de la necesidad de generar plusvalías y de la presión de los agentes urbanizadores privados para incrementarlas.

En la aplicación del mecanismo de la autofinanciación podemos distinguir 4 pasos o etapas:

- i) La **generación de plusvalías** urbanísticas en el planeamiento
- ii) El **señalamiento del actor** o agente actuante, que ha variado a lo largo de los años (propietarios fundiarios, administración pública, promotor inmobiliario...)
- iii) La apropiación de las plusvalías por el agente actuante, a cambio de la **asunción de las cargas y obligaciones** de la urbanización, en sentido amplio
- iv) La introducción de medidas correctoras, de **equidistribución**, de redistribución o reparto, para evitar la desigual apropiación por parte de los agentes urbanos actuantes

Veámoslos uno por uno.

2.1 La generación de plusvalías por el planeamiento

A simple vista puede parecer milagroso: mediante la simple aprobación de los documentos de planeamiento el suelo se revaloriza, se crea plusvalor. Pero en realidad no tiene nada de sobrenatural, como vamos a ver. Hay un paso previo sobre el que es necesario reflexionar. La potestad, sino exclusiva sí última, de la Administración Pública en materia de Urbanismo.

2.1.1. La potestad pública en materia de Urbanismo y ordenación del territorio

La potestad pública en materia de Urbanismo puede parecer a día de hoy obvia e incluso pasar desapercibida. No sin resistencias, a lo largo del siglo XIX y parte del XX, se consiguió imponer el principio de que era la Administración Pública quien tenía la capacidad y la potestad para decidir las cuestiones territoriales y urbanísticas. Visto desde la actualidad parece una cuestión tan incontestable que apenas si es objeto de debate, pero en su momento, cuando surge el planeamiento moderno, no lo era. Sin pasar, por alto que, desde mediados de los años 70, con el ascenso y hegemonía de las posiciones neoliberales, este punto de partida vuelve a estar cuestionado. Desde esta ideología se propugna que sea el “*mercado*”, es decir el capital, no los poderes públicos, quien tome las decisiones de impacto territorial. Una aproximación plasmada en las estrategias de “*desregulación*”, un término controvertido al observarse que en realidad no hay una ausencia de reglas, sino una formulación en extremo favorable al “*mercado*”, al que se otorga una capacidad de decisión autónoma. Hecha esta acotación, entremos a analizar la asombrosa creación de valor por el Urbanismo.

2.1.2. La revalorización del suelo

«El suelo urbano no es más que un producto obtenido por la transformación de un bien primario, la tierra, a través de un proceso productivo que es el planeamiento. Mediante este proceso, el factor de producción tierra obtiene una clasificación, suelo urbano, y una calificación que indica los usos posteriores de dicho producto.» (AJUNTAMENT DE VALÈNCIA, 1984: 71)

Clarificadora definición del proceso de producción del suelo urbano (y por extensión del urbanizable), contenida en la Memoria del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante **PGOU**) de València de 1988. Nótese, sin embargo, que la definición elude entrar en la espinosa cuestión que ahora nos ocupa, la del incremento de valor en ese proceso de “*producción*”. Y que la “*producción*” a que se refiere se limita a su consideración institucional, a la etapa de planeamiento, faltando una segunda parte, la de la transformación física del suelo declarado como urbano, es decir su urbanización.

En el marco normativo vigente, una decisión administrativa, la *clasificación* como urbano o urbanizable de un suelo rústico, o su *calificación* para un uso lucrativo (terciario, residencial, industrial...), hace que el valor de ese suelo se multiplique vertiginosa y casi prodigiosamente. Cualquier plan que defina áreas urbanizables, y que, viceversa, deje a otras al margen, o que fije condiciones para la edificación de los solares, produce inevitable y automáticamente un aumento de su valor. Es una evidencia, algo sabido, conocido y aceptado como ineludible. Se contrargumentará que, en ocasiones, algunas decisiones del planeamiento pueden resultar fallidas, erróneas, por razones de estrategia o de coyuntura, y que en esos casos no hay tal aumento del valor. Cierto, pero si nos centramos en las propuestas viables, en todas ellas se produce un aumento del valor de mercado de esos suelos. El caso de los abundantes

Programas de Actuación Integrada (en adelante **PAI**)² ejecutados y vacíos, en los que los agentes urbanizadores han tenido que hacer frente a las cargas del planeamiento, asumidas con la perspectiva de una futura venta de unos solares revalorizados, pero que finalmente no han sido edificados, ni vendidos, ha suscitado la polémica. En ocasiones, cuando una operación se ha paralizado, tras haberse completado la urbanización, los actores lo han denunciado como una estafa. En realidad, los urbanizadores aceptaron participar en una operación que ROMERO (2005) acertadamente ha etiquetado como “*capitalismo de casino*”.

2.1.3 La no universalidad de la condición de suelo urbano

Hay otra particularidad en las decisiones públicas en materia de urbanismo que supongan revalorización del suelo: no pueden ser universales. Todo el ámbito de un plan general no puede ser clasificado como urbano, o calificado con la zonificación más rentable. La Administración Pública al decidir el futuro urbanístico, en ejercicio de su potestad, está “*discriminando*” a unos propietarios frente a otros. Todos no pueden ser tratados de igual manera, porque la realidad lo impide, porque no todo el territorio puede ser objeto de urbanización, ni de un planeamiento que cree plusvalías de forma igualitaria. El planeamiento es de por sí creador de diferencias. Se produce inevitablemente lo que se dio en llamar la “*lotería del planeamiento*”, de modo que habrá suelos “*agraciados*” con las mejores determinaciones, cuyo valor subirá fuertemente, otros a los que le tocará un premio menor, y otros nada, “*condenados*” a seguir como rústicos.

Para intentar superar esa “*discriminación*”, repetidamente se ha propuesto la ampliación de los suelos clasificados como urbanos o urbanizables, para de esa forma sortear, o limitar, los llamados “*estrangulamientos*” del mercado. Quienes defienden la desregulación neoliberal, arguyen que, con la ampliación del ámbito a urbanizar, o incluso llevándolo al extremo, a su no limitación, se reduce la especulación, la carestía del suelo, ocultando los problemas y los costes derivados de esta estrategia. Buena prueba de ello fue la denominada la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, conocida como la del *Todo Urbanizable* (en adelante **LS 1998**), y sobre todo Real Decreto-Ley 4/2000 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes (en adelante **LML 2000**), un intento por ampliar sin tino la oferta de suelo urbano. La iniciativa, sumamente polémica, llevó a muchas autonomías a intentar eludirla, elaborando sus propias normas urbanísticas, una posibilidad facilitada por el hecho de que desde 1978 el Urbanismo había quedado definido como una materia de una competencia autonómica.

2.2. La autofinanciación

El mecanismo es sencillo y se ha demostrado eficaz en la expansión urbana de gran parte del siglo XX. Una vez designado el Agente actuante, éste procede haciendo frente a las obligaciones (cesiones y obras) especificadas en la normativa y en el planeamiento, a cambio obtiene unos suelos urbanizados y revalorizados que puede poner en el mercado.

La Administración asume un papel arbitral, pasivo, se limita, en el mejor de los casos, a verificar el cumplimiento de las normas, de modo que la construcción de nueva ciudad apenas supone para el sector público más que la redacción de los documentos de ordenación estructural, sin entrar, en la mayoría de los casos, en su desarrollo pormenorizado. Un mecanismo eficiente, suponiendo que se cumpla la legalidad, algo que no puede afirmarse sin más, a lo largo de muchos años. Entonces, ¿por qué afirmamos que el mecanismo está agotado? Dejemos abierto el interrogante que contestaremos posteriormente.

2.3. El principio de la equidistribución

Hemos asumido dos puntos de partida: que el planeamiento “*genera*” plusvalías, que son puras expectativas hasta que se ejecuta, y que esa generación no puede ser universal. En la formulación inicial, en la LS 1956, eran los propietarios fundiarios los habilitados para desarrollar el planeamiento, ostentando de facto el monopolio de la acción urbanística. Pero, como ningún plan puede garantizar

² El Programa de Actuación Integrada (PAI) es la figura integrada, como su nombre indicaba, para la ordenación y ejecución de las ordenaciones pormenorizadas, un instrumento contenido en la LRAU 1994 de la Generalitat, que incluye tanto los documentos de ordenación como los de gestión.

un incremento igualitario del valor fundiario de todos los suelos, se generó un problema: el del **reparto de las plusvalías** generadas.

Para afrontar esta desigual atribución fue necesario formular un principio complementario. Los propietarios "*agraciados*" por las decisiones del planeamiento, para poder apropiarse de las plusvalías urbanísticas, tras hacer frente a las obligaciones fijadas por ley, debían además repartirse equitativamente las plusvalías, surgía así el principio de la **equidistribución**, que devino la piedra angular de todo el sistema de autofinanciación.

Durante décadas, reforma tras reforma, se trató de superar la desigualdad en la atribución de cargas y beneficios que el planeamiento inevitablemente genera mediante la aprobación de un complejo arsenal de mecanismos de reparto, que siempre dejaban insatisfechos a una parte de los propietarios fundiarios. En sus primeras formulaciones la *equidistribución* quedó acotada a los propietarios fundiarios, señalados como los actores protagonistas para la ejecución del planeamiento. La Administración Pública, que no olvidemos, que es quien con su acción genera las plusvalías, no pudo entrar a participar, y sólo de forma parcial, hasta el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (en adelante **TRLS 1976**). Antes, aunque en los textos legales se la mencionaba, su acción había quedado reducida a los polígonos de vivienda social.

Nacía así el principio de la equidistribución. Una singularidad de este sistema urbanístico que con el paso de los años originaría complejísimos mecanismos diseñados para repartir entre los propietarios las plusvalías generadas. No perdamos de vista que cuando surgen estos mecanismos la hegemonía en los procesos de construcción de la ciudad la detentaba la propiedad del suelo, gran parte de ella dominada por los pequeños propietarios, con una mentalidad rentista.

2.3.1. **Ámbito, magnitud y momento. ¿Quiénes, cuánto y cuándo?**

Asumiendo que eran los propietarios del suelo afectados por una actuación, quienes debían repartirse el plusvalor, surgieron tres cuestiones adicionales: i) el alcance de cada actuación, es decir, la delimitación de los afectados, su **ámbito**; ii) el de la naturaleza y magnitud de **obligaciones** a asumir; y iii) el del **momento** en que debían hacer frente.

La primera cuestión a definir era la de los **límites** de las bolsas de reparto de las plusvalías. No se trataba de establecer la naturaleza de quienes podían participar en el reparto (propietarios fundiarios, promotores, la Administración Pública ...), que había quedado fijado desde 1956 (los propietarios), sino de delimitar los ámbitos de reparto que podía comprender: todo el plan general, cada sector de suelo urbanizable, o diferentes delimitaciones. La segunda cuestión era la del alcance de las obligaciones, su **magnitud y naturaleza**, qué cesiones se debían efectuar y qué obras de urbanización se debían ejecutar, es decir el **cuánto** y el **qué**. En su formulación inicial las cesiones eran ciertamente escasas y poco precisas, y la ejecución de las obras de urbanización quedaba limitada a las más próximas, al entorno más inmediato. Finalmente, era menester fijar el momento, el **cuándo**. De nuevo en la formulación inicial, la asunción de las obligaciones debía ser previa, o simultánea, a la edificación de los suelos así obtenidos. Ni que decir tiene que esta determinación fue ampliamente incumplida.

3. EVOLUCIÓN DE LA AUTOFINANCIACIÓN Y LA EQUIDISTRIBUCIÓN

La aplicación de la autofinanciación, y su corolario de la equidistribución, ha ido variando considerablemente desde su institucionalización en 1956. Nada menos que 8 normas de ámbito estatal, sin incluir las múltiples iniciativas autonómicas (sobre una cuestión que desde 1978 se sitúa en el marco de sus competencias exclusivas), la han regulado, modificado y progresivamente ampliado.

3.1. **Fases y etapas**

En la aplicación de la autofinanciación y la equidistribución, podemos distinguir varios períodos, en función del contexto normativo y político, y de la coyuntura social y económica. El primero comprende desde el final de la guerra civil hasta la Transición. En esta primera etapa los mecanismos para aplicar la autofinanciación, fijados en la LS 1956, estaban escasamente desarrollados, lo que permitía a los propietarios del suelo eludir fácilmente las cargas. Una omisión de sus deberes que fue posible merced al ambiente de indisciplina, y a la complicidad con que la Administración se comportó.

Una segunda etapa coincidente con la *Transición*, arrancarí­a en 1976, fecha de aprobaci3n de la **LS 1976**, tiempo de reforma, de lucha por hacer cumplir la legalidad, las obligaciones, pero sin cuestionar la prevalencia de la autofinanciaci3n.

Una tercera etapa, acotada inicialmente al Pa­is Valenciano, comenz3 en 1994 con la aprobaci3n de la **LRAU**. Esta norma introdujo cambios que en su momento parecieron revolucionarios, y en cierto modo lo eran, pero no elimin3 la autofinanciaci3n, al contrario, la reforz3 con las prerrogativas concedidas a un nuevo actor urbano surgido con esta ley, el *Agente Urbanizador*. Destaquemos que esta tercera etapa comprende el boom inmobiliario 1996-2007, cuando el mecanismo de la autofinanciaci3n brill3 extraordinariamente, con luces y sombras naturalmente. Finalmente podemos identificar un 3ltimo ciclo, a partir de 2013, con la aprobaci3n de la Ley Rehabilitaci3n, Regeneraci3n y Renovaci3n Urbanas (en adelante **LRRR 2013**), con la apuesta por la rehabilitaci3n, una etapa que abarca el crack del sector en 2007-08.

3.1.1. 1956 Ley del Suelo, institucionalizaci3n del principio de la autofinanciaci3n

La primera ley urbanística moderna, la LS 1956, fue el instrumento que gui3 la expansi3n urbana durante la dictadura, estableciendo un marco y unos principios, que en lo fundamental no han alterado los posteriores textos legales. Ya hemos destacado el primero, que el Urbanismo es una **competencia p3blica**, plasmada en un primer paso en planes, condici3n previa de toda actividad de desarrollo urbano.

Para establecer los actores, el **qui3nes**, se definieron los llamados Sistemas de Actuaci3n, 4 en total, los de Cesi3n de Viales, Compensaci3n, Cooperaci3n y Expropiaci3n. S3lo en el de Expropiaci3n quedaba la conducci3n del proceso en manos de la Administraci3n P3blica. Aunque, explícitamente, en el propio texto legal, se descartaba el protagonismo p3blico, indicándose que:

*«Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansi3n de las poblaciones fuera de propiedad p3blica, mediante justa adquisici3n, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la soluci3n, sin embargo, **no es viable** en Espa­a. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas».*
(LS 1956, EXPOSICI3N DE MOTIVOS III)

El de Cooperaci3n, podríamos calificarlo, con la terminología actual, de una iniciativa mixta, p3blico-privada, quedando el de Compensaci3n completamente en manos privadas. El sistema de Cesi3n de Viales, era ya entonces un mecanismo arcaico y muy limitado, que s3lo obligaba a la entrega de los terrenos necesarios para construir viales, parques y jardines inmediatos. Una opci3n que desaparecerá con la segunda versi3n de la Ley del Suelo, la del TRLS de 1976.

Retengamos los puntos clave: la ley adopta la autofinanciaci3n como mecanismo habitual, atribuyendo la **competencia** para desarrollarlo, de forma casi exclusiva, a los propietarios fundiarios. En la forma en que qued3 fijado, la atribuci3n de la capacidad para desarrollar el planeamiento a los terratenientes, condicionando la apropiaci3n de las plusvalías generadas al cumplimiento de cargas y obligaciones fijadas por ley, sigue prácticamente vigente en la actualidad. En tercer lugar, se introducían algunos mecanismos de reparto, bastante limitados, de **equidistribuci3n**, con la aparici3n de las llamadas Juntas de Compensaci3n.

En cuanto a las **obligaciones** a las que los propietarios debían hacer frente eran también ciertamente reducidas, o, mejor dicho, poco definidas. Tan s3lo se indicaba que a nivel de Plan General se debían ceder los terrenos pertenecientes al *Sistema de Espacios Libres* (LS 1956, art. 9), mientras que, en el planeamiento pormenorizado, al redactar los Planes Parciales, debían señalarse las superficies destinadas también a espacios libres. Posteriormente se indicaba que *«los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanizaci3n debían subvenir a la misma, en justa compensaci3n a los beneficios que su ejecuci3n habrá de reportarles, mediante la cesi3n de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporci3n establecidos al regular cada sistema de ejecuci3n de los Planes»* (LS 1956, art. 114). En definitiva, la cuantificaci3n de las obligaciones, tanto de las cesiones como de las obras de urbanizaci3n, se aplazaba al momento de la redacci3n de los planes, sin que existieran estándares obligatorios previos.

Tan sólo, y en particular para el sistema de Cooperación, se indicaba que vendrían obligados a ceder gratuitamente las superficies destinadas a viales, parques y jardines públicos, así como contribuir económicamente a las obras de urbanización (LS 1956, art. 115). A continuación, aparecía el único estándar cuantitativo, al señalarse que:

«El terreno destinado a parques y jardines públicos, de aportación obligatoria para los propietarios, será igual al que represente una décima parte de la superficie edificable del sector para cuyo servicio se establezca, si lo fuere de una altura que no exceda de cinco plantas, pudiéndose incrementar hasta un quince por ciento para las fincas con vistas sobre el parque o jardín y hasta un doce por ciento para las radicadas a trescientos metros del perímetro exterior del mismo, o en la proporción mayor correspondiente, si se permitiera rebasar aquel volumen de construcción.» (LS 1956, art. 116)

En cuanto a las condiciones del reparto de cargas y plusvalías, su configuración fue variando en función de su aplicación a los dos niveles habituales del planeamiento, el estructural y el pormenorizado. En un principio el reparto, la equidistribución, solo tenía lugar y de forma muy acotada, a la escala más próxima a la intervención, en la Cesión de Viales. La evolución de las sucesivas normas la hizo crecer hasta abarcar la escala estructural, adquiriendo una gran complejidad, con la aparición de distintos instrumentos (Reparcelaciones, Áreas de reparto, Aprovechamientos tipo y medio, Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, ...) como veremos posteriormente.

3.1.2. 1976 Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Veinte años después de la aprobación de la LS 1956 se promulgaba una reforma de un cierto calado, aunque sin alterar los principios fundamentales que habían regido la construcción de la expansión urbana. El diagnóstico oficial ponía el énfasis en la indisciplina imperante, que había permitido esquivar las obligaciones derivadas del planeamiento, así como en las carencias de los mecanismos para lograr una distribución justa y equitativa de cargas y beneficios.

El planteamiento era más novedoso cuando denunciaba que los extraordinarios beneficios derivados de la concesión de grandes volúmenes de edificación estaban insuficientemente contrapesados por la escasa cuantía de las cargas exigidas, lo cual había permitido la apropiación por manos privadas de importantes beneficios irrenunciablemente públicos, al tiempo que se generaba un déficit acumulado de infraestructuras, tanto primarias como secundarias. Nótese que se aducía que los beneficios derivados del planeamiento eran **irrenunciablemente** públicos, si bien esta afirmación tenía luego escasas consecuencias, a pesar de la indicación de que un objetivo de la reforma era el de rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo edificable. En ese sentido, la norma daba un tímido, pero decisivo, paso al establecer que junto con la cesión gratuita de los suelos no edificables o con usos no lucrativos (dotacionales diríamos hoy), se imponía la cesión, también gratuita, a la Administración de una cantidad de suelo edificable no dotacional, fijada en un 10 % del aprovechamiento de cada sector. Una polémica determinación, que irá variando en posteriores reformas. Obsérvese que la proclama de la irrenunciabilidad en los beneficios de la Administración quedaba al final limitada a un exiguo diezmo.

Un aspecto sin duda positivo fue el de precisar detalladamente unas dotaciones mínimas, unos estándares, en concreto las que afectaban a los suelos destinados a *viales, parques y jardines públicos, templos, centros docentes y culturales, y aparcamientos, y demás servicios de interés general*. Por contra, en este texto no se cuestionaba el protagonismo casi exclusivo otorgado a los propietarios fundiarios, una competencia matizada por la insistencia en que debía procederse a un reparto equitativo. La atribución de este protagonismo a los terratenientes se mantendrá inalterada hasta 1994, cuando se aprobará la LRAU, aunque acotada inicialmente al ámbito de una autonomía, el País Valenciano.

3.1.3. 1992 Texto Refundido Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

La Ley del Suelo de 1990 (en adelante **LS 1990**), y su corolario el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en adelante **TRLS 1992**), tuvo una corta vida ya que fue prácticamente anulada por el Tribunal Constitucional por invadir competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Fue la primera ley urbanística aprobada tras la Constitución de 1978, recogiendo algunos de sus preceptos en relación al suelo y al urbanismo, concretamente aquel que indicaba que *«la Comunidad participará en las*

plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos» (art. 47.2). Tal participación ya existía, como hemos visto, al haber sido fijada en el TRLS 1976 en un 10 % del *Aprovechamiento Medio* de cada sector. El nuevo texto ampliaba y elevaba la *participación de la comunidad* como norma general a un 15 % del *Aprovechamiento Tipo*, en unos nuevos ámbitos identificados como *Áreas de Reparto*, aunque excepcionalmente podía llegar al 50 % en suelo urbano. El resto de las plusvalías, el 85 %, eran susceptibles de apropiación por los titulares de los terrenos. Un polémico avance que será objeto de reformas y contrarreformas, permanentemente cuestionada por los agentes urbanos que la consideraban excesiva.

La efímera vigencia del TRLS 1992, objeto de una amplia anulación por parte del Tribunal Constitucional (Sentencia, 61/1997), hizo imposible saber si la complejidad que introducía hubiera permitido a la mayoría de los agentes involucrados, y en primer lugar la propia Administración, implementarla adecuadamente, pero también a los técnicos.

3.1.4. 1994 Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, Generalitat Valenciana

Los recursos planteados por varias comunidades contra el TRLS 1992, argumentando la invasión competencial en una materia de competencia estrictamente autonómica como es el urbanismo, les condujo a aprobar legislaciones propias, incluso antes de que dicha norma fuera prácticamente anulada en 1997 por el Tribunal Constitucional. Para el País Valenciano se aprobó en 1994, la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (en adelante **LRAU 1994**), un texto que alteraba en profundidad las reglas del juego con las que se había desenvuelto hasta entonces la actividad urbanística. Su principal novedad, y era una innovación sustancial, fue la sustitución de los propietarios fundiarios como actores protagonistas de la ejecución de la urbanización por otro nuevo: el *Agente Urbanizador*. No vamos a entrar en el análisis detallado de ese marco legal, que ha sido objeto de abundantes, contradictorios y polémicos análisis ³. Nos centraremos, porque ese es el objetivo de este texto, en reflexionar sobre como afectaba al principio de autofinanciación, y a su corolario, la equidistribución.

El Agente Urbanizador. La producción de suelo urbano, desde la aprobación de la LS 1956, había estado con frecuencia bloqueada y retenida por parte de los propietarios fundiarios, como acertadamente había denunciado en su análisis el TRLS 1978. En gran medida ello era consecuencia de la casi exclusiva conducción del proceso de urbanización que la ley les había otorgado. Sólo los terratenientes podían acometer la urbanización, salvo que se actuara por expropiación, cosa que raramente se hizo. Pero, este grupo, en su mayor parte, no eran promotores, ni empresarios, sino simples rentistas a la espera de un comprador dispuesto a pagar las exorbitantes cifras que se pedían por suelos que físicamente seguían siendo agrícolas, pero a los que el planeamiento había “*concedido*” otorgado su condición de urbanizables.

Es cierto que las leyes del Suelo al establecer los denominados *Sistemas de Actuación* contemplaban otras opciones, sin necesidad de recurrir a la autofinanciación (p.e. la intervención por *Expropiación*), pero apenas fueron aplicadas. Tan sólo lo fueron de forma muy acotada en la construcción de conjuntos de vivienda social o en polígonos industriales, siempre y cuando la Administración fuera el promotor. Cuando se recurría a este sistema, era la Administración, quien al actuar como urbanizador, se apropiaba de las plusvalías, pero en los otros dos casos, los de *Cooperación* y *Compensación*, la autofinanciación quedaba netamente definida y fijada, como mecanismo dominante. Veamos con cierto detalle las novedades que la LRAU 1994 aportaba en el mecanismo de autofinanciación.

La autofinanciación en la LRAU 1994, evolución de las relaciones de poder en el ámbito inmobiliario. Más allá del análisis legal, es menester atender a las cambiantes relaciones entre propietarios del suelo, productores inmobiliarios, empresas constructoras y la Administración Pública, o incluso con los movimientos sociales. Sólo así pueden entenderse los cambios introducidos por la LRAU 1994.

Los terratenientes fueron un grupo social muy próximo al poder en el franquismo, especialmente en su etapa inicial, la Autarquía. En esa época, tras la Guerra Civil, los empresarios constructores se encontraban en un estadio de escaso desarrollo, tanto técnico como financiero o de estructura empresarial. Pero durante esos años, entre 1939 y 1976, pudieron crecer, acumular capital y recursos, a la sombra del régimen, de modo que al llegar a los años 90 habían adquirido una influencia y un acceso al poder muy superior al que otrora habían disfrutado los propietarios del suelo. Éstos pasaron a ser considerados como una rémora, calificados incluso de grupo parasitario; eran los “*especuladores*”, responsables de una expansión urbana fuertemente deficitaria, de baja calidad, pero sin que

³ Dos de sus principales valedores son GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, quien fuera Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana entre 1990-1995, y el principal impulsor de la LRAU 1994, y EUGENIO LUIS BURRIEL DE ORUETA, *Conseller d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports* en el período de 1989 a 1995. Ambos han publicado numerosos textos en su defensa, entre los que destacamos (FERNÁNDEZ, 1998; 2003; 2005) y (BURRIEL, 2008)

simultáneamente se cuestionara el papel de los empresarios, también responsables de esa situación, por no mencionar a la Administración. La apuesta de la LRAU 1994 era explícita: la modernización del sector otorgando el protagonismo al “*capital productivo*”, en detrimento de los terratenientes. Ya la LS 1976 había iniciado el camino de esa evolución al establecer lo que dio en llamar el “*urbanismo concertado*”, pero en la LRAU el cambio fue radical, y sobre todo general.

Cambios en las reglas de juego: del propietario al urbanizador. La LRAU 1994, en realidad no alteraba el mecanismo de producción de ciudad, que estamos analizando. Su cambio, y no era cuestión baladí, afectaba a la designación del actor protagonista para la ejecución de los planes. Al dejar a la Administración Pública en una posición subordinada, acabó siendo otra ocasión perdida para formular un escenario diferente, donde las plusvalías generadas por el poder público permanecieran en su órbita.

Una puntualización necesaria: la LRAU 1994 era novedosa..., pero no tanto. En realidad, no inventaba nada nuevo, nada que no existiera previamente. El Agente Urbanizador, designado tras un proceso competitivo, y supuestamente abierto, no dejaba de ser un concesionario de obra pública; con alguna singularidad, ciertamente (GAJA I DÍAZ, 2015). Como el hecho de que fuera él mismo quien redactará el proyecto, y fijara los valores y precios. Pero, no eran estos planteamientos lo más destacable, sino las enormes facilidades dadas al *Urbanizador* para desplegar su tarea; lo desequilibrado de las reglas de juego, en favor de los empresarios y en contra de los terratenientes, lo que trajo consigo un sinnúmero de demandas y pleitos, al considerarse los propietarios objeto de actuaciones abusivas (GAJA I DÍAZ, 2008).

La LRAU 1994 se aprobó poco antes de la eclosión del boom inmobiliario finisecular (1996-2007). Fue como echar gasolina al fuego. Si la TRLS 1992 apenas tuvo margen para testar en la práctica algunas de sus más relevantes novedades (la expropiación como sanción a la retención de solares, p.e.), a la LRAU 1994 le pasó lo contrario. Dos años después de su aprobación arrancaba un ciclo expansivo de magnitudes insólitas, lo cual le permitió aplicarse de forma inmediata. El balance es inequívoco. Desde un punto de vista cuantitativo, y para los objetivos declarados en la ley, fue un éxito total. Pero, no es oro todo lo que brilla...

Balance de la Autofinanciación por medio Agentes Urbanizadores. La ejecución del planeamiento por medio de Agentes Urbanizadores, en el marco de la aplicación del principio de autofinanciación, puede ser calificado de éxito total si sólo consideramos el aspecto cuantitativo, el total de superficie urbanizada. Para hay que valorar otros aspectos. Aparentemente con este procedimiento a las Administraciones municipales urbanizar les sale gratis. En el modelo de la LRAU, un empresario, ganador del “*concurso*”, es designado como *Urbanizador*, con atribuciones más propias de una Administración Pública. Planea, reparcela, urbaniza, cede los terrenos dotacionales y entrega, llave en mano, las obras de urbanización. El papel de la Administración es sumamente pasivo, relegado a funciones de puro control, en el mejor de los casos. Aparentemente una situación *win – win*. La Administración Municipal conseguía la ejecución de los planes, sin inversión ni apenas esfuerzo, obtenía cesiones y equipamientos gratuitamente, recaudaba impuestos y tasas. Los propietarios fundiarios veían revalorizarse sus terrenos. El sector inmobiliario disponía de una oferta de solares en cantidades impensables anteriores; se generaban puestos de trabajos. Un sueño para todos, que devino una pesadilla cuando el castillo de naipes se vino abajo.

Pasemos por alto, ignorando en este momento, el atropello no sólo de los terratenientes, sino también de muchos pequeños propietarios cuyos derechos eran gravemente cercenados. ¿Qué Ayuntamiento se iba a oponer a operaciones así planteadas? En un momento inicial, las obras aportaban ingresos por licencias a las arcas municipales; creaban puestos de trabajos (aunque fuera empleo poco cualificado, de baja calidad y a corto plazo), ponían en el mercado solares (algo que desde la aproximación neoliberal siempre se reivindica como forma de condicionar a la baja en los precios). Aparentemente un negocio redondo. Pero estos argumentos eclipsaban otros. La enorme cantidad de suelo urbanizado producido en el boom constructor devino, tras el crack de 2017, una carga para las finanzas municipales, al no cubrir la recaudación, básicamente el IBI, el coste de la prestación de servicios urbanos obligatorios que corren a cargo de los Ayuntamientos: limpieza, alumbrado, seguridad y vigilancia, recogida de basuras, ajardinamiento, mantenimiento de las infraestructuras, ... en suma, todos los servicios urbanos que por ley deben prestarse, con independencia del grado de ocupación de un área urbana. Además de los costes financieros del mantenimiento de cientos o miles de hectáreas urbanizadas y vacías, o casi vacías, no se puede ignorar el coste ambiental, la destrucción de capital natural, sin que el capital artificial producido pueda servir de contrapeso por su escasa utilización. Junto

a otras consideraciones que atañen al paisaje, al modelo económico, a los valores sociales, o al condicionamiento de las estrategias espaciales urbanísticas, en las que ahora no vamos a entrar.

3.1.5. 2008 Texto Refundido Ley de Suelo

Las posteriores reformas y textos legales, ciñéndonos al ámbito estatal, la Ley del Suelo de 2007 (en adelante **LS 2007**), el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 (en adelante **TRLS 2008**), o el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015 (en adelante **TRLS de 2015**), apenas alteraron el principio de autofinanciación. Tras el varapalo del Tribunal Constitucional de 1997, el TRLS 2008 se enunció como una norma de mínimos; de hecho, en ella se llegaba a afirmar que no era una ley urbanística (sic). A destacar la mención, corta y sin consecuencias notables, de 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*» (EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, II).

A pesar de que el título de esta norma se había modificado calificándola de *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, pocas consecuencias concretas contenía. Fue más un aviso del cambio de rumbo que se avecinaba. A los efectos de este texto nos interesa de forma principal, y a ella saltaremos, las aportaciones de la LRRR 2013.

3.1.6. 2013 Ley Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas

Con la aprobación en 2013 de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, llegaba, por fin, una norma cuyo objetivo era la intervención en la ciudad consolidada, no la expansión urbana (MOYA, 2014). Un texto tardío, si consideramos que desde mediados de los 70 el cambio de estrategia estaba en plena discusión en toda la UE, especialmente tras la aprobación en 1973 del *Piano di Edilizia Economica e Popolare* para Bolonia, como hito y mojón. Pero esta norma, largo tiempo esperada, no alteraba un principio fundamental, el de la autofinanciación. Un error, que puede llegar a hacerla inservible.

Aunque las leyes urbanísticas de finales del siglo XX ya habían hecho hincapié en la necesidad de cambiar de estrategia, pasando de la producción de nueva ciudad a potenciar las intervenciones en los suelos consolidados, en línea con unos planteamientos que poco a poco se iban imponiendo en toda Europa, es con la LRRR 2013 cuando esta opción adquiere un protagonismo del que hasta entonces no había disfrutado. Pero esta brevísima norma, de 19 artículos, no trajo el decidido cambio de rumbo, necesario y esperado. Los puntos fundamentales del sistema (autofinanciación, definición del sujeto actuante, equidistribución) apenas se vieron alterados. Es más, explícitamente, desde el mismo Preámbulo se apostaba por el mantenimiento del principio de **autofinanciación**, señalándose que era preciso «*generar un marco normativo (...) que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas*» (LRRR 2013 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, II). Generación de plusvalías en román paladino.

En cuanto a los **sujetos** legitimados para la ejecución del planeamiento (de *obligados* eran calificados en el art. 8) se mencionaban los propietarios y las Administraciones Públicas. En este aspecto, sorprendentemente, la norma daba un paso atrás, al considerar sólo a los propietarios o a la Administración, sin contemplar nada equivalente al *Urbanizador*, que podría ser una especie de agente rehabilitador, regenerador o renovador. Sólo de forma parcial, y poco concreta, se mencionaba la posibilidad de que pudieran actuar otros sujetos distintos de los propietarios o de la Administración, con la condición de que lo hicieran por medio de un concurso (art. 13). En la ciudad consolidada, teniendo en cuenta que la tenencia en propiedad es el régimen dominante, serán los propietarios, ineluctablemente, los actores protagonistas. La norma no lo ignora y para ello contiene disposiciones pensadas para obligarles a hacer frente a los gastos derivados de las operaciones de rehabilitación.

La viabilidad económica y el deber de conservación. Con tal fin, se establece la novedad más significativa: la obligatoriedad de incluir en todo plan urbanístico una **Memoria de Viabilidad Económica** (en adelante **MVE**), con una doble finalidad: «*asegurar la rentabilidad de la operación equilibrando beneficios y cargas*» (art. 11) para los propietarios incluidos en un ámbito de actuación, y obligarles a costear la operación.

Conscientes de la dificultad de obligarles a hacer frente a los gastos derivados de una operación de rehabilitación, se recurre al deber de conservación genérico que todo propietario tiene, para a partir de ahí establecer su obligación de contribuir a la financiación de las operaciones de rehabilitación. Matizándola con un límite: la viabilidad de estas actuaciones requiere que su coste neto (deducidas las eventuales subvenciones y ayudas) no supere el límite de dicho deber de conservación. La rentabilidad tal y como está planteada en la norma se acota a los términos financieros, es decir al equilibrio entre beneficios y cargas. Ninguna novedad respecto a la filosofía imperante.

La generación de plusvalías se consigue en el planeamiento mediante la inclusión de determinaciones o parámetros de revalorización. Ese es también el planteamiento recogido en la LRRR 2013, donde se señalan 3 elementos como potenciales creadores de plusvalías:

- i) los incrementos de edificabilidad o densidad,
- ii) la introducción de nuevos usos, y
- iii) la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada.

En todos los casos el objetivo perseguido es el de asegurar la rentabilidad de la operación, aunque se apostille que ello debe lograrse «*sin superar los límites del deber legal de conservación*». La continuidad del mecanismo de la autofinanciación se destaca expresa y literalmente como un objetivo central de la MVE indicándose que debe contemplar «*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***». En suma, la LRRR 2013 puede ser considerada como la enésima ocasión perdida, o lo que es peor, una norma anclada en una estrategia, la autofinanciación, que no es viable como modelo general cuando se actúa en la ciudad consolidada.

3.1.7. 2015 Texto Refundido Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

El vigente TRLS 2015 no es una refundición, como da a entender su título, sino simplemente una puesta en orden de muy diversas normas, con el objetivo declarado de evitar la dispersión y las contradicciones que presentaban. Pocas novedades aporta en relación al tema que estamos analizando. A destacar, no obstante, la mención al *Derecho de Superficie*, un interesante instrumento muy utilizado en Estados próximos, escuetamente enunciado, en tan sólo dos artículos (arts. 53 y 54, TRLS 2015), que repiten literalmente lo indicado en la TRLS 2008 (arts. 40 y 41). Asimismo, se creaba la institución del *superficiario*, pero apenas ha tenido aplicación práctica.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO.

Si admitimos que en futuro próximo las actuaciones urbanísticas van a estar más centradas en los suelos consolidados que en la creación de nueva ciudad, la autofinanciación se enfrentará a serias dificultades que pueden llegar a hacerlo inservible. Esta afirmación puede sonar descabellada si consideramos el éxito del modelo, entendiendo por tal su capacidad para producir suelo urbanizado. Precisemos que la aseveración de su inviabilidad sólo tiene sentido en el marco de la hipótesis señalada, la del cambio de estrategia, que pasaría de la expansión a la rehabilitación, entendiendo por rehabilitación de forma genérica las actuaciones en la ciudad consolidada.

El modelo de autofinanciación-equidistribución ha sido exitoso en un sentido cuantitativo; ha sido capaz de producir grandes extensiones urbanizadas; ha funcionado bien cuando las plusvalías generadas por las determinaciones del planeamiento permitían pagar los costes de la urbanización, pero es incapaz de gestionar la transformación sin crecimiento, en ausencia o con una fuerte reducción de las plusvalías urbanísticas, algo sumamente difícil de lograr en este tipo de operaciones. Sin plusvalías el modelo de autofinanciación no funciona, pero, ¿cómo se pueden generar plusvalías en un entorno consolidado y ocupado en su mayor parte por tenedores particulares?

La creación de plusvalor en las operaciones de rehabilitación. Si se acata el principio de la autofinanciación, no hay más camino que el de proponer actuaciones que generando plusvalías sean susceptibles de ser apropiadas por la iniciativa privada, requiriendo a cambio el cumplimiento de las obligaciones exigibles, algo no siempre fácil o incluso posible.

En las intervenciones en suelos consolidados podemos distinguir 3 formas de generar plusvalía. La primera consistiría en la **colmatación** de los espacios libres o no ocupados por la edificación, asignando usos lucrativos de mayor valor añadido. Notoriamente, los hoteleros, terciarios..., pero sin descartar los residenciales. Una forma de actuar que incrementaría la densidad en unos tejidos que frecuentemente ya están excesivamente saturados. La segunda, bastante similar a la anterior, propondría la **sobre elevación** de parcelas ya edificadas; con un resultado coincidente, la densificación. Esta opción es de entrada menos conflictiva, ya que aparentemente no se ocupan nuevos suelos. La tercera pasaría por la **potenciación** de algún elemento específico, natural o urbanístico, que incremente los valores inmobiliarios. Por ejemplo, la mejora en la accesibilidad a elementos naturales apreciados (una playa en el caso de El Cabanyal); la proximidad a un equipamiento público (un campus universitario en el PAI de Benimaclet) o alguna otra dotación (como un gran hospital en el caso del PAI de Malilla Norte), o la contigüidad a un parque (caso del Parc Central). A nadie se le escapa que este tipo de propuestas acaban induciendo procesos de gentrificación. Atrapados en el mecanismo de autofinanciación, las actuaciones de mejora del medio urbano que no generen plusvalías son difícilmente asumibles, no encajan en el sistema.

5. CASOS DE ESTUDIO

Hemos seleccionado como casos de estudio para mostrar los problemas, las limitaciones y contradicciones de la aplicación del principio de la autofinanciación en los suelos consolidados, dos intervenciones: la del *Plan Especial de El Cabanyal*, y el *Programa de Actuación Integrada* redactado para la construcción del Parc Central, ambos en la ciudad de València.

5.1 El Plan Especial de El Cabanyal (PEC)

Antecedentes. El conflicto urbanístico en barrio de El Cabanyal trae causa del Plan General de 1988, donde se contemplaba, como una opción, la prolongación de la avenida de Blasco Ibáñez hasta el mar. E incluso antes, si nos remontamos al proyecto originario del entonces llamado *Paseo de València al Mar* de Casimiro Meseguer (1893). Mientras el PGOU de 1988 había dejado abierta la decisión sobre el futuro del barrio, se aprobaba en 1993 la Declaración como **Bien de Interés Cultural** (en adelante **BIC**) del conjunto de El Cabanyal – El Canyameler – Cap de França, dentro de los ámbitos patrimoniales protegidos en el municipio (Decreto 57/1993). Esta medida iba a generar contradicciones y enfrentamientos a corto plazo, al dejar el futuro del barrio en la incertidumbre: una parte, protegido como BIC, pero otra pendiente de su desarrollo como **Área de Planeamiento Diferido** (en adelante **APD**).

Pero el detonante inmediato del enfrentamiento fue el encargo, el 24 de julio de 1998, por Ayuntamiento de un *Plan Especial de Protección y Reforma Interior* (en adelante **PEPRI**) que, optando por la prolongación de la avenida de Blasco Ibáñez, suponía la demolición de una banda de 100 metros de anchura, ocupada por más de 400 inmuebles, 1.651 viviendas en total. Conviene no pasar por alto que esta opción, la que permitía la prolongación de la avenida y la demolición de una parte significativa del barrio, estaba contemplada como una posibilidad más en el PGOU de 1988, y que la decisión final podía haber sido otra. El PEPRI fue aprobado por resolución de 2 de abril de 2001 (Ajuntament de València, 2001), y estuvo vigente durante 14 años, hasta su derogación en 2015. El conflicto estaba servido. El vecindario se organizó en torno a la *Plataforma Salvem El Cabanyal*⁴, coordinando la lucha contra el plan. Esta organización vecinal se mantuvo activa y combativa durante nada menos que 20 años, un caso extraordinario de movilización ciudadana, hasta su disolución en junio de 2019 (VÁZQUEZ, 2019).

Hasta llegar al PEC. La oposición al PEPRI se tradujo asimismo en la elaboración de una serie de documentos alternativos, entre los que destaca el que el grupo socialista municipal, Partit Socialista del País Valencià (en adelante **PSPV**), presentó a finales de 2008, la llamada **Via Verde VLC**⁵, un proyecto sumamente interesante, pese a que, al estar planteado desde la oposición y sin posibilidad alguna de ejecutarse, haya quedado arrinconado, olvidado.

Tras las elecciones de 2015, la Generalitat acordaba, el 8 de julio de 2016, como primera medida en relación a la situación en El Cabanyal, suspender el PEPRI de 2001, al tiempo que aprobaba unas *Normas Urbanísticas Transitorias de Urgencia* (CHOPVT, 2016), abriendo un horizonte de esperanza para el barrio. Posteriormente, se formularon desde la Administración otras dos iniciativas. De forma casi inmediata la redacción de una *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integral* (en adelante **EDUSI**), y a continuación el **PEC**.

⁴ El portal de la plataforma *Salvem El Cabanyal* es una fuente insustituible de información y documentación de este caso. <http://cabanyal.com/> <2019 11 03> Recuperado <2021 10 14>

⁵ *Via Verde VLC*, era metodológicamente era un planteamiento innovador que incorporaba de forma precursora el concepto de *Infraestructura Verde*, aunque no lo denominara de tal forma. Cfr. <http://viaverdevalencia.blogspot.com/2008/07/> <2020 10 03>

Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI, 2017-18). Acogiéndose a la financiación que proveía el programa *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (en adelante **FEDER**), el Ayuntamiento anunció en 2015 su voluntad de implementar un documento de *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado*, para *El Cabanyal-El Canyamellar-Cap de França*. Una actuación que, como su propio nombre indicaba, desbordaba el marco de las actuaciones urbanísticas tradicionales, y que fue presentada a la ciudadanía en 2017 (Ajuntament de València, 2017a).

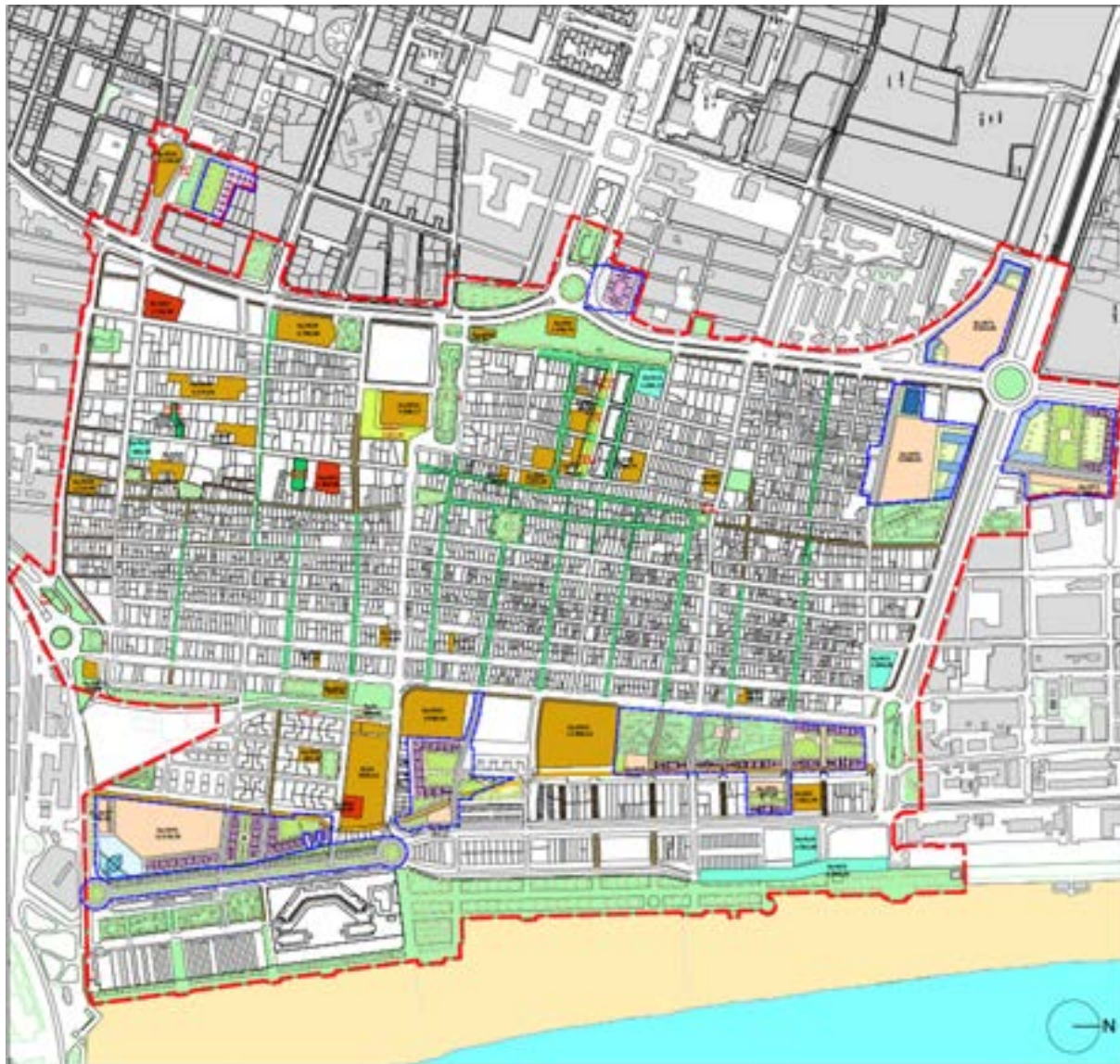


FIG. 1. Pla Especial de El Cabanyal. Documento para la 2ª Exposición Pública. Plano de síntesis, mayo 2020.

Tras derogar el PEPRI, el Ayuntamiento dejó languidecer la EDUSI, al tiempo que encargaba la redacción de un PEC. Con algo de retraso, el plan fue finalmente expuesto al público en una primera versión en abril de 2019, pocos días antes de las elecciones municipales, y en una segunda en 2020. Cuando parecía que la protección y salvaguardia de El Cabanyal estaba, sino asegurada, por lo menos encauzada, la presentación del PEC generó el rechazo de una parte de los vecinos, reabriendo el enfrentamiento con el Ayuntamiento.

La fractura entre los movimientos sociales. La irrupción en escena del PEC causó un daño colateral: el enfrentamiento entre movimientos ciudadanos. De una parte, la *Plataforma Salvem El Cabanyal* y la *Associació de Veïnes/ns de El Cabanyal - El Canyamellar*, y de otra la asociación *Cuidem El Cabanyal - El Canyamellar* (ASSOCIACIÓ CUIDEM EL CABANYAL-CANYAMELAR, 2019) ⁶. Aunque ambas presentaron

⁶ *Cuidem Cabanyal-Canyamelar* es una asociación impulsada por el colectivo *Cabanyal Horta*, una entidad que promueve la reutilización de espacios de escaso uso como huertos urbanos.

alegaciones al PEC, el contenido y el objetivo de las mismas eran netamente diferentes (SALVEM EL CABANYAL, 2019 04 06).

Uno de los aspectos que más rechazo despertó en el vecindario fue la determinación del PEC, en su versión de 2019, de construir más de 1.000 nuevas viviendas, al tiempo que incrementaba las alturas de la edificación. Esta opción era casi inevitable a tenor de la hipótesis de gestión adoptada por el plan, la de la **autofinanciación**. En segundo lugar, la alegación ponía el énfasis en la denuncia del proceso de gentrificación turística o turistificación, una dinámica que estaba afectando a casi todos los conjuntos históricos y frente a la que no se adoptaban en el PEC medidas.

Por su parte **Cuidem** tuvo el acierto de alegar no sólo contra lo que consideraban inadecuado, sino de proponer una idea novedosa para el conjunto de los tres barrios: la llamada **Via Verde Cabanyal**⁷. En cambio, la posición de la **Plataforma Salvem El Cabanyal** y la de la **Associació de Veïnes/ns El Cabanyal** ante el PEC no fue de oposición frontal. Ambas presentaron conjuntamente una alegación en la que no se posicionaban de una forma tan crítica como en la de **Cuidem** (SALVEM EL CABANYAL, 2019 04 06). Puede entenderse el punto de vista de **Salvem-AA.VV.**, tras tantos años de lucha y enfrentamiento durísimos, es comprensible su opción por disponer de un plan urbanístico cuanto antes, aunque como en su alegación se señala no a cualquier precio. Un posibilismo que se repetirá también en otros casos, como el del PAI de Benimaclet.

La creación de plusvalías en el PEC. El PEC fue expuesto al público en dos ocasiones, en 2019 y en 2020. En la segunda versión se introdujeron modificaciones que afectaban a la rentabilidad del plan, como la reducción de alturas en varias zonas o el reestudio de algunas unidades de ejecución previstas, reduciendo su número, el ámbito. Este plan es un caso en el que explícitamente se apuesta por la creación de plusvalías como mecanismo para la gestión del plan. Con tal objetivo el PEC incluye las siguientes determinaciones:

- la construcción de más de 1.000 viviendas en 5 unidades de ejecución en la primera versión, reducidas en 2020, tras la primera exposición al público, a 703 nuevas viviendas (422 protegidas y 281 de libres)
- un hotel de XXV plantas, reducido a XV en 2020, y presentado, como es habitual, como un "hito"
- 6 aparcamientos, 5 en altura con más de 1000 plazas y otro subterráneo de 240 plazas
- 235 viviendas alojamiento dotacional (sic)⁸
- en el resto del plan las alturas oscilaban de IV a V plantas

No pueden sorprender las decisiones del PEC, son coherentes con un modelo de gestión asumido conscientemente. Porque como proclamaba Gerardo Roger Fernández, uno de los redactores del documento, esta estrategia «es para generar plusvalías con las que obtener recursos y pagar dotaciones... ¡Aquí no especula ni Dios!» (VEÏNA CABANYALERA, 2019 02 27). Y en el fondo tenía razón; el mecanismo de ejecución adoptado, el de «que las plusvalías que obtenga el ayuntamiento de las operaciones de urbanización serán las que permitan sufragar las viviendas protegidas o los equipamientos públicos. Sin unas, no habrá los otros. Si A, y sólo si A, habrá B.» (VEÏNA CABANYALERA, 2019 02 27), no es estrictamente un caso de especulación (entendida como la apropiación de beneficios sin aportación de capital ni trabajo), pero no deja de ser una opción obsoleta, inviable en la situación actual, que conduce irremisiblemente a proponer soluciones como las que contempla el PEC. Un planteamiento en el que Luis Casado, corredactor del plan, insistía al considerar «las plusvalías como financiación de dotaciones públicas y viviendas protegidas», destacando la referencia que hacía «a las dos principales fuentes de esas plusvalías, el hotel proyectado en la calle Eugenia Viñes con Marcos Sopena y las Escuelas de Formación Privadas de Tarongers con Serrería» (VEÏNA CABANYALERA, 2019 03 26).

⁷ Pese a la similitud en la denominación con el proyecto **Via_Verde VLC** de 2017, la propuesta **Via Verde Cabanyal** no guarda ninguna relación con el primero.

⁸ Las "viviendas-alojamientos dotacionales" son alojamientos en suelo de dominio público destinadas en régimen de arrendamiento a menores de 35 años, mayores de 65 y colectivos sociales vulnerables.

Añadían los redactores que esos aprovechamientos adicionales serían directamente gestionados por la Administración y reinvertidos en la adquisición de suelo dotacional, aunque sin indicar como (Serra, 2020).



FIG. 2. Infografía Hotel hito, PEC 2020

Balance beneficios - cargas. El PEC asume explícitamente la autofinanciación como mecanismo para su ejecución. Cuando se aplica a la expansión urbana, las plusvalías proceden mayoritariamente del incremento del valor que acompaña a la transformación de los suelos rústicos en urbanos, asumiendo que deben cubrir el coste total de la urbanización. Pero cuando se interviene en suelos consolidados, la generación de las plusvalías por cambio de su condición (rústico a urbano) sólo puede darse en las bolsas de suelo sin urbanizar que puedan delimitarse. El resto se genera, como ya se ha señalado, mediante la introducción de elementos singulares, la sobreelevación o la densificación. Se entiende, también, análogamente y en todo caso, que el conjunto de las plusvalías derivadas del plan debe cubrir el coste total de la operación. Así lo concibe el PEC, cuando en su MVE señala, transcribiendo lo dispuesto en el Anexo XIII de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante **LOTUP 2019**) que *«En el caso de actuaciones de rehabilitación, renovación o regeneración urbana, el análisis comparado se basará en los parámetros urbanísticos vigentes y en los eventuales incrementos a atribuir con la finalidad de garantizar la rentabilidad de la actuación, considerando el importe total de la inversión a realizar así como el importe de las ayudas públicas directas e indirectas que la actuación pudiera recibir y las eventuales indemnizaciones que hubiera que asumir, teniendo en cuenta el límite del deber legal de conservación.»* (LOTUP 2019, ANEXO XIII)

Pero el total de las plusvalías, de los costes o de los ingresos, derivados del PEC 2020, no se concretan, por lo que es difícil saber si serían suficientes para ejecutar el plan. A modo de ejemplo, indicar que la venta del suelo público donde está previsto el "hotel hito" se estima en unos 9 millones de euros, una cifra irrelevante para las necesidades de rehabilitación residencial del barrio, sin que a la vez se cuantifique el coste total de la obtención de los "equipamientos públicos", algunos de los cuales son dudosos en su consideración como tales (no se trata de centros sociales, escolares o sanitarios, sino de aparcamientos y viviendas que pueden incorporar negocios en bajos o primeras plantas) (GRAU, 2020).

La MVE del PEC acota el análisis de la viabilidad, entendida como pura rentabilidad para los agentes privados (*«análisis comparado cargas beneficios»* lo denomina la ley), a las cuatro Unidades de Ejecución y a las actuaciones de transformación en suelos de titularidad municipal, de las que se afirma que satisfacen los umbrales de rentabilidad (PEC MVE, 2019, 37-40), con lo que no se puede garantizar

que los costes totales de la ejecución del plan se puedan cubrir, es decir, no podemos saber si dicha comprobación es de suma cero.

5.2 El PAI del Parc Central

La propuesta para convertir los terrenos de la Estación del Norte de València y su haz de vías aledañas, en una zona verde, bautizada como *Parc Central*, surge con el PGOU de 1988, aunque será a partir de 2003, con la firma de un convenio entre el Ministerio de Fomento, la Generalitat, el Ayuntamiento de València, y la constitución de la sociedad *Valencia Parque Central Alta Velocidad 2003* (en adelante **VPC**)⁹, cuando la operación se impulse. En 2007 el Ayuntamiento aprobaba la *Homologación Sectorial Modificativa del Plan General Sector Centro y Sur*, y el *Plan de Reforma Interior A.4.1 Actuación Urbanística Parque Central* que lo desarrollaba. Después de numerosos proyectos, planes y concursos frustrados, de los que aquí no podemos dar cuenta, finalmente el 27 de junio de 2014 se aprobaba también definitivamente el documento para su ejecución, el *PAI de la Unidad de Ejecución A.4.1 Parque Central*, concisamente conocido como el PAI del Parc Central. Un PAI de gestión directa, cuyo agente urbanizador (VPC) es una sociedad con un 100 % de capital público.

La consecución del Parc Central está condicionada por la solución del problema ferroviario, por la eliminación del entramado de vías que actualmente lo ocupan. Es una condición *sine qua non*, para completarlo, y para unir los barrios del sur de la ciudad, hoy separados por líneas de ferrocarril.



FIG. 3. Plan de Reforma Interior A.4.1 Parc Central, 2006.

En el PAI-PC también se opta expresamente por la autofinanciación, llevando la aplicación del mecanismo al límite, develando todos sus problemas y contradicciones, porque en esta ocasión el documento se redacta para materializar una dotación pública, una zona verde. La opción por la autofinanciación lleva inevitablemente a tener que introducir una notable cantidad de edificabilidad privada lucrativa, algo contradictorio con su carácter de zona verde dotacional pública. Para soslayar este problema, el PAI-PC distingue 2 ámbitos diferenciados. El primero, el propio parque, en el interior del cual se ubica una considerable edificabilidad, un auténtico dislate. La segunda, zonas próximas al parque, antes ocupadas por naves industriales, pero incluidas en el PAI-PC, donde se concede un volumen de edificabilidad todavía mayor.

⁹ La Sociedad Valencia Parque Central, conocida por su acrónimo **VPC**, es la gestora de la operación. La integran el Ministerio de Fomento, la Generalitat, el Ayuntamiento de Valencia, y Renfe-ADIF.



FIG. 4. Recreación del Parc Central, Arquitecta Kathryn Gustafson.

La ordenación del Parc Central: el proyecto Gustafson. El proceso hasta disponer de una ordenación aprobada y ejecutable fue largo y laborioso. Tres concursos previos no dieron con una solución aceptada por las Administraciones implicadas. Finalmente, el IV convocado en 2009 por VPC, dio como ganadora la propuesta presentada la arquitecta paisajista estadounidense Kathryn Gustafson, que es la que se ha ejecutado en la parte disponible ¹⁰.

Parámetros urbanísticos del PAI-PC. El proyecto Gustafson mantenía, como todos los demás concursantes, los parámetros urbanísticos fijados por el planeamiento, a saber:

Programa Actuación Integrada, Unidad de Ejecución	m2s	
A.4.1 "Parque Central"		
Superficie Unidad de Ejecución		633.411,66
Superficie Usos lucrativos (Parcelas edificables privadamente)		73.696,72
- Uso Residencial renta libre	50.169,03	
- Uso Residencial VPP	7.514,34	
- Uso Terciario exclusivo	16.013,35	
Dotaciones Públicas: Red Primaria m2s		393.375,42
- Parques (P/QL+JL)	249.630,33	63,46 %
- Red viaria (P/RV)	143.745,09	36,54 %
Dotaciones Públicas: Red Secundaria m2s		166.339,52
- Jardines e itinerarios peatonales (S/JL+IP)	67.258,98	40,43 %
- Equipamiento Educativo-cultural (S/EQ-ED)	33.419,19	
- Equipamiento Deportivo-recreativo (S/EQ-RD)	7.319,41	
- Equipamiento Administrativo-institucional (S/EQ-AD)	3.159,38	
- Otros Equipamientos sin determinar (S(EQ)	12.075,56	
- Red viaria v aparcamientos (S/RV+AV)	43.107,00	
Dotaciones Públicas (Primarias + secundarias) TOTAL		559.714,94
Aprovechamiento tipo / medio: 1,0417 m2t/m2s		

Tabla 1. AT 1 Parámetros urbanísticos principales de la actuación integrada

¹⁰ No es objetivo de este texto analizar la propuesta ganadora, sino el mecanismo de ejecución. La edificabilidad contenida en el PAI-PC debía ser obligatoriamente asumida por todos los participantes en el concurso, sin alteración alguna.

Las zonas verdes en el PAI-PC. En realidad, lo que se conoce como *Parc Central*, la zona ajardinada, es sólo una parte del ámbito ordenado por el PAI-PC. Del total de la superficie ordenada en la UE-1 por el PAI-PC (633.411,66 m²s) el parque propiamente dicho, la dotación de carácter primario, ocupa 249.630,33 m²s (un 39,40 %). A los que podrían añadirse 67.258,98 m²s de jardines y zonas verdes de carácter secundario; aun así, las zonas verdes, apenas alcanzarían la mitad de la superficie ordenada.

Otras dotaciones públicas. Por su parte los equipamientos públicos, de carácter secundario todos ellos, excluyendo las zonas verdes y los viarios, suman un total de 55.973,54 m²s, una cifra considerada insuficiente, dado que no tiene en cuenta el incremento de población derivado de la ejecución de la edificabilidad, estimado en unos 11.400 habitantes, y que se trata de una zona ya infradotada (EL ROGLE, 2020: 22)

La edificabilidad residencial lucrativa. En el PAI-PC no se indica el número total de viviendas a construir. Según los cálculos efectuados por EL ROGLE (2020: 5), a partir de las edificabilidades indicadas en el propio documento, el techo potencial ascendería a 5.021 viviendas. Hasta la fecha la operación de mayor envergadura desarrollada en la ciudad, oculta bajo la cobertura del parque.

Edificabilidad	m2t	%
- Residencial renta libre	435.056,04	69,15
- Residencial VPP	67.083,82	10,66
- Terciario exclusivo	127.000,00	20,19
Usos lucrativos (Edificabilidad privada Total)	629.139,86	100,00

Cabe reseñar que el porcentaje de vivienda de protección pública (13,35 % del total de techo residencial) incumple lo establecido en la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de 2014 (en adelante **LOTUP 2014**) (art. 33) que lo fija en un mínimo de un 30 %, si bien este hecho no puede impugnarse ya que el documento fue aprobado con anterioridad, cuando este porcentaje no era de obligado cumplimiento. A destacar asimismo que no se establece ni un solo metro cuadrado con destino a vivienda pública de gestión directa, mientras se diseñan 4 torres de XXV plantas, dos de las cuales, con 80.000 m²t, pueden contener “*usos terciarios*”, que muy probablemente se dediquen a actividad hotelera. Esta decisión agrava el riesgo de que se desaten procesos de gentrificación frente a los que no se adoptan ninguna medida.

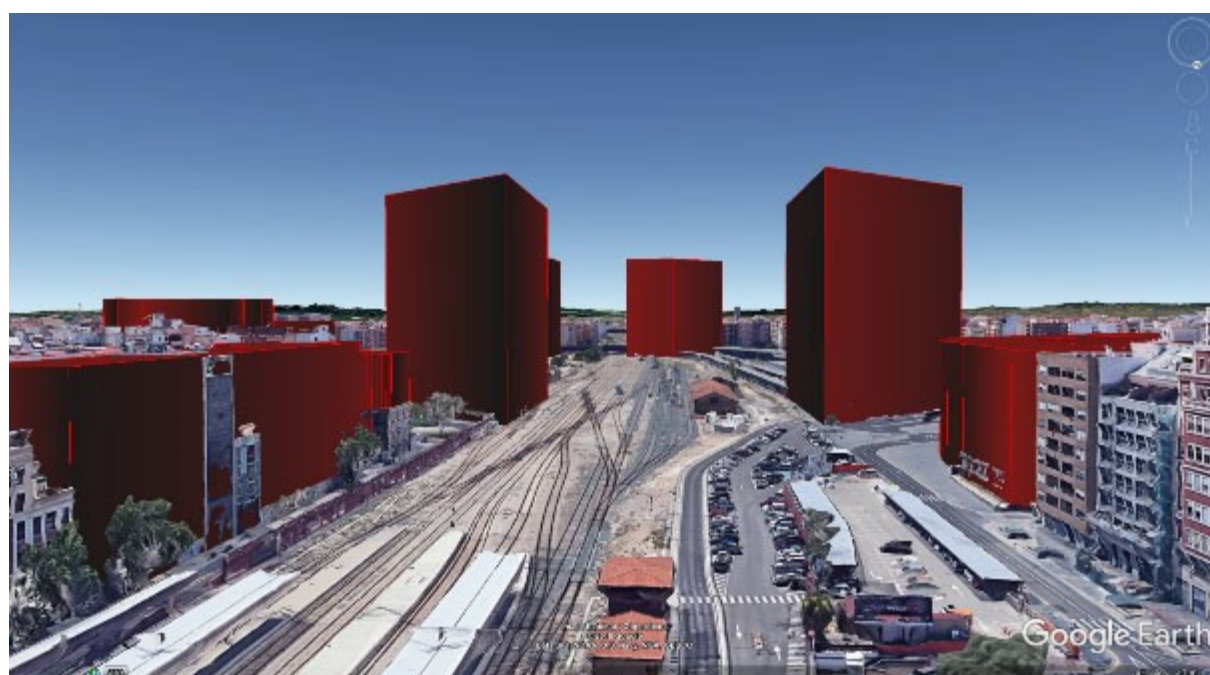


FIG. 5. *Parc Central sense Especulació*. Recreación de la solución propuesta, 2019

La edificabilidad que contempla el PAI-PC, ciertamente elevada, se ha enmascarado, disimulándola incluso gráficamente, frente a la parte ajardinada. Los aprovechamientos lucrativos terciarios pensados para “alimentar” la operación, son una consecuencia inevitable de la estrategia de gestión planteada, que consiste en la generación de plusvalías sufrague la operación. Esa elevada edificabilidad no responde en absoluto a necesidades habitacionales de la población de la ciudad; más bien al contrario, ampliará un parque residencial que ya es desproporcionado.

No pueden sorprender por tanto las críticas de que ha sido objeto, entre las que podemos destacar por su claridad la de Hammerstein & Cabrejas

«Aunque parezca paradójico, el actual proyecto del Parc Central deteriorará mucho la habitabilidad y salud de la ciudad de València. Es mucho más que un jardín en el corazón de la ciudad, incluye también una operación inmobiliaria de crecimiento urbanístico con altas dosis de cemento, asfalto, coches, humos y polvo tóxico, rascacielos, centros comerciales, hoteles, equipamientos, aparcamientos, miles de nuevas viviendas y un grandioso túnel taladrando las entrañas de la ciudad. Su megalomanía desarrollista y neoliberal significará obras interminables con impacto ambiental de incalculables efectos dañinos.» (HAMMERSTEIN, D, & CABREJAS, M, 2017 12 06)

5.2.1 ¿Cuánto y quién paga la Operación Parc Central?

Cuánto. La parte de parque ejecutada, inaugurada el 17 de diciembre de 2018, sobre una superficie de 110.826 m² de superficie, un 40 % del futuro parque, tuvo un coste de 22 millones de euros (VÁZQUEZ, 2014). El presupuesto total del parque asciende a 96.013.931,35 euros (AJUNTAMENT DE VALÈNCIA, 2014b). Cifras ciertamente exiguas, apenas un 3 % del total del coste de la operación del *Túnel Pasante AVE* en la que se inscribe, estimado inicialmente en 800 millones de euros, y que cálculos oficiales posteriores elevan hasta los 3.100 millones, un monto no definitivo y pendiente de la publicación de un nuevo *Estudio Informativo*, que debía haberse hecho público ya en 2020 (ROMERO, 2017). El hecho es trascendental, si se pretende justificar el mecanismo de autofinanciación con el argumento de la obtención del parque, porque las plusvalías derivadas del aprovechamiento urbanístico otorgado por el planeamiento, que EL ROGLE en su informe (2020: 3), a partir de datos de la sociedad VPC, estima en 310,5 millones de euros, ni siquiera cubrirían el 10 % del coste total de la operación ¹¹. No debe pasar desapercibido que, aun siendo la Administración Pública el propietario mayoritario, existen en la UE A.4.1 propietarios particulares, que detentan un 27 % de la edificabilidad estipulada en el plan (aportando un 18 % de la superficie de suelo), y que, tras la reparcelación aprobada en 2017, se van a beneficiar de la revalorización de unos terrenos que apenas tenían valor como suelo urbano.

¹¹ VPC estima que la venta del suelo edificable lucrativo apenas cubriría el 15 % del coste de soterrar las vías. Para este cálculo se cifran en aproximadamente 300 millones los ingresos derivados de la venta de solares, y en 2.000 millones de euros el coste total de la operación.

Titularidad	Solar	Superficie m2	Edificabilidad m2t
ADIF		5.380,38	26.757,71
AYUNTAMIENTO		1.700,70	11.509,29
VPC		10.392,47	60.300,44
Subtotal Público		17.473,55	98.567,45
PRIVADOS		3.762,48	36.731,98
Total		21.236,03	135.299,42

FIG. 6. Reparto de la edificabilidad, Fase 1.a

¿Es razonable sacrificar el carácter de zona verde ajardinada, introduciendo elementos de alto impacto ambiental, congestionando todavía más el centro urbano tradicional para obtener un beneficio que apenas alcanza el 10 % del coste de la operación?

Quién. Según el convenio suscrito entre las 3 Administraciones, el gobierno estatal pagaría el 50 %, la Generalitat un 25 %, e idéntica cifra el Ayuntamiento. En realidad, da igual la cuota asignada a cada ente administrativo; lo pagamos todos, un dispendio delirante en una ciudad que presenta graves carencias, y que no puede permitirse el despilfarro del fútil *Túnel Pasante AVE*. Este tipo de operaciones infraestructurales, en un horizonte marcado por el objetivo de una mayor sostenibilidad, y que suponen un dispendio de caudales públicos con cifras mareantes, deberían abandonarse. Como lapidariamente se ha denunciado «*la irracionalidad del túnel es tan grande como lo son su escala y costes económicos*» (HAMMERSTEIN, D, & CABREJAS, M, 2017 12 06).

Una autofinanciación inconsistente. Las edificabilidades, las determinaciones generadoras de plusvalías, se justifican para financiar la operación. Neguemos la mayor, ¿qué sentido tiene invocar la autofinanciación en un caso en que esas plusvalías no alcanzan ni de lejos para costear la operación? Y todavía más, ¿por qué se recurre a la autofinanciación para sufragar una operación que forma parte de un programa, la red AVE, que lleva consumidos más de 50.000 millones de euros (MAGARIÑO, 2017 04 07), y cuyo presupuesto, inicial, sólo para la construcción del Túnel Pasante AVE de València supera los 3.100 millones de euros?

6. CONCLUSIONES

La autofinanciación, un mecanismo que permitió la construcción de la ciudad en la gran expansión urbana del siglo XX, tiene ante sí una perspectiva problemática, difícil, en un escenario donde la Rehabilitación va a adquirir un protagonismo del que no ha disfrutado hasta la fecha, ¿qué opciones se ofrecen para las intervenciones de transformación de la ciudad consolidada?

Recuperar el protagonismo público. En primer lugar, y como condición *sine qua non*, previa a cualquier salida al actual impás, se impone recuperar el protagonismo público, retomar las riendas de la acción urbanística por parte de la Administración, limitando el poder del capital inmobiliario, sometiendo sus intereses particulares al interés público general, e incrementando a la vez la participación ciudadana en la redacción del planeamiento. Hace unos años esta aseveración podría haber sido considerada una obviedad; en la actualidad no es. La hegemonía que ha adquirido el sector

inmobiliario ha conseguido en demasiadas ocasiones doblegar la potestad pública en las decisiones urbanísticas.

Cuidado con el planeamiento. Mientras redacto este texto tiene lugar un caso ejemplar de enfrentamiento entre el interés general y el particular a propósito de la aprobación de un PAI en el barrio de Benimaclet de la Ciudad de València. En él la promotora ha llegado a cuestionar en sede judicial la prevalencia de la Administración para diseñar el desarrollo urbano, anteponiendo el interés particular al general (NAVARRO, 2021 06 05). En la práctica las determinaciones de los planes devienen derechos adquiridos, territorio conquistado, opciones irreversibles, aunque poco o nada se haya hecho para consolidarlos, o aunque las circunstancias hayan cambiado.

Tomar posiciones. En la jerga bolsística se utiliza la expresión *tomar posiciones*, definida como la «*compra o venta de un activo financiero con la expectativa de volver a transarlo en el futuro, en un escenario en el que inversionista busca obtener ganancias*» (WESTREICHER, 2018). **Dicho sin eufemismos:** la captación de plusvalías sin producción, es decir especulación. La financiarización de la economía, la entrada de capitales volátiles globales, ha hecho que el planeamiento haya pasado a ser considerado como una fase en la *toma de posiciones* en el mercado urbano, concepto al que se reduce la ciudad, un puro mercado. Las determinaciones de los planes que generen plusvalías devienen así irreversibles.

Ciertamente, una vez aprobado el plan que las ha generado, si posteriormente los terrenos en cuestión son objeto de compra-venta, su precio incorpora los valores expectantes, de modo que los sucesivos compradores se verían perjudicados si esas determinaciones se redujeran o eliminaran. Es un atolladero al que conduce el sistema actual, dentro del cual no hay solución.

El mercado inmobiliario, perspectivas de presente y de futuro. Estamos dando por sentado, que un futuro inmediato las operaciones de Rehabilitación van a adquirir un protagonismo del que hasta la fecha no han gozado. Un cambio que derivaría, en gran medida, de la magnitud del parque edificado sin ocupar. Sin embargo, la realidad es que, pese al impacto que la pandemia del Corona virus haya podido tener, ralentizando la actividad constructora, el sector atraviesa, a mediados de 2021, una etapa de relativa expansión. ¿Para quién se construye entonces en un mercado saturado, con una demanda insolvente creciente y donde las posibilidades de financiación se han reducido drásticamente respecto a las décadas anteriores?, ¿erramos cuando dijimos que, dada la dimensión del parque edificado acumulado, la reactivación del sector sería difícil, larguísima?

NAREDO (2021) ha suministrado algunas claves para explicar esta aparente paradoja, para cuyo esclarecimiento es esencial captar la importancia de la entrada de capitales globalizados volátiles, y la conversión de la vivienda en un activo financiero, postergando su valor de uso. La financiarización de la economía, alentada por la neoliberalización de los mercados globales a partir de la década de los 70, ha convertido al mercado inmobiliario en un refugio de capitales ante la falta de alternativas donde colocar el exceso de liquidez mundial.

Atrapados en la autofinanciación. Pese a todo lo anterior, muchos planes urbanísticos, incluso en suelos consolidados, siguen anclados en la autofinanciación. ¿Cómo se justifica esta decisión? Dos son las razones. La primera aduce la **inexistencia** de modelos alternativos. Es cierto que en el marco vigente las opciones de actuación al margen de la autofinanciación son escasas, pero no inexistentes, singularmente si se renuncia a modificar las regulaciones para impulsarlas. Otro argumento en apoyo de la autofinanciación es el que podemos denominar como la trampa de las dotaciones. Por partes.

¿Existen otros modelos? Estamos tan habituados al sistema de autofinanciación, que podemos llegar a pensar que no existen otros. Haberlos haylos. La diferencia central con esos sistemas no basados en la autofinanciación, radica en que la Administración Pública asume la ejecución del planeamiento, y al hacerlo se apropia de las plusvalías que su acción ha generado, para posteriormente poner en el mercado las parcelas resultantes, normalmente en algún régimen de cesión temporal, no de enajenación.

La trampa de las dotaciones. El segundo argumento en defensa de la autofinanciación apela al bien común. Se afirma que, a fin de reducir el déficit de dotaciones e infraestructuras es inevitable aceptarla, aun admitiendo las críticas. Se consiente la expansión urbana, aunque pueda ser innecesaria, ya que a cambio se van a obtener equipamientos e infraestructuras. O en el caso de las actuaciones en suelos

consolidados, se opta por la autofinanciación, pese a los efectos negativos colaterales que ya hemos indicados (densificación, gentrificación...), porque así se pueden obtener las dotaciones públicas que en su momento no se adquirieron (por irregularidades, incumplimiento, porque las normas no las exigían...)

La autofinanciación en un escenario de rehabilitación urbana extensa y dominante no es viable, salvo en aquellos supuestos en que la generación de plusvalías pueda cubrir el costo de la operación, algo que será excepcional. Es hora de pensar otros mecanismos que la sustituyan.

BIBLIOGRAFÍA

- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (1984). *Revisión del Plan General de València: Criterios y objetivos*. València: Ajuntament de València, pp. 154
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (2001). *Homologación Modificativa y Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar*. València: Ajuntament de València. <http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/vTramitacionWeb/87CD7290E8E7A66BC12577A00044076E?OpenDocument&Categoria=MPG&lang=1&nivel=&colApoyo=1&lang=1&bdOrigen=ayuntamiento/urbanismo.nsf> <Recuperado 2021 10 01>
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (2007). *Homologación y PRI Parque Central*. València: Ajuntament de València. <http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/vTramitacionWeb/E14D0F8AAB0E7FEBC12577A0004400F4?OpenDocument&Categoria=MPG&lang=1&nivel=&colApoyo=1&lang=1&bdOrigen=ayuntamiento/urbanismo.nsf> <Recuperado 2021 10 01>
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (2014a). *Unidad de Ejecución A.4-1 Parque Central*. València: Ajuntament de València. http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/vTramitacionWebv/0768E378B8B5FF9FC1257AE002BA562?OpenDocument&lang=1&nivel=5_2&Categoria=&bdorigen=ayuntamiento/urbanismo.nsf <Recuperado 2021 10 01>
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (2014b). *Proyecto de Urbanización Refundido de la Unidad de Ejecución A.4/1 Parque Central de València*. València: Ajuntament de València. [http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/6B449246621300FBC1258266002CA5F6/\\$FILE/01%20MEMORIA_Diligenciado.pdf?OpenElement](http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/0/6B449246621300FBC1258266002CA5F6/$FILE/01%20MEMORIA_Diligenciado.pdf?OpenElement)
- AJUNTAMENT de València (2017a) *Estratègia de desenvolupament urbà i sostenible*. València: Ajuntament de València. <http://www.valencia.es/edusi3c/va/continguts/presentacio> <Recuperado 2021 10 01>
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (2017b). *Borrador del plan correspondiente al documento de Inicio del Plan Especial del Cabanyal-Canyamelar y su Entorno Urbano (PEC)*. València: Ajuntament de València. https://drive.google.com/file/d/1UoNnuDvrNQI32I7_GY_IM_mex8iKbayN/view <Recuperado 2021 10 01>
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (2017c). *Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación Forzosa "Parque Central- Fase 1A- Ámbito A, 4-1", aprobado por la Junta de Gobierno Local el 30-junio-2017, corregido por acuerdo de JGL de 29.12.17. Incluye modificaciones de catastro*. València: Ajuntament de València. <http://valencia.es/ayuntamiento/urbanismo.nsf/vDocumentosTituloAux/542FACC824691443C125815B00290BD2?OpenDocument&%3BbdOrigen=ayuntamiento%2Furbanismo.nsf&%3Bidapoyo=CEC563F18A572593C1257F5500290C42&%3Blang=1> <Recuperado 2021 10 01>
- ANDRÉS DURÁ, R. (2014 07 08). El plan del Cabanyal, la obsesión paralizada de Rita Barberá. La Vanguardia, <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20140708/54410872818/plan-del-cabanyal-obsesion-paralizada-rita-barbera.html> <Recuperado 2021 10 01>
- ASSOCIACIÓ CUIDEM CABANYAL-CANYAMELAR (2019). *Diari d'un PEC. Què pensem sobre el Pla Especial Cabanyal-Canyamelar i per què cal al·legar-ne*. Associació Cuidem Cabanyal-Canyamelar. <https://cabanyal-canyamelar.com/asociacion-cuidem-cabanyal-canyamelar/> <Recuperado 2021 10 01>
- BURRIEL, E. (2008 08 01). La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XII, núm. 270 (64). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm> <Recuperado 2021 10 01>
- CERVERÓ I MARTÍ, L. (2014). *El Cabanyal, per exemple (1998-2013). Crònica de quinze anys de resistència*. València: 3 i 4 Edicions.
- CHOPVT (2016). *Acord de 8 de juliol de 2016, del Consell, pel qual se suspèn el Pla Especial de Protecció i Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar, i s'aproven les Normes Urbanístiques Transítories d'Urgència per a l'àmbit esmentat del municipi de València*. València: Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori. http://www.dogv.gva.es/datos/2016/07/13/pdf/2016_5492.pdf <Recuperado 2021 10 01>
- Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Gobierno valenciano, por el que se declara bien de interés cultural el conjunto histórico de la ciudad de Valencia. *Boletín Oficial del Estado*, 214, de 7 de septiembre de 1993, 26404 a 26414. Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1993-22597

- EFE (2014 04 07). Valencia compró casas en el Cabanyal para su derribo por 1,6 millones de euros. *La Vanguardia*, <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20140407/54404785595/valencia-compro-casas-cabanyal-para-su-derribo-por-1-6-millones-euros.html> <Recuperado 2021 10 01>
- EL ROGLE (2020 06). Informe Crítico sobre el PAI del Parque Central. Un estudio sobre la inadecuación de este proyecto urbanístico y las consecuencias negativas de su ejecución para la ciudad y sus habitantes. <https://elrogle.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Cr%C3%ADtico-sobre-el-PAI-del-Parque-Central.pdf?fbclid=IwAR3rAT5FCDLUI3uguEA-Sq6RHvyur1m3PiRVL3TvNPxbrOY-8bxymxiy-8> <Recuperado 2021 10 01>
- EUROPA PRESS (2018 09 28). Conoce el nuevo plan urbanístico del Cabanyal: aparcamientos en altura, 1.000 viviendas y un hotel de 15 plantas. *Europa Press*, <https://www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-conoce-nuevo-plan-urbanistico-cabanyal-aparcamientos-altura-1000-viviendas-hotel-15-plantas-20180928144340.html> <Recuperado 2021 10 01>
- FERNÁNDEZ, G. R. (1998). El nuevo modelo en la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 1998, XXXII, (núm. 166), pp. 89-112.
- FERNÁNDEZ, G. (2003 03 07). Oligopolios y otras patologías urbanas. *El País*, https://elpais.com/diario/2003/03/07/cvalenciana/1047068294_850215.html <Recuperado 2021 10 01>
- FERNÁNDEZ, G. R. (2005). El agente urbanizador. Mitos y realidades. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXVII, (núm. 143), pp. 125-144.
- FERNÁNDEZ, G. (2019 06 28). La financiación del urbanismo. Diez argumentos para la reflexión. *Levante-El Mercantil Valenciano*, <https://www.levante-emv.com/opinion/2019/06/28/financiacion-urbanismo-diezargumentos-reflexion/1894909.html> <Recuperado 2021 10 01>
- GAJA I DÍAZ, F. (2008). Una Desamortización a finales del siglo XX: El «Urbanizador» en la Legislación Urbanística Valenciana. En Blanes Calvo, F. (Ed.), *Ordenación del Territorio y Urbanismo en Castilla-La Mancha* (137-142). Ciudad Real: Almad Ediciones de Castilla-La Mancha. Biblioteca Añil núm. 35.
- GAJA I DÍAZ, F. (2015). Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Ciudades, Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (núm. 18), 103-126. <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1112> <Recuperado 2021 10 01>
- GARCÍA BELLIDO, J. (1998). Excepcionalidad del urbanismo español: su anatomía comparada con el urbanismo europeo. *OP. Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos*, (núm. 43), 11-79 <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5484/5538> <Recuperado 2021 10 01>
- GRAU, H. P. (2020). *Salvem el Cabanyal del seu pla especial*. *Levante – El Mercantil Valenciano*. <https://www.levante-emv.com/valencia/2020/07/02/salvem-cabanyal-seu-pla-especial-11272850.html> <Recuperado 2021 10 01>
- HAMMERSTEIN, D. & CABREJAS, M. (2017 12 06). *El Parc Central contra la salud ambiental de València*. *Levante – El Mercantil Valenciano*, <http://www.davidhammerstein.com/page/5> <Recuperado 2021 10 01>
- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 135, de 14 de mayo de 1956, 3106 a 3134. Recuperado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1956/135/A03106-03134.pdf>
- Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística. *Boletín Oficial del Estado*, 8, de 10 de enero de 1995, 855 a 896. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-612>
- Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales. *Boletín Oficial del Estado*, 90, de 10 de abril de 1997, 11773 a 11775. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-7879>
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. *Boletín Oficial del Estado*, 89, de 14 de abril de 1998, 12296 a 12304. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-8788>
- Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas. *Boletín Oficial del Estado*, 153, de 27 de junio de 2013. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/26/8/con>
- Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos Textos Refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 263, de 30 de octubre de 2014. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/10/29/20>
- Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, 51, de 28 de febrero de 2019. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2019/02/05/1>
- MAGARIÑO, J. (2017 04 07). El AVE, un tren para (casi) todos 25 años y 50.000 millones después. *Cinco días*, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/04/07/companias/1491590370_174490.html <Recuperado 2021 10 01>

- MATESANZ PARELLADA, Á. (2009 09). El suelo en la legislación urbanística española. *Boletín CF+S*, (núm. 51), 7-61. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/aamat.html> <Recuperado 2021 10 01>
- MOYA GONZALEZ, L. (2014). Reflexiones sobre aspectos físicos de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Ciudad y territorio - Estudios territoriales*, (núm. 179) 75-79. <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BP1007> <Recuperado 2021 10 01>
- NAREDO, J.M. (2021). Perspectivas y alternativas al agotamiento del "modelo inmobiliario español" y la actual crisis habitacional. *Dossieres EsF (Economistas sin Fronteras)*, (núm. 40), 28-31 <https://ecosfron.org/wp-content/uploads/2021/01/Dossieres-EsF-40-Hacia-la-reorientacion-del-modelo-productivo.pdf> <Recuperado 2021 10 01>
- NAVARRO CASTELLÓ, C. (2021 06 05). La peculiar denuncia de Metrovacesa: recurre contra la defensa del interés general de València en Benimaclet. *eldiario.es*, https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/valencia/peculiar-denuncia-metrovacesa-recurre-defensa-interes-general-valencia-benimaclet_1_8003798.html <Recuperado 2021 10 01>
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 144, de 16 de junio de 1976. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rd/1976/04/09/1346/con>
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, 156, de 30 de junio de 1992, 22238 a 22274. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-15285>
- Real Decreto-Ley 4/2000 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes. *Boletín Oficial del Estado*, 151, de 24 de junio de 2000, 22436 a 22438. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-11834>
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. *Boletín Oficial del Estado*, 154, de 26 de junio de 2008. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2008/06/20/2/con>
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. *Boletín Oficial del Estado*, 154, de 26 de junio de 2008. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2008/06/20/2/con>
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2015. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>
- ROMERO, J. (2005 12 22). Capitalismo de casino. *El País*, https://elpais.com/diario/2005/12/22/opinion/1135206005_850215.html <Recuperado 2021 10 01>
- ROMERO, V. (2017). Y las ganadoras del primer pelotazo del Central Park de Valencia son... ADIF y la SAREB. *El Confidencial*, https://www.elconfidencial.com/espana/comunidad-valenciana/2017-12-18/valencia-parque-central-adif-sareb-reparcelacion_1492363/ <Recuperado 2021 10 01>
- SALVEM EL CABANYAL (2019). *Al·legacions al PECC*. Salvem el Cabanyal. <http://cabanyal.com/al%c2%b7legacions-al-pecc/> <Recuperado 2021 10 01>
- SERRA, H. (2020 05 29). Els plans de l'Ajuntament de València per al Cabanyal, més a prop de fer-se realitat. *Públic País Valencià*, <https://www.publico.es/public/els-plans-l-ajuntament-valencia-per-cabanyal-mes-prop-fer-realitat.html> <Recuperado 2021 10 01>
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2014). Pasado, presente y futuro inmediato de la distribución de beneficios y cargas en el urbanismo español. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (núm. 294), pp.13-51
- VÁZQUEZ, C. (2014). *Parque Central de Valencia licita la primera fase del proyecto por 22 millones*. El País, https://elpais.com/ccaa/2014/07/29/valencia/1406646137_791456.html <2021 10 01>
- VÁZQUEZ, C. (2019). El Cabanyal se despide de 21 años de resistencia ciudadana. *El País*, https://elpais.com/ccaa/2019/06/09/valencia/1560083200_421480.html <Recuperado 2021 10 01>
- VEÏNA CABANYALERA (P.G., HELENA) (2019 02 27). La primera asamblea abierta sobre el plan del Cabanyal tras su aprobación provisional visibiliza la diversidad en la oposición vecinal (primera parte). *Associació Cuidem Cabanyal-Canyamelar*, <https://cabanyal-canyamelar.com/la-primera-asamblea-abierta-sobre-el-plan-del-cabanyal-tras-su-aprobacion-provisional-visibiliza-la-diversidad-en-la-oposicion-vecinal-primera-parte/> <Recuperado 2021 10 01>
- VEÏNA CABANYALERA (P.G., HELENA) (2019 03 26). La primera asamblea abierta sobre el plan del Cabanyal tras su aprobación provisional visibiliza la diversidad en la oposición vecinal (segunda parte). *Associació Cuidem Cabanyal-Canyamelar*. <https://cabanyal-canyamelar.com/la-primera-asamblea-abierta-sobre-el-plan-del-cabanyal-tras-su-aprobacion-provisional-visibiliza-la-diversidad-en-la-oposicion-vecinal-segunda-parte/> <Recuperado 2021 10 01>

WESTREICHER, G. (2018 10 08). *Posición (en bolsa)*. *Economipedia*, <https://economipedia.com/definiciones/posicion-en-bolsa.html> <Recuperado 2021 10 01>

ACRÓNIMOS

APD, Área de Planeamiento Diferido

BIC, Bien de Interés Cultural

DIE, Documento Inicial Estratégico

EDUSI, Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integral

FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional

LOTUP 2104, Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de 2014

LOTUP 2109, Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de 2019

LRAU 1994, Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 1994

LS 1956, Ley del Suelo de 1956

LS 1990, Ley del Suelo de 1990

LS 2007, Ley del Suelo de 2007

MVE, Memoria de Viabilidad Económica

PAI, Programa de Actuación Integrada

PAI-PC, Programa de Actuación Integrada del Plan de Reforma de Interior del Parc Central

PEC, Plan Especial para el Cabanyal, Canyameler y Cap de França

PEPRI, Plan Especial de Protección y Reforma Interior

PGOU, Plan General de Ordenación Urbana

PSPV, Partit Socialista del País Valencià

TRLS 1976, Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976

TRLS 1992, Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992

TRLS 2008, Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008

TRLS 2015, Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015

VPC, Sociedad Valencia Parque Central Alta Velocidad 2003