

Estudio sobre las posibilidades de reclasificación del Sector PRR-4 "Benimaclet" del Plan General de Ordenación Urbana de València, su hipotético coste y las medidas de planificación propias de un urbanismo sostenible e integrador para una futura actuación pública sobre ese sector

Andrés Boix Palop
Professor de Dret Administratiu
Universitat de València – Estudi General

Reyes Marzal Raga
Professora de Dret Administratiu
Universitat de València – Estudi General

Claudia Gimeno Fernández
Àrea de Dret Administratiu
Universitat de València – Estudi General

Pasqual Herrero Vicent
Departament de Composició Arquitectònica
Universitat Politècnica de València

Índice

1. Planteamiento general.....	3
2. Análisis jurídico de la patrimonialización de las expectativas urbanísticas y supuestos de responsabilidad en caso de cambio del planeamiento del PAI de Benimaclet	6
2.1. Sobre la legalidad y posibilidades jurídicas de operar la reclasificación.....	7
2.2. Sobre las consecuencias indemnizatorias de una hipotética reclasificación.....	11
3. Cálculo aproximado de las cuantías de las indemnizaciones debidas en caso de reclasificación como suelo rural del sector PRR-4 "Benimaclet"	13
3.1. Transferencia de los aprovechamientos	14
3.2. Reanudación del procedimiento expropiatorio	15
3.3. Indemnización económica del aprovechamiento reservado.....	15
3.4. Conclusión provisional sobre el coste para el Ajuntament de València y, en definitiva, para las arcas públicas, de una hipotética reclasificación como suelo no urbanizable del sector PRR-4 "Benimaclet"	22
4. Estudio de las posibilidades de que el sector "Benimaclet" pueda ser reclasificado como suelo protegido en alguna de las posibilidades legales existentes y en su caso, amparado por alguno de los instrumentos de protección legal existentes respecto a l'Horta de València.....	23
4.1. Introducción	23
4.2. La incidencia de la legislación de la Horta de València y otras legislaciones especiales sobre el suelo urbanizable programado del sector "Benimaclet"	26
4.3. El tratamiento de los espacios de transición en la legislación de l'Horta	30
4.4. La integración de la Infraestructura Verde de la Horta de València en el planeamiento municipal.....	31
4.5. La consideración de la Horta como Paisaje de Relevancia regional: Bordes urbanos y su silueta	40
4.6. La incidencia del patrimonio cultural de la Horta de València	41
5. Conclusiones.....	43
ANEXO I: REFERENCIAS	46

1. Planteamiento general

El presente análisis tiene por objeto el estudio de la situación jurídica del sector "Benimaclet" (Sector PRR-4 del Plan General de Ordenación Urbana de València de 1988) y, en concreto, de las posibilidades de reclasificación del mencionado sector, el hipotético coste de una medida de esta índole, así como un estudio sobre los parámetros normativos a partir de los que debería realizarse la planificación y programación urbanística de un suelo de esas características teniendo en cuenta el marco normativo y las exigencias en materia de urbanismo propias de un tratamiento del hecho urbano y de la transformación del suelo propias de 2019, esto es, del momento en que vivimos, tras tres décadas de evolución respecto de la fecha de aprobación del Plan General de la ciudad de València actualmente vigente.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta que el mencionado sector fue clasificado en su momento como suelo urbanizable programado, con un aprovechamiento medio (aprovechamiento tipo, en la terminología actual) de 0'59 m²t/m²s (art. 3.29 de las normas urbanísticas del PGOU de València de 1989). Es decir que el Plan general consideraba este suelo, en uso de su discrecionalidad planificadora, de la que la decisión de clasificarlo de una manera u otra es una manifestación típica, como adecuado para la expansión urbana de la ciudad de València. Ubicado al norte, noreste y este del actual barrio de Benimaclet, en el seno del distrito de este mismo nombre, en el momento de realizarse esta clasificación y determinar el Plan que en los próximos años la zona había de urbanizarse, la mayor parte de estos suelos eran aún huerta productiva que estaba conectada por medio de un continuo de campos, caminos rurales y demás infraestructuras propias de ese paisaje y usos agrícolas con algunas de las zonas mejor conservadas y más productivas de l'Horta Nord de València y, en concreto, con las zonas de huerta situadas en la parte sur del término municipal de Alboraiá. Con todo, pocos años después, el sector queda englobado y limitado por un gran eje viario, la denominada Ronda Nord de València, que se va inaugurando en distintos tramos a lo largo de los años noventa del siglo pasado y de la primera década del presente y que lo separa del resto de l'Horta Nord, incrementando así la percepción de este suelo como inevitablemente destinado a acabar siendo urbano y parte de la ciudad, convirtiendo el sector en una bolsa de suelo que, caso de ser colmatada como prevé el Plan, completaría el continuo urbano hasta el límite de la Ronda Nord, y sólo a partir de ésta empezarían el paisaje y los usos agrícolas propios de l'Horta de València. Estas razones, así como el hecho de que el Plan General de Ordenación Urbana de València haya mantenido ininterrumpidamente la clasificación como urbanizable programado de este suelo, explican que el sector no haya sido incluido en el ámbito territorial de aplicación de la Llei 5/2018 de l'Horta de València ni en el subsiguiente Plan de Acción Territorial de l'Horta de València aprobado por Decreto 219/2018, de los que nos ocuparemos con posterioridad.

Se ha de recordar que existe un Plan Parcial y posteriormente un Plan de Reforma Interior de Mejora (Documento refundido) aprobado por la Corporación municipal con fecha 25 de abril de 2003. Sucintamente y en lo que ahora interesa, la gestión urbanística de este suelo se ha desarrollado a través del sistema de gestión indirecta, reconociéndose la condición de urbanizador a una mercantil mediante acuerdo plenario de 24 de julio de 1998, con las adaptaciones aprobadas con fecha 28 de

julio de 2000. Tras varios incumplimientos por parte de la misma, y al no haber desarrollado como previsto la programación, se acordó la caducidad del Programa de Actuación Integrada (PAI), si bien dicho acuerdo municipal fue anulado mediante Sentencia 318/2016, de 17 de noviembre, del Juzgado de los Contencioso Administrativo nº 2 de València. En ejecución de dicha resolución judicial se procedió a una nueva adjudicación, que llevó asimismo a la declaración de caducidad y resolución de la adjudicación mediante acuerdo plenario de 27 de julio de 2017. De acuerdo con esta secuencia de hechos, en la actualidad no existe instrumento de gestión urbanística sobre el suelo urbanizable programado de Benimaclet, Sector PRR-4. De acuerdo con el artículo 208.2 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana (LOTUP), los terrenos incluidos en un programa de actuación integrada que concluyó anormalmente mediante caducidad o resolución quedarán en la situación que resulte de la resolución del programa de actuación integrada de acuerdo con el artículo 163; remisión legislativa que faculta a la Administración a declarar la sujeción del ámbito de la actuación o de parte de él al régimen del suelo urbanizable sin programación o del suelo no urbanizable. Precisamente esta última opción supondría una limitación del desarrollo urbanístico de este suelo, garantizando los valores que le son propios por su naturaleza rústica y su valor agronómico.

Así pues, y a pesar de la clasificación como urbano del suelo comprendido en el Sector PRR-4 del Plan, treinta años después el suelo no se ha transformado ni urbanizado de acuerdo con estas predeterminaciones. En estos momentos, y tras las vicisitudes reseñadas que hicieron que caducaran programaciones concretas para acometer la misma a partir de la propuesta de un agente urbanizador, el suelo sigue clasificado como urbanizable programado pero a falta de la debida programación sin la que, de acuerdo con el artículo 28.4 de la Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUP), esta clasificación no supone sino la "mera aptitud de los terrenos para la urbanización".

Cualquier decisión de programación, ya sea a instancias de los propietarios, de un agente urbanizador o de la propia Administración, habrá de ser debidamente tramitada y, en última instancia, aprobada por la Administración responsable, en este caso el Ajuntament de València, quien habrá tanto de aprobar la programación definitiva como designar al urbanizador por medio de acuerdo de la Junta de gobierno local. Sin que sea necesario en estos momentos entrar en consideraciones de detalle, durante todo el procedimiento, y a la hora de valorar las alternativas técnicas y las diferentes posibles proposiciones jurídico-económicas, la capacidad de determinación de la Administración local para dirigir, encauzar y modular este proceso es indudable, incluyendo un alto grado de discrecionalidad a la hora de decidir la concreta programación a aprobar, pero con la limitación de que en todo caso, frente a una propuesta que respete las condiciones del Plan, habrá de, al menos, ofrecer una alternativa técnica de programación que permita hacer efectivo el aprovechamiento reconocido por el Plan. Es decir, en ausencia de programación aprobada, la clasificación del suelo como urbano no supone el reconocimiento de derecho alguno a los propietarios del suelo más allá de unas meras expectativas por concretar, pero obliga a dar cauce a las propuestas presentadas por los actores legitimados para ello. Así las cosas, y en la medida en que el Plan no opte por reclasificar el suelo correspondiente al Sector PRR-4, si existen una programación técnica y una proposición jurídico económica viables y acordes a las previsiones del Plan y el ayuntamiento no opta por sustituirlas por otra programación que en todo caso ha de

respetar las determinaciones del mismo, es razonable pensar que tarde o temprano el destino de ese suelo es acabar siendo urbanizado en los términos previstos por el PGOU (cuestión distinta es con qué concreta programación y, por ello, con qué reparto de volumetrías, alturas y aprovechamientos dentro del sector, y con qué tipo de tipologías urbanas). Si hasta la fecha ello no se ha producido ha sido, simplemente, porque la rentabilidad de la actuación no era tenida por suficiente para la iniciativa privada, que contaba y cuenta con alternativas aún más lucrativas y que tiende a exigir de los poderes públicos para actuar un nivel de expectativas de beneficio muy elevadas, así como la tradicional falta de interés nuestras corporaciones locales por actuar como urbanizador en gestión directa (a diferencia de lo que es habitual en los países con políticas públicas locales de vivienda más avanzada, donde los poderes públicos tienden a ser, por buenas razones, mucho más proactivos).

De hecho, en los momentos en que sí hubo una programación válidamente aprobada para el sector fue el impacto de la crisis económica de la última década el que llevó a que no se acometiera definitivamente la urbanización, de nuevo, porque las expectativas de rentabilización no eran lo suficientemente seguras dado el contexto económico y la abrupta caída en la demanda de vivienda acaecida esos años (que, por lo demás, permite también cuestionar hasta qué punto es estructuralmente correcta la previsión al uso que determina unas necesidades crecientes sustanciales de más vivienda en la ciudad de València). El caso es que, como consecuencia de esta evolución y la sucesión de circunstancias relatadas, a día de hoy conviven todavía en el sector usos muy diversos, incluyendo alguna zona residual de huerta tradicional productiva (cuya superficie asciende a 15.357 m²), huertos urbanos colaborativos para uso y disfrute de los vecinos (con una superficie de 33.641 m²) y solares vacíos que en la actualidad son empleados como aparcamiento en superficie, huertos urbanos, zona de paseo de perros, e incluso como parque infantil autogestionado (Parc Luerna). Todo ello, en ocasiones, con independencia del régimen de propiedad del suelo, cuyos titulares además han ido cambiando con los años y que, en todo caso, cuentan desde 1989 con un planeamiento que, en principio, les concedía un determinado aprovechamiento urbanístico caso de que la transformación y urbanización del sector se completara efectivamente.

A partir de la actual clasificación y situación legal vigente, la única posibilidad de que a medio y largo plazo el Sector PRR-4 no acabe siendo urbanizado e incorporado definitivamente pasa por la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de València en el sentido de desclasificar como urbano este suelo. O, caso de que se pretenda una desclasificación parcial (o una rebaja de los aprovechamientos que permitiera un modelo de programación diferente al que necesariamente se deduce de las coordenadas actuales), de una modificación consecuente con esta pretensión para la que también habría de intervenir la consiguiente modificación de la planificación urbanística de la ciudad. Cualquier decisión en este sentido es, como no puede ser de otra manera, una decisión política, como política es toda decisión planificadora, y entra dentro del margen de discreción que tienen los gobiernos locales, y en concreto la corporación municipal de València, para decidir sobre el diseño futuro de la ciudad y distribuir recursos y usos de la forma que se juzgue más eficiente y más acorde con el interés general. Una visión que no tiene por qué ser hoy coincidente con la que se tenía en 1989, como de hecho apuntan los numerosos cambios normativos intervenidos desde esa fecha que hacen referencia al modelo de ciudad actualmente deseable y a la conveniencia de la preservación de ciertos patrimonios etnológicos, ambientales y paisajísticos,

aspectos todos ellos a los que en la actualidad se concede mucho más valor que en el pasado. Con todo, que la decisión sea típicamente discrecional y prototípicamente política no significa que no tenga costes, caso de que se produzca en una determinada dirección, ni que éstos no hayan de ser considerados.

En este "Estudio sobre las posibilidades de reclasificación del Sector PRR-4 del Plan General de Ordenación Urbana de València, su hipotético coste y las medidas de planificación propias de un urbanismo sostenible e integrador para una futura actuación pública sobre ese sector" vamos a tratar de estudiar cuál es el marco jurídico y técnico en que una decisión de desclasificación del sector como urbano (ya sea total o parcial, o ya sea conservando la clasificación pero reduciendo sustancialmente la edificabilidad proyectada) podría intervenir, la legalidad de una determinación de esta índole y, sobre todo, qué costes económicos podría suponer para el Ayuntamiento de València en caso de que haya expectativas ya patrimonializadas por parte de los propietarios del suelo del sector. Adicionalmente, se hace un esfuerzo por esbozar la cuantificación de estos posibles costes económicos, incluyendo tanto el importe de las indemnizaciones como el posible coste de una actuación pública de reprogramación realizada a partir de otras coordenadas. Por último, se incluyen las determinaciones de la nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas que vehiculan el nuevo modelo de urbanismo y planificación que se pretende impulsar, acorde con las exigencias ambientales y patrimoniales propias del momento histórico en que vivimos, que en nuestro caso concreto creemos que se concretan y traducen en un modelo ya acogido por el legislador y el gobierno valencianos, como son los contenidos en la Llei de l'Horta de València y en el PAT de l'Horta de València, que a nuestro entender vehiculan ya gran parte de estos valores y afectan necesariamente, aunque no se encuentre el Sector PRR-4 del PGOU de València dentro de su ámbito estricto de aplicación, a cualquier decisión futura de planificación o de programación que se haga sobre esos terrenos, que habrán de atender necesariamente a estas consideraciones en tanto que Derecho actualmente vigente caso de que se realice cualquier modificación. Por último, y como ejemplo de lo que podrían ser algunas prácticas actuales de planificación y programación adaptadas a estos nuevos paradigmas, se adjuntan algunos supuestos que pueden tomarse como ejemplo de cómo sería una programación adaptada a estos nuevos criterios legales.

2. Análisis jurídico de la patrimonialización de las expectativas urbanísticas y supuestos de responsabilidad en caso de cambio del planeamiento del PAI de Benimaçlet

Respecto de las implicaciones y consecuencias jurídicas de una hipotética desclasificación del suelo del Sector PRR-4 "Benimaçlet" y, en concreto, en lo que se refiere a la posibilidad jurídica de que ésta se lleve a cabo y a las consecuencias resarcitorias que se deducirían de la misma, el Ajuntament de València cuenta con un *Informe sobre la viabilidad y, en su caso, consecuencias de toda índole que para el Ayuntamiento de València pudiera representar la desclasificación de los terrenos del Sector de Suelo Urbanizable "Benimaçlet"*, de 14 de enero de 2019, firmado por el Secretario de Área, Manuel Latorre Hernández, que consideramos absolutamente correcto como análisis jurídico y técnico a estos dos aspectos (legalidad de una hipotética reclasificación y consecuencias indemnizatorias de la misma). Las conclusiones del presente informe son pues totalmente coincidentes en estos puntos con las del mencionado informe municipal y, por tanto, no se van a

reiterar las razones en él expuestas sino a sintetizar brevemente las razones por las que, en Derecho, entendemos que las conclusiones del mismo son las correctas, así como trataremos de aportar algún argumento doctrinal, tanto desde el ámbito académico como desde la doctrina legal de los órganos consultivos especializados en la materia, que a nuestro juicio las refuerzan, aportando adicionalmente algunos ejemplos.

2.1. Sobre la legalidad y posibilidades jurídicas de operar la reclasificación

El Informe suscrito por el Secretario municipal parte de la apreciación, con la que aquí coincidimos plenamente, de que la decisión de operar una desclasificación forma parte de la discrecionalidad planificadora, lo que permitiría su configuración como suelo rural (art. 21.2 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, LS) que se correspondería con un contenido del derecho de propiedad estatutariamente determinado, junto a los correlativos derechos de sus propietarios, en el art. 16 LS. Como es evidente, el ejercicio de la potestad de planificación, aun discrecional y con un contenido político evidente, no deja de estar por ello encuadrado por el Derecho. Así, no cabe en ningún caso clasificar como suelo rural el que se encuentre ya urbanizado a partir de los criterios y consideraciones del art. 21.3 LS, que básicamente se refieren a los casos en que el suelo ya está efectivamente urbanizado, la programación ejecutada o bien de facto ocupado por edificaciones de tipología urbana. Ninguna de estas situaciones concurre en el Sector PRR-4. Por el contrario, resulta mucho más sencillo incluir como suelo rural aquellos terrenos en que concurren una serie de valores (art. 21.2 a) LS y art. 26 c) LOTUP) para los que, directamente, la discrecionalidad de la Administración desaparece en el sentido de que esos suelos deberán ser siempre y en todo caso clasificados como no urbanizables en atención a los valores en ellos concurrentes (ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística). No parece sencillo argumentar que estos valores concurren en su integridad en los suelos del sector "Benimaclet" (si así fuera, sencillamente, la presente ordenación del Plan de València sería contraria a la Ley del Suelo estatal), pero, en cambio, y como trataremos de argumentar con posterioridad, sí hay una serie de factores no menores y difíciles de minusvalorar que tienen que ver con la protección de l'Horta de València y, en general, los espacios de transición periurbanos, que permiten justificar fácilmente la decisión del planificador caso de que decidiera una reclasificación.

A estos efectos, no creemos que sea de una gran relevancia que una hipotética decisión de reclasificación determine que estamos ante un suelo rural de especial protección, por la concurrencia de estos valores, o de un suelo rural común, pues el efecto jurídico de la decisión, en un sentido u otro, sería sustancialmente el mismo y sólo las posibilidades de reversibilidad de la medida variarían sustancialmente dependiendo de que se optara por una solución u otra. A este respecto, resulta interesante que el citado Informe suscrito por el Secretario municipal descarta la posibilidad de una declaración del suelo del sector "Benimaclet" como suelo rural de especial protección, para lo que da un gran valor a la decisión tanto de la Llei de l'Horta de València como el subsiguiente PAT de l'Horta de València que la desarrolla de excluir estos suelos de su ámbito de aplicación. Ocurre, sin embargo, que esta decisión de ambos instrumentos está, a su vez, muy directamente vinculada con

el estado actual, en cuanto a su clasificación urbanística, de esos suelos. De manera que no parece que haya razones jurídicas obstativas de peso para que así pueda considerarse si se entiende que concurren en ese suelo unos valores particulares. Como desarrollaremos en la siguiente parte de este estudio, en nuestra opinión, antes al contrario, es posible rastrear muchos elementos en la Ley 5/2018 que permitirían poner en valor elementos del suelo incluido en el Sector PRR-4 del PGOU, tanto por su situación como por la continuidad que podrían dar al entorno de Horta periurbana, de un gran interés para constituir un espacio de transición de especial valor. En cualquier caso, nos ocuparemos de esta cuestión más adelante.

Adicionalmente, tanto esta clasificación como una hipotética reclasificación como suelo rural común requeriría, como es evidente y señala el informe municipal, una mínima justificación sobre la no necesidad de este suelo clasificado como urbanizable (art. 7 LOTUP). En este sentido, no es complicado justificar que el suelo en cuestión no es imprescindible en su clasificación como urbanizable si atendemos a la propia documentación y previsiones de la Revisión Simplificada del PGOU de 2014 y sus previsiones de incremento poblacional, que a día de hoy ya se pueden considerar como manifiestamente equivocadas al sobreestimar al alza el crecimiento poblacional de la ciudad de València, la propia dinámica del distrito de Benimaclet, que ha perdido población en los últimos años según los propios datos del Anuario Estadístico Municipal 2017 (último disponible en la web del Ayuntamiento de València, consultable en <https://www.Valencia.es/ayuntamiento/anuario.nsf/fCategoriaVista?readForm&Vista=vListadoAnuario&Categoria=Anuario%202017&bdOrigen=ayuntamiento/estadistica.nsf&lang=1>) y, por último, y no por ello menos relevante, el hecho de que existen en la ciudad de València desde hace años, incluso desde 1989, tanto algunos sectores, como el propio sector PRR-4, que aún no han sido desarrollados, como otros en los que, a pesar de haberse ejecutado en su totalidad las obras de urbanización, solo han sido parcialmente edificados, lo que da cierta idea de sobredimensionamiento de la oferta de suelo apto para ser urbanizado en la ciudad, hasta el punto de que la iniciativa privada, lejos de percibir escasez de este bien, se ve incapaz de programar y ejecutar todo el clasificado como tal. Por lo demás, puede constatarse también, a partir de esos datos, que la población de la ciudad de València está prácticamente estancada desde hace 40 años (el incremento de población desde 1982 hasta 2017 es de un 1%, apenas un 0'03% anual en todo el período), por lo que las previsiones y cálculos hechos para la última revisión del PGOU en 2014, por lo demás, también se han verificado como mal proyectadas y requerirían de una revisión a partir de los datos disponibles.

	Año	Población de derecho	Población de hecho
Renovación	1982	786.737	776.848
	1983	780.792	779.667
	1984	785.273	783.713
	1985	787.278	785.970
	1986	729.419	738.575
Renovación	1987	732.491	-
	1988	743.933	-
	1989	749.574	-
	1990	758.738	-
	1991	752.909	777.427
Renovación	1992	755.604	-
	1993	761.164	-
	1994	764.296	-
	1995	763.299	-
	1996	746.683	764.924
Renovación	1997	-	-
	1998	753.882	-
	1999	745.442	-
	2000	743.202	-
	2001	750.476	-
	2002	764.010	-
	2003	782.846	-
	2004	790.754	-
	2005	797.291	-
	2006	807.396	-
	2007	800.666	-
	2008	810.064	-
	2009	815.440	-
	2010	810.444	-
	2011	800.469	-
	2012	799.188	-
	2013	794.228	-
	2014	787.301	-
	2015	787.266	-
	2016	791.632	-
	2017	792.086	-

Fuente: Anuario estadístico municipal ciudad de València 2017

Por último, a nuestro parecer y en contra de lo que señala en este punto el informe municipal, el resultado de la "Estrategia Integral Participativa del Barrio de Benimaclet" no pone de manifiesto una particular necesidad de incremento del parque de viviendas en el distrito, como tampoco aparecen estas necesidades, sino más bien numerosos inconvenientes en cuanto a la densidad del barrio y la oferta de servicios que, por ejemplo, han sido puestos de manifiesto por el Informe que realizó en junio de 2019 la Clínica Jurídica de la Universitat de València con análisis de las dotaciones del barrio. Un barrio y un distrito que, además, no están tampoco incrementando su población, por lo que no

se percibe respecto del mismo¹, al igual que no se percibía respecto de la ciudad en su conjunto, esa exigencia o necesidad de incremento del parque de viviendas ni parece que las previsiones tanto del PGOU como de sus sucesivas revisiones que justificaban la clasificación como urbanizable de esos suelos se hayan cumplido o verificado, por lo que a día de hoy pueden considerarse ya como fallidas y necesitadas de una profunda reevaluación (reevaluación que, además, habría de tener en cuenta las nuevas tendencias e indicadores en materia de urbanismo, sostenibilidad, integración ambiental y demás). De hecho, en las dos últimas décadas, como puede comprobarse, Benimaclet ha perdido población (en torno a un 3% de población):

	Superficie (ha)	Censo 2001	Censo 2011(*)	Población 2017	Densidad 2017 (hab/km ²)
València (1)	9.882,7	738.441	790.755	792.086	8.015
1. Ciutat Vella	169,0	22.782	25.795	26.810	15.865
2. l'Eixample	173,3	41.843	42.905	42.615	24.588
3. Extramurs	197,2	47.189	48.805	48.475	24.586
4. Campanar	531,9	28.596	35.975	37.774	7.102
5. la Saïdia	194,4	46.925	47.610	46.891	24.122
6. el Pla del Real	169,3	29.489	30.660	30.362	17.937
7. l'Olivereta	200,9	46.573	48.620	48.311	24.046
8. Patraix	289,1	57.220	57.300	57.630	19.933
9. Jesús	298,5	49.702	52.375	52.226	17.498
10. Quatre Carreres (2)	1.132,6	68.687	72.980	73.769	6.513
11. Pobles Marítims (1)(2)	396,8	56.326	58.430	56.643	14.274
12. Camins al Grau	236,7	53.462	64.330	65.320	27.591
13. Algirós	297,8	40.054	38.165	37.043	12.440
14. Benimaclet	164,3	29.903	29.240	29.038	17.677
15. Rascanya (2)	262,7	42.693	52.300	52.764	20.085
16. Benicalap (2)	222,1	39.182	44.415	45.638	20.550
17. Pobles del Nord (2)	1.519,6	6.499	6.385	6.535	430
18. Pobles de l'Oest	200,4	12.195	14.110	14.005	6.989
19. Pobles del Sud (1)	3.226,1	19.121	20.360	20.237	627

(1) Los datos de superficie no incluyen el lago de la Albufera ni el Puerto.
(2) Los distritos 10, 11, 15, 16 y 17 cambiaron su delimitación territorial en el Pleno del Ayuntamiento de 31/01/2003.
(*) Los datos publicados por INE se presentan en valores redondeados a 0 y 5. Incluye únicamente población en viviendas principales.
Fuente: Padrón Municipal de Habitantes. Oficina de Estadística. Ayuntamiento de València. Censos de Población. Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: Anuario estadístico municipal ciudad de València 2017

En conclusión, y a partir de estas consideraciones, que coinciden en lo sustancial con el informe de los técnicos municipales del propio Ajuntament de València, consideramos que una hipotética reclasificación del suelo del sector "Benimaclet" sería perfectamente posible si hubiera una voluntad municipal en esta dirección, atendiendo a los mejores intereses de la ciudad, de acuerdo con el

¹ Así, de conformidad con el documento base de la estrategia integral participativa para el barrio de Benimaclet (<https://drive.google.com/file/d/1vFJRYBjFqYp0bkK9M541bgF8csiyFNXT/view>), promovida por la Concejalía de Participación Ciudadana y Acción Vecinal del Ayuntamiento de València, las conclusiones del proceso participativo son las siguientes:

"HAB-01 NOU HABITATGE EN ELS TERRENYS DEL PAI

La mayoría (61%) no volía que es construisca res més d'ús residencial privat dins dels terrenys del PAI. En el cas contrari, un 30% va votar per edificar en els extrems nord i sud i alliberar la part central de l'àmbit. Un 9% també va ser partidari de situar les noves edificacions residencials distribuïdes per igual de nord a sud.

HAB-02 QUANTITAT D'EDIFICACIÓ EN L'ÀMBIT DEL PAI

Cap persona va votar per mantenir l'edificabilitat actual total del PAI. Al 58% de les/els assistents els agradaria que construïren el mínim: únicament els equipaments públics necessaris. El 42% va votar per reduir l'edificabilitat en un percentatge a negociar."

marco jurídico vigente tanto estatal (LS) como autonómico (LOTUP). Para ello sería únicamente necesario argumentar la conveniencia o necesidad de realizar esta reclasificación a partir de consideraciones sobre el mercado de la vivienda y las necesidades de la misma, los incrementos de población y los nuevos usos del suelo y más recientes pautas del urbanismo respecto a cómo repartir y sectorizar usos, así como al equilibrio y balance respecto de la importancia de unos y otros a partir de elementos ambientales y de la nueva agenda urbana, algo que, como hemos explicado, no es en absoluto complicado. Especialmente porque, además, todas las previsiones de incremento de población en que se basaban los estudios que justificaron en el pasado estas clasificaciones como urbanas se han demostrado totalmente fallidas, como hemos mostrado.

A partir de las previsiones de la Llei y del PAT de l’Horta de València, además, consideramos que es perfectamente posible entender, incluso, que esta reclasificación podría atender a los particulares valores de este suelo para dotarlo de una especial protección, por las consideraciones derivadas de su condición de espacio de transición a una Horta periurbana de valores únicos en Europa (Horta que, por otra parte, goza de la mayor protección posible en atención a las previsiones de la Llei y del PAT de l’Horta de València), con infraestructuras y rastros etnológicos que dan una continuidad única a este entorno y lo pueden introducir en la ciudad de València. En cualquier caso, esta posible discusión sobre su carácter especialmente protegido o no, que es donde sí hay una divergencia entre nuestra posición y la del informe municipal, no es demasiado relevante en cuanto es en todo caso posible la reclasificación, para lo que sería necesario una revisión del PGOU de la ciudad de València que reevaluara las necesidades de suelo urbanizable y de viviendas en la ciudad, algo que parece perfectamente posible a la luz de la evolución demográfica constatada por el propio servicio de estadística del Ajuntament de València. En este punto nuestras conclusiones se alejan del mencionado informe municipal y por esta razón trataremos de afianzarlas más adelante (vide infra punto 4 de este Estudio).

2.2. Sobre las consecuencias indemnizatorias de una hipotética reclasificación

El principio de no indemnización de las meras expectativas urbanísticas, aunque estén reconocidas en el planeamiento, mientras éstas no se hayan patrimonializado estrictamente e incluido en el patrimonio jurídico del propietario tras la aprobación de la debida programación y el cumplimiento de todas las cargas y obligaciones urbanísticas que conlleva el estatuto jurídico del propietario, está perfectamente integrado en nuestro Derecho urbanístico. Se encuentra expresamente enunciada en el art. 11.2 LS cuando se indica que la previsión de edificabilidad o derechos de aprovechamiento por sí misma “no la integra en el contenido del derecho de propiedad”, estando esta patrimonialización condicionada al cumplimiento de los deberes y al levantamiento de las cargas. Así, por ejemplo, es reafirmada explícitamente por el art. 36.2 LS, que pretende dejar claro hasta qué punto en ningún caso pueden considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística aquellas que no hayan sido aún plenamente realizadas. Esta lógica última de no aceptar la patrimonialización de meras expectativas derivadas de la inclusión de una serie de derechos en el plan mientras no se cumplan con las cargas es una regla general que se extiende a todos los ámbitos del Derecho urbanístico español (y no sólo español), confirmada por el Derecho vigente, como por lo demás han reiterado todos los estudios especializados en la materia (por todos, el reciente y completo estudio sistemático español y

comparado de De la Encarnación Valcárcel, 2017), se proyecta también en los supuestos indemnizatorios previstos por la ley. El art. 48 LS, en este sentido, y de forma coherente con lo aquí señalado, reconoce un derecho de indemnización por cambio de la ordenación territorial o urbanística, pero exclusivamente limitado a los supuestos en que el cambio se produzca “antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración” (art. 48 a) LS).

Es decir, el régimen estatutario de la propiedad del suelo nos indica claramente que, por ejemplo, en casos de ausencia de programación vigente no habría derecho a indemnización alguna, como es el supuesto del sector 4-PRR en estos momentos. Esta conclusión, que además se podría extender incluso a supuestos en los que la programación estuviera aprobada, pero no se hubiera aún incorporado al patrimonio del propietario por no haberse ejecutado las cargas ni cumplido con los deberes (aunque en este caso ciertos gastos sufragados para la elaboración de la programación, por ejemplo, sí pueden indemnizarse), está por lo demás totalmente reconocida y consolidada por la doctrina (véase, por ejemplo, Baño León, 2009: 443-445; De la Encarnación Valcárcel, 2015: 349-352 y el tratamiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, con abundante acopio jurisprudencial, en pp. 362-372), la reiterada jurisprudencia sobre esta cuestión y las decisiones también reiteradas y consolidadas de órganos consultivos como el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (véase, por ejemplo, el Dictamen 2018/0151 de 14 de marzo de 2018 sobre el Proyecto de Decreto del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (PATIVEL), y en particular su Observación general II, que convalida las previsiones planificadoras del mismo y su superposición a la planificación existente, imponiendo los cambios en las condiciones que el propio Plan establece, esto es, sin indemnización cuando no haya habido patrimonialización) y, muy especialmente, en todos los informes de la abogacía de la Generalitat Valenciana realizados durante la tramitación del mencionado Plan (véanse, en este mismo sentido, la respuesta a las alegaciones presentadas frente al Plan, disponible en <http://politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/162407502/Análisis+de+las+alegaciones+e+informes+realizados+al+PATIVEL/adf16e3f-11cf-405c-bfb9-4241413a7881>) o incluso del propio PAT de l’Horta (al que más tarde nos referiremos).

Por lo demás, esta conclusión es también compartida por el informe municipal al que ya hemos hecho referencia, que explica, en sentido coincidente con lo aquí defendido (y con abundante cita de doctrina anterior pero coincidente con la señalada, así como de la jurisprudencia clásica en la materia), que si bien se darían algunas condiciones para entender debida la indemnización, como que se produzca un cambio de la ordenación urbanística o que este cambio provoque una alteración de las condiciones reconocidas a los propietarios, en este supuesto no hay derecho a la indemnización en ningún caso por no haber sido éste todavía efectivamente patrimonializado y, además, en estos momentos no hay programación aprobada y, por último, en ningún caso podría entenderse que esta no patrimonialización haya sido por causa de alguna actuación u omisión imputable a la Administración (a este respecto, y en cuanto a las posibilidades, remotas, de exigencia de responsabilidad por haber privado de la posibilidad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización, véase el informe municipal, pp. 18-22). Puede considerarse, por todo ello y, en definitiva, que nos encontramos ante una interpretación de esta cuestión jurídica, de Derecho, absolutamente consolidada, compartida y por ello muy clara. Cuestión distinta es su traslación a

cada caso concreto, lo que, si bien en ocasiones puede generar algún tipo de duda o de controversia, no ocurre en el supuesto que nos ocupa, donde no hay ni siquiera programación aprobada en estos momentos (ni un trámite avanzado de estudio o aprobación de la misma tampoco, más allá de medidas exploratorias y avances públicos realizados por alguna entidad con aspiraciones de devenir agente urbanizador).

Respecto de estas conclusiones, las únicas excepciones, también referidas por el Informe municipal (pp. 23-25) serían las derivadas de ciertos aprovechamientos subjetivos imputados al sector "Benimaclet" ya patrimonializados, por la cesión por medio de un Convenio firmado por una mercantil y el Ayuntamiento de València, por la cual aquélla cede unos terrenos para destinarlos a usos dotacionales, cumpliendo así con las cargas urbanísticas y patrimonializado el correspondiente aprovechamiento (p. 23) y de los derivados de las cesiones de suelo de una serie de propietarios para terrenos dotaciones que fueron integrados en las cargas de urbanización del sector, al que se le imputó la construcción de la Ronda Nord, con motivo de la construcción de ésta, y que renunciaron a recibir el debido justiprecio a cambio de un aprovechamiento que, en consecuencia, ha de entenderse como ya patrimonializado.

Más allá de estos dos supuestos, y a salvo de posibles indemnizaciones por los gastos derivados de una programación que pueda devenir ineficaz, una hipotética reclasificación, incluso si supusiera una total eliminación de los derechos y aprovechamientos reconocidos a los propietarios, no cabría indemnización alguna. En todo caso, es necesario, a efectos de poder conocer con exactitud el coste de esta posible reclasificación, proceder a tratar de concretar el posible coste económico que podría suponer a las arcas municipales esta operación, que el informe municipal evalúa en "un coste económico para la Administración cercanos a los 20.000.000 de €". Vamos a tratar de concretar algo más esa cifra a la luz de los datos y de la información disponible (aunque con las limitaciones derivadas de no tener accesible la información sobre la evaluación del justiprecio para las expropiaciones de la Ronda Nord que se hizo en su momento). De estos cálculos se deducen unas cifras semejantes, aunque un poco inferiores a las apuntadas por los técnicos municipales y a las que, además, y en todo caso, habría que restar algunos aportes patrimoniales recibidos por el Ajuntament de València también en relación con la programación de este mismo sector "Benimaclet" (como el ingreso de las garantías tras la caducidad de la programación aprobada en su día por el incumplimiento del agente urbanizador).

3. Cálculo aproximado de las cuantías de las indemnizaciones debidas en caso de reclasificación como suelo rural del sector PRR-4 "Benimaclet"

Como ya se ha comentado, la existencia de dos conjuntos de terrenos que ya han sido cedidos de forma gratuita a la Administración como dotacionales públicos supone que una parte del aprovechamiento subjetivo previsto para el Sector PRR-4 "Benimaclet" no desaparezca en caso de un posible cambio de clasificación del suelo, ya que este fue objeto de reserva a favor de sus propietarios como contrapartida a dicha cesión. Nos referimos a los siguientes suelos:

- Los terrenos dotacionales cedidos para la ejecución de los huertos urbanos mediante Convenio suscrito el 22 de mayo de 2012 entre el Ayuntamiento de València y la mercantil Anida Operaciones Singulares S.L., por el cual esta última cede gratuitamente al Ayuntamiento terrenos de su propiedad para destinarlos a los usos dotacionales previstos en el planeamiento, con una superficie de 5.692,67 m². El aprovechamiento subjetivo reservado, de acuerdo con la cláusula cuarta, condición 4ª del Convenio, se cuantifica así:
$$5.692,67 \text{ m}^2 \times 0,59 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s} \times 0,90 = 3.022,81 \text{ m}^2\text{t}$$

Posteriormente, se firma nuevo convenio aprobado por la Junta de Gobierno local en sesión de 3 de octubre de 2014 por el que se amplían los terrenos dotacionales cedidos anticipadamente a otra parcela propiedad de la misma mercantil. En este caso, el aprovechamiento urbanístico reservado se cuantificó así:

$$1.879,00 \text{ m}^2 \times 0,59 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s} \times 0,90 = 997,749 \text{ m}^2\text{t}$$

- Los terrenos dotacionales cedidos para la ejecución de la Ronda Norte (todos los datos relativos al conjunto de terrenos cedidos para la ejecución de la Ronda), que se tramitó mediante procedimiento expropiatorio pero en el que no fue abonado en metálico el justiprecio correspondiente a las fincas, ya que los propietarios expropiados de aproximadamente 69.153 m² renunciaron a recibir el justiprecio en metálico a cambio de reservarse a su favor el correspondiente aprovechamiento urbanístico para su materialización en la reparcelación del sector "Benimaclet" (ha de señalarse que en algunos instrumentos de planeamiento presentados por el agente urbanizador aparecen planos que parecen sugerir que parte de estos terrenos no deberían tener reconocido aprovechamiento, pero a falta de confirmación sobre el particular los cálculos que presentamos se realizan sin contemplar esta posibilidad y siguiendo la información aportada por la Administración, de manera que la estimación sea lo más conservadora posible). El aprovechamiento urbanístico se cuantifica por parte del Secretario de área I del Ayuntamiento de València en Informe de fecha 14 de enero de 2019, de la siguiente forma:
$$69.153,00 \text{ m}^2 \times 0,59 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s} \times 0,90 = 36.720,24 \text{ m}^2\text{t}$$

Los titulares materializaron dichas reservas de aprovechamiento en el momento en que estas se reservaron a su favor y se disgregaron de las correspondientes fincas registrales originales relativas a las parcelas dotacionales. En relación con estos aprovechamientos urbanísticos, si finalmente la solución que se da a los terrenos del sector no prevé un aprovechamiento suficiente como para que estos se materialicen en el propio sector, deviene imposible el cumplimiento de los convenios tal y como se habían previsto. En este caso, nos encontramos ante distintas opciones:

3.1. Transferencia de los aprovechamientos

En primer lugar, puede efectuarse una transferencia de los aprovechamientos a otro sector con cargo al excedente de aprovechamiento municipal, si encuentra en trámite un procedimiento reparcelatorio que lo permita. Esto conllevaría una minoración del suelo edificable de cesión obligatoria y gratuita que debería obtener el Ayuntamiento en dicho procedimiento reparcelatorio.

3.2. Reanudación del procedimiento expropiatorio

Al encontrarnos, en el caso de los suelos obtenidos por la Administración mediante actuación expropiatoria (los obtenidos para la ejecución de la Ronda Norte), y tratarse de un convenio materializado en relación con el justiprecio de los bienes, surge la posibilidad de que, tal como indica Arredondo Gutiérrez en su obra *Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico* (Arredondo Gutiérrez, 2003), procede, en el caso de resolución de un convenio de esta clase, "la reanudación del procedimiento expropiatorio, con evacuación de nuevo trámite de justiprecio de los bienes expropiados (TSJ Madrid 26/6/89, en fundamento aceptado en TS 18/6/92, R. 4700)".

Al no haber tenido acceso a los Convenios relacionados con los terrenos expropiados por la Administración para la realización de los viales, las limitaciones en cuanto a la cuantificación de las cantidades que podrían satisfacerse en el correspondiente procedimiento expropiatorio impiden su cuantificación en el presente Estudio.

3.3. Indemnización económica del aprovechamiento reservado

En el caso de no considerarse posible la transferencia de los aprovechamientos reservados a otro sector, debería procederse a la indemnización económica del aprovechamiento reservado. La obligación de indemnizar dicho aprovechamiento puede surgir bien porque propietarios solicitan la expropiación de la reserva por ministerio de la ley al amparo de lo previsto por el artículo 104.5 LOTUP, ejerciendo su derecho a la expropiación rogada -acción que tan solo podrán ejercitar los antiguos propietarios de los terrenos utilizados para la ejecución de la Ronda Norte (en este punto, y como ya hemos indicado con anterioridad en otros casos, lo dicho se analiza de conformidad con lo indicado por el secretario del Ayuntamiento en el Informe de 14 de enero de 2019, en el que se indica que estos no han renunciado a este derecho en el correspondiente Convenio), ya que los antiguos propietarios de los terrenos destinados a huertos urbanos renunciaron expresamente a su derecho a ejercerla en la cláusula cuarta del Convenio-, porque el Ayuntamiento, decidiendo resolver el convenio, proceda a indemnizar a los propietarios cuyos inmuebles han cedido a cambio de esta edificabilidad, dada la ruptura del equilibrio patrimonial y la imposibilidad de cumplir con la obligación prevista por los convenios a causa de la alteración del planeamiento.

Por este motivo, habrá que proceder a cuantificar la indemnización del aprovechamiento reservado, para lo cual se deberá estar al valor de repercusión del suelo sin urbanizar. Para calcular dicho valor, será de aplicación la legislación básica estatal, conforme a lo recogido en el artículo 34 de la LS y habrá que atender, específicamente, a lo previsto por el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado en desarrollo de la normativa estatal. El Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo establece en su artículo 22 "Valoración en situación de suelo urbanizado no edificado", la siguiente fórmula para calcular los valores de repercusión del suelo de cada uno de los usos que se pueden considerar:

$$VRS = \frac{Vv}{K} - Vc$$

Siendo:

“VRS = Valor de repercusión del suelo en euros por metro cuadrado edificable del uso considerado.

Vv = Valor en venta del metro cuadrado de edificación del uso considerado del producto inmobiliario acabado, calculado sobre la base de un estudio de mercado estadísticamente significativo, en euros por metro cuadrado edificable.

K = Coeficiente que pondera la totalidad de los gastos generales, incluidos los de financiación, gestión y promoción, así como el beneficio empresarial normal de la actividad de promoción inmobiliaria necesaria para la materialización de la edificabilidad. Dicho coeficiente K, tiene con carácter general un valor de 1,40, y puede ser reducido o aumentado de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Podrá reducirse hasta un mínimo de 1,20 en el caso de terrenos en situación de urbanizado destinados a la construcción de viviendas unifamiliares en municipios con escasa dinámica inmobiliaria, viviendas sujetas a un régimen de protección que fije valores máximos de venta que se aparten de manera sustancial de los valores medios del mercado residencial, naves industriales u otras edificaciones vinculadas a explotaciones económicas, en razón de factores objetivos que justifiquen la reducción del componente de gastos generales como son la calidad y la tipología edificatoria, así como una menor dinámica del mercado inmobiliario en la zona.

b) Podrá aumentarse hasta un máximo de 1,50 en el caso de terrenos en situación de urbanizado destinados a promociones que en razón de factores objetivos como puedan ser, la extraordinaria localización, la fuerte dinámica inmobiliaria, la alta calidad de la tipología edificatoria, el plazo previsto de comercialización, el riesgo previsible, u otras características de la promoción, justifiquen la aplicación de un mayor componente de gastos generales.

Vc = Valor de la construcción en euros por metro cuadrado edificable del uso considerado. Será el resultado de sumar los costes de ejecución material de la obra, los gastos generales y el beneficio industrial del constructor, el importe de los tributos que gravan la construcción, los honorarios profesionales por proyectos y dirección de las obras y otros gastos necesarios para la construcción del inmueble.

Todos los valores deberán estar referidos a la fecha que corresponda según el objeto de la valoración en los términos establecidos en el apartado 2 del artículo 21 del texto refundido de la Ley de Suelo.”

En caso de parcelas que no se encuentren completamente urbanizadas o que tengan pendiente el levantamiento de cargas o el cumplimiento de deberes para poder realizar la edificabilidad prevista, tal y como indica el apartado 3 del artículo 22 del mentado Real Decreto 1492/2011, se descontarán del valor del suelo determinado según la fórmula anterior la totalidad de los costes y gastos de urbanización pendientes, así como el beneficio empresarial derivado de la promoción, de acuerdo con la siguiente expresión:

$$V_{So} = V_S - G (1 + TLR + PR)$$

Siendo:

“VSo = Valor del suelo descontados los deberes y cargas pendientes, en euros.

VS = Valor del suelo urbanizado no edificado, en euros.

G = Costes de urbanización pendientes de materialización y otros deberes y cargas pendientes, en euros.

TLR = Tasa libre de riesgo en tanto por uno.

PR = Prima de riesgo en tanto por uno.

La tasa libre de riesgo, a los efectos de determinar el beneficio de la promoción en este Reglamento, será la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento interno en el mercado secundario de la deuda pública de plazo entre dos y seis años. En cuanto a la prima de riesgo, a los efectos de determinar el beneficio de la promoción en este Reglamento, se fijará en función de los usos y tipologías correspondientes atribuidos por la ordenación urbanística, tomando como referencia los porcentajes establecidos en el cuadro del Anexo IV de este Reglamento en función del tipo de inmueble sin que pueda ser superior al porcentaje que se determine para el coeficiente corrector K establecido en el apartado 2 anterior, incluida la propia prima de riesgo como sumando de la totalidad de los gastos generales.”

Pues bien, para proceder a la cuantificación de todo lo indicado es necesario tener en cuenta:

a) Cálculo del valor en venta (Vv):

Para determinar el valor en venta del producto inmobiliario acabado sería idóneo realizar un estudio de mercado de la vivienda en la ciudad de València. Sin embargo, encontramos limitaciones a la hora de realizarlo ya que se debería comprobar y cotejar la veracidad de las ofertas y garantizar que estas sean “comparables” con la hipotética materialización de las expectativas a valorar. Diferencias sustanciales en superficies, tipología, categoría constructiva y/o antigüedad se traducen en una dispersión muy elevada de valores. La obtención de conclusiones y valores representativos es complicada, atendiendo a que las cifras publicadas por organismos públicos, privados, empresas de tasación y portales de Internet son muy diferentes.

En atención a las limitadas pretensiones de este Informe, se ha optado por atender a los datos ofrecidos por el Ministerio de Fomento², que establecen que el valor tasado medio del precio medio de venta de vivienda libre de hasta cinco años de antigüedad durante el primer trimestre de 2019 en València es de 1.782,8 €/m². Así, y de acuerdo con estos datos el valor medio del precio de venta del metro cuadrado construido se cuantifica en 1.782,8 €/m² construido.

² Datos accesibles a través de la página web <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=35000000>.

b) **Determinación del valor de construcción de la muestra (Vc):**

El valor de construcción se ha obtenido en base a los valores del Instituto Valenciano de la Edificación para edificación residencial de características similares a las integrantes de la muestra empleada³ para el cálculo del Valor de venta (Vv) en el año 2019, adoptando a estos efectos el MBE de 603,49€/m², de presupuesto de ejecución material.

El Valor de la Construcción (Vc), según el artículo 22 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, es el resultado de sumar los costes de ejecución material de la obra (MBE), los gastos generales y el beneficio industrial del constructor, el importe de los tributos que gravan la construcción, los honorarios profesionales por proyectos y dirección de las obras y otros gastos necesarios para la construcción del inmueble:

1. Costes de construcción	€/m ²
1.1. Precio de ejecución material (PEM= MBE del IVIE 2019).	603,49
1.2. Total precio de ejecución por contrata (PEC)	114,65
- Gastos generales (sobre PEM)	13% PEM → 78,45
- Beneficio industrial (sobre PEM)	6% PEM → 36,20
2. Gastos de construcción	
2.1. Honorarios facultativos	12% PEM → 72,41
2.2. Gastos fiscales promoción (impuestos, tasas)	
- Tasas municipales	1% PEM → 6,03
- ICIO	4% PEM → 24,13

³ Así, las características que se han tenido en cuenta para el cálculo del Módulo Básico de Edificación atendiendo a las diferentes propuestas realizadas para el sector, son las siguientes:



Fundación IVE ▾ I+D+I ▾ Servicios ▾ Formación ▾ Comunicación ▾ Productos ▾ Tienda ▾

RESIDENCIAL

Fecha de cálculo: Septiembre ▾ 2019 ▾

MBE 09/2019 = 605 €/m² COSTE UNITARIO DE EJECUCIÓN = 603,49 €/m²

<p>Ct TIPOLOGÍA EDIFICACIÓN</p> <p><input type="radio"/> Entre medianeras</p> <p><input checked="" type="radio"/> Abierta</p> <p><input type="radio"/> En hilera</p> <p><input type="radio"/> Unifamiliar aislada</p>	<p>Ch Nº DE PLANTAS</p> <p><input type="radio"/> nº de plantas < 3</p> <p><input checked="" type="radio"/> 3 < nº de plantas < 8</p> <p><input type="radio"/> nº de plantas > 8</p>	<p>Cu UBICACIÓN CENTRO HISTÓRICO</p> <p><input checked="" type="radio"/> No</p> <p><input type="radio"/> Sí</p>
<p>Cv Nº DE VIVIENDAS</p> <p><input type="radio"/> nº de viviendas > 80</p> <p><input checked="" type="radio"/> 20 < nº de viviendas < 80</p> <p><input type="radio"/> nº de viviendas < 20</p>	<p>Cs SUPERFICIE ÚTIL VIVIENDAS</p> <p><input checked="" type="radio"/> S viviendas > 70m²</p> <p><input type="radio"/> 45m² < S viviendas < 70m²</p> <p><input type="radio"/> S viviendas < 45m²</p>	<p>Cc CALIDADES</p> <p><input type="radio"/> Básico</p> <p><input checked="" type="radio"/> Medio</p> <p><input type="radio"/> Alto</p>

Edificación residencial abierta con una altura de entre 3 y 8 plantas, de entre 20 y 80 viviendas de una superficie útil media de 70m² y de un nivel medio de acabados.

Declaración de obra nueva	1% PEM → 6,03
Total gastos	108,6
Valor construcción	826,74

c) **Determinación del valor de repercusión del suelo sin urbanizar:**

Partiendo de los dos datos anteriores es posible realizar el cálculo del Valor de Repercusión de acuerdo con el Real Decreto 1492/2011, sustituyendo los valores calculados anteriormente en la fórmula el valor de repercusión del suelo:

$$V_v = 1.782,8 \text{ €/m}^2 \text{ t}$$

$$K = 1,40$$

$$V_c = 826,74 \text{ €/m}^2 \text{ t}$$

$$\mathbf{VRS = 446,68 \text{ €/m}^2 \text{ t}}$$

d) **Cálculo de la totalidad de los costes y gastos pendientes, así como el beneficio empresarial derivado de la promoción:**

Finalmente, tal y como hemos indicado anteriormente, al encontrarnos ante parcelas que no se encuentran completamente urbanizadas y que tienen pendiente el levantamiento de cargas o el cumplimiento de deberes para poder realizar la edificabilidad prevista, se deben descontar del valor del suelo determinado según la fórmula anterior la totalidad de los costes y gastos pendientes, así como el beneficio empresarial derivado de la promoción, de acuerdo con la siguiente expresión:

$$\mathbf{V_{So} = V_S - G (1 + TLR + PR)}$$

Siendo:

$$TLR = 0,008 \text{ (BDE junio 2019)}$$

$$PR = 0,08^4$$

$$1 + TLR + PR = 1,088$$

Así pues, restaría, para poder realizar el cálculo, determinar los costes de urbanización, que incluyen:

- a) Demoliciones
- b) Movimientos de Tierra.
- c) Coste de ejecución de la urbanización por módulos.

⁴ Para el cálculo de la prima de riesgo en tanto por uno se utilizarán como referencia los siguientes porcentajes en función del tipo de inmueble, de conformidad con el Anexo IV del Real Decreto 1492/2011:

Tipo de inmueble / Porcentaje

Edificio de uso residencial (primera residencia) 8

Edificio de uso residencial (segunda residencia) 12

Edificio de oficinas 10

Edificios comerciales 12

Edificios industriales 14

- d) Infraestructuras y actuaciones extraordinarias. En este capítulo se engloban las actuaciones que se le atribuyen al ámbito y que exceden las cuantías de los costes de ejecución de la urbanización por módulos, tales como conexiones de redes, integración de infraestructuras y realización de Infraestructuras o equipamientos.
- e) Honorarios y Gastos de Gestión. En este capítulo se engloban los honorarios y gastos de gestión atribuibles a la urbanización del ámbito.
- f) Indemnizaciones. El cálculo de las indemnizaciones se realiza según lo establecido en el artículo 44.7 de la Ley 2/2006 del Suelo y Urbanismo y se diferencian dos conceptos de indemnizaciones: valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones y valoración de las plantaciones
- g) Gastos de realojo.

A falta de los datos concretos relacionados con este apartado, a los que tan solo se podría tener acceso en el momento de una posterior urbanización, en fase de elaboración del correspondiente Proyecto de Reparcelación, se ha optado por tomar los datos reflejados en el documento de Solicitud de Inicio del Procedimiento del Programa de Actuación Integrada del Suelo Urbanizable Nº4 "Benimaçlet", del PGOU de València de la mercantil Metrovacesa, que entendemos que son representativos de las prácticas al uso en el sector, homologables a los de otras actuaciones en la ciudad y, por definición, adaptados a los costes previsibles de urbanización en esas condiciones del Sector 4-PRR. Esta mercantil cuantifica, sin tener en cuenta "los gastos variables, tales como el coste de las indemnizaciones que igualmente se establecen en el artículo 144 de la LOTUP (arrendamientos de vivienda o negocio, cese y traslado de actividades, destrucción de plantaciones, construcciones, obras o instalaciones, etc.)", los costes de urbanización (entre los que se incluyen, como hemos indicado anteriormente, tanto el coste de la obra de urbanización, como los honorarios profesionales, gastos de gestión y beneficio del urbanizador), en 22.060.211,64 € lo que, dividido entre la superficie con derecho de aprovechamiento del ámbito (251.705,05m²), arroja una cuantía de 87,64 €/m².

e) Cuantificación aproximada de las reservas de aprovechamiento realizadas:

La fórmula indicada anteriormente quedaría como sigue:

$$V_{So} = V_S - G (1 + TLR + PR)$$

$$V_{so} = 446,68 - 87,64(1+0,008+0,08)$$

$$V_{so} = 351,14 \text{ €/m}^2$$

Pues bien, teniendo en cuenta que nos encontramos ante unas reservas de aprovechamiento de 4.020,57 m²t (terrenos dotacionales cedidos para la ejecución de los huertos urbanos) y 36.720,24 m²t (terrenos dotacionales cedidos para la ejecución de la Ronda Norte), que suman un total de 40.740,799 m²t, nos encontraríamos ante una indemnización por dichas reservas de aprovechamiento que, a valores actuales de mercado en la ciudad de València y con todas las limitaciones que los cálculos realizados en este

informe tienen (como ya se ha puesto de manifiesto a lo largo del mismo), podría ascender a la cantidad de, aproximadamente, **14.305.724'16 €**.

Nótese en todo caso, por lo demás, que esta cantidad, que reiteramos que es una aproximación realizada a partir de los datos disponibles (que se han venido explicitando y cuya fuente hemos ido citando), puede no coincidir exactamente con la cuantía final y definitiva caso de que se hiciera un estudio más detallado y con toda la información disponible sobre el particular de la que en todo caso entendemos que sí dispone el Ajuntament de València y su servicio de urbanismo y a la que no se ha podido acceder, pero que funciona como una aproximación bastante fiable. Por lo demás, coincide sustancialmente con el informe municipal que venimos citando y única fuente de datos accesible sobre las características urbanísticas del sector, que concluye que las expectativas patrimonializadas y que deberían indemnizarse en caso de una reclasificación del suelo del sector como rural, estimando que éstas en ningún caso superarían los 20 millones de euros (como es el caso). Así pues, y a pesar de la ausencia de algunos de los datos necesarios para realizar estas operaciones con un rigor absoluto, estimamos que estas cantidades pueden servir como una aproximación solvente, al menos provisional, en ausencia de toda la información y que, por esta razón, ayudan a entender cuál sería el coste económico orientativo para la ciudad de adoptar una decisión así, siquiera sea orientativo (así como cuáles serían los costes que necesariamente habrían de ser tenidos en cuenta para cualquier decisión que no sea de reclasificación como no urbanizable sino de cambio de la edificabilidad del sector o su nueva programación, en la medida en que hay que integrar estos costes en la ejecución del mismo).

Por último, ha de tenerse en cuenta que, además, conviene integrar respecto de las posibles cargas y costes para las arcas municipales que se deriven de una hipotética actuación respecto de este suelo y de cualquier actuación o programación sobre el sector, a efectos de estimar un posible coste neto total de una hipotética actuación municipal en el sentido de desclasificar o proteger este suelo (o programarlo de una forma diferente, mucho menos intensiva en cuanto a usos residenciales y de servicios), aquellos aportes netos de capital que el Ajuntament de València también ha recibido en relación al mismo. En concreto, la ejecución de las garantías respecto de anteriores programaciones ya caducadas que, tras diversas controversias judiciales, y según Sentencia del Juzgado nº 9 de lo Contencioso de València de 19 de julio de 2019, ascienden a un total de 2.818.234'57€ (resultado de restar los 527.232'42 € que la sentencia sí reconoce que se han de devolver a la empresa cuya programación caducó por los gastos incurridos, a la cantidad de las garantías, que ascendían a 3.345.466'99 €). Parece razonable entender que estos casi tres millones de euros han de sustraerse de la cuantía anteriormente citada si queremos hacernos una idea del coste neto real y efectivo de una decisión de desclasificación total para el Ajuntament de València, que en atención a las expectativas ya patrimonializadas y descontando estos ingresos directamente vinculados a la actividad urbanística en este mismo sector debería imputar un gasto, un destino de fondos públicos para ello (de nuevo como aproximación en atención a las consideraciones ya realizadas) de **11.487.489'59 €**.

3.4. Conclusión provisional sobre el coste para el Ajuntament de València y, en definitiva, para las arcas públicas, de una hipotética reclasificación como suelo no urbanizable del sector PRR-4 "Benimaclet"

En definitiva, y atendiendo a la existencia de dos conjuntos de terrenos que ya han sido cedidos de forma gratuita a la Administración, una parte del aprovechamiento subjetivo previsto para el Sector PRR-4 "Benimaclet" no desaparece en caso de un posible cambio de clasificación del suelo (en relación con el conjunto de terrenos dotacionales cedidos para la ejecución de los huertos urbanos el aprovechamiento urbanístico reservado asciende a un total de 4020,559 m²t y en relación con los terrenos dotacionales cedidos para la ejecución de la Ronda Norte el aprovechamiento reservado asciende a 36.720,24 m²t). En relación con dicho aprovechamiento subjetivo, cabe que se efectúe una transferencia de los aprovechamientos a otro sector con cargo al excedente de aprovechamiento municipal, si encuentra en trámite un procedimiento reparcelatorio que lo permita. Esto conllevaría una minoración del suelo edificable de cesión obligatoria y gratuita que debería obtener el Ayuntamiento en dicho procedimiento reparcelatorio. En el caso de no considerarse posible la transferencia de los aprovechamientos reservados a otro sector, debería procederse a la indemnización económica del aprovechamiento reservado.

En este estudio se ha procedido a la cuantificación de dicha indemnización, que, a valores actuales de mercado en la ciudad de València y con todas las limitaciones que los cálculos realizados en este informe tienen (como ya se ha puesto de manifiesto a lo largo del mismo), podría ascender a la cantidad de, aproximadamente, 14.305.724,16 €.

Adicionalmente, y en cuenta que, tal y como ya se ha señalado que establece la Sentencia 261/19, de 19 de julio, del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº9 de València dictada en el procedimiento ordinario nº 462/2017, procede la indemnización por los gastos y perjuicios ocasionados por el urbanizador y derivados de su incumplimiento contractual, que ascienden a un total de 3.345.466,99 € y, a su vez, la devolución a éste de la suma de 527.232,42 euros en concepto de sumas depositadas en el Ayuntamiento a cuenta de gastos de urbanización no ejecutados (es decir, hay un haber a favor del Ayuntamiento que asciende a 2.818.234,57 €, restando dicha cuantía a las indemnizaciones calculadas anteriormente, nos encontramos que el desarrollo futuro del sector partiría con unas cargas de 11.487.489,59 €, aproximadamente.

Pues bien, partiendo de la consideración de que el valor del suelo, conforme se ha considerado anteriormente, es igual a 351,14 €/m², esta cantidad implicaría la necesidad de construir como mínimo, y de acuerdo con los cálculos realizados anteriormente, 32.714,84 m²t para que el sector fuese viable atendiendo a un análisis de los costes de urbanización medios de programaciones equivalentes en la ciudad. Esto, dividido entre la superficie total del área de reparto (273.653,56 m²s) arroja un aprovechamiento tipo pendiente de homogeneización mínimo para el sector de, aproximadamente, 0,119 m²t/m²s. Teniendo en cuenta que se trata de una cifra en todo caso aproximada por todos los *caveats* arriba indicados, consideramos que puede estimarse que una horquilla razonable estimaría que un aprovechamiento de entre 0,15 m²t/m²s y 0,25 m²t/m²s debería ser en todo suficiente, dependiendo de las modalidades e intensidad de la reurbanización pretendidas, para subvenir los costes de la misma sin que el Ajuntament de València tuviera que

desembolsar cantidad alguna. Obviamente, en esta horquilla queda comprendido un cierto beneficio empresarial que sirva para hacer atractiva la realización de la programación y de la urbanización subsiguiente para la iniciativa privada, así como puede ser mayor o peor dependiendo del tipo de urbanización y tratamiento de los terrenos que se pretenda realizar, que según su tipología y pretensiones puede ser más o menos caro. Lo que no integra en ningún caso, ni habría de integrar, es un beneficio para los propietarios de los terrenos derivado del mero tratamiento urbanístico, de acuerdo con lo dispuesto en la vigente ley del suelo, porque más allá de que éstos puedan o no haber sido objeto de operaciones especulativas, éstas no preconfiguran derechos de aprovechamiento ni las plusvalías de una operación de transformación han de ser privadas, según nuestro ordenamiento jurídico, sino públicas.

4. Estudio de las posibilidades de que el sector "Benimaclet" pueda ser reclasificado como suelo protegido en alguna de las posibilidades legales existentes y en su caso, amparado por alguno de los instrumentos de protección legal existentes respecto a l'Horta de València.

4.1. Introducción

Más allá de la estimación del coste económico puro y duro de una operación de reclasificación como la analizada, que a partir de lo antedicho se puede ya estimar en las cifras aportadas y que, a partir de lo que hemos justificado, se encontraría siempre entre los 11 y los 12 millones de euros para el Ajuntament de València, ha de analizarse si esta operación de reclasificación, que como hemos comentado es perfectamente posible legalmente, puede entenderse hasta cierto punto no solo avalada por el ordenamiento jurídico, sino también recomendada. Esto es, si más allá de consideraciones de política territorial y urbanística en las que cabe un amplio margen de discrecionalidad, que como hemos visto a la luz de la evolución demográfica de la ciudad y del hecho de que las anteriores clasificaciones del Sector "Benimaclet" como urbano se basaban en unas estimaciones de crecimiento demográfico que nunca se han verificado, lo que haría muy sencillo de justificar el cambio de criterio planificador, sí podemos encontrar razones jurídicas e incluso algunas obligaciones legales que no solo amparen o avalen esta opción sino que la permitan, incluso, argumentar que es la más adecuada jurídicamente a la luz de las características del suelo en cuestión, de su valor patrimonial o ambiental como engarce con la Horta periurbana protegida, de su consideración como entorno de transición merecedor de la protección legalmente prevista para ello y de la existencia de instrumentos normativos que obligan a tener en cuenta elementos patrimoniales y ambientales en la actualidad de una manera diferente a como exigía el marco jurídico dentro del que, en 1989, se adoptó la decisión de clasificar estos suelos como urbanizables.

A estos efectos, entendemos que es muy relevante señalar que, a día de hoy la evolución en el mundo de la arquitectura, ordenación del territorio y del urbanismo conforma unos parámetros de determinación de usos en zonas urbanas, así como de su conexión con entornos ambientalmente protegidos periurbanos, totalmente diferente a los dominantes hace tres décadas. Numerosos instrumentos nacionales e internacionales dan cuenta a nivel jurídico de este cambio, del que probablemente el más significado y relevante en cuanto a su normatividad a día de hoy es la Nueva

Agenda Urbana Aprobada por Naciones Unidas en 2017 (New Urban Agenda, 2017, disponible en castellano en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>) con una serie de muy relevantes principios en pro del desarrollo urbano sostenible tanto ambiental como socialmente (Ponce Solé, 2019). En concreto, el documento obliga a vincular las políticas de vivienda (NUA, sección 31) a estos objetivos y dando especial importancia a su conexión con el entorno (NUA, 32; NUA, 38). Unas políticas de planificación urbana y del territorio que, además, habrán de tener muy particularmente presentes “las funciones urbanas y rurales en los marcos espaciales nacionales y subnacionales y los sistemas de ciudades y asentamientos humanos, promoviendo con ello la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, garantizando el suministro fiable y las cadenas de valor que conectan la oferta y la demanda en las zonas urbanas y rurales para fomentar el desarrollo regional equitativo en todo el proceso continuo de las zonas urbanas y rurales y colmar las brechas sociales, económicas y territoriales” (NUA, 49) y además aprovechando “al máximo el potencial de esos sectores para mejorar la productividad, la cohesión social, económica y territorial, y la seguridad y la sostenibilidad ambiental. Ello debería incluir la conectividad entre las ciudades y sus alrededores, y entre las zonas periurbanas y rurales” (NUA, 50). Junto a todos estos criterios, la Nueva Agenda urbana apuesta por un urbanismo resiliente y ambientalmente sostenible (NUA. 63-80) donde se hace hincapié en la importancia de estos instrumentos y de una planificación acorde con ellos, incluso cuando pueda suponer esfuerzos y costes a corto plazo, por cuanto la propia sostenibilidad no sólo ambiental sino incluso social de nuestras ciudades depende críticamente de ir implantando estas orientaciones y de hacer una planificación coherente con la misma que ha de plasmarse en la acción de los poderes públicos (NUA, 93-125).

Estas directrices, jurídicas y hasta cierto punto normativas, pero sobre todo significativas de cuáles son las orientaciones de la planificación urbana que a día de hoy han de asumirse a la hora de afrontar cualquier proceso de planificación urbana, tienen un traslado técnico evidente que, por lo demás, ya ha sido plenamente asumido en España por los profesionales del sector y por las Administraciones Públicas. A título meramente ejemplificativo, y en buena parte recogiendo todo este tipo de ideas, es exigible en la actualidad, respecto de cualquier proceso de planificación, atender como mínimo a las siguientes dimensiones o criterios, tomados de la Guía de estrategias de regeneración urbana, editada por l'Institut Valencià de l'Edificació, 2015 (disponible en <https://www.five.es/tienda-ive/guia-de-estrategias-de-regeneracion-urbana/>).

- Criterio 1: SUELO URBANO

1.1 Uso eficiente del Suelo

(necesidad de espacio libre para la escala del barrio, la ciudad y en relación con el territorio)

1.2 Potenciar la biodiversidad urbana

(proteger y fomentar los beneficios de los espacios verdes de transición con el territorio: *suelos drenantes, espacios arbolados, diversidad de especies de fauna y flora, vías de conectividad, paisajes productivos, calidad ambiental*)

1.3 Revalorizar el patrimonio edificado

(estudio de la densidad y calidad de la edificación existente)

- Criterio 2: MORFOLOGIA URBANA

2.1 Complejidad urbana multifuncional

(una diversidad en la morfología urbana favorece la riqueza y complejidad de las actividades y usos de la ciudad)

2.2 Espacio público dinamizador

(espacios libres diversos: zonas verdes, espacios de encuentro y de actividades productivas y reproductivas)

2.3 Diseño del hábitat

(diseño a la escala humana para mejorar las condiciones del hábitat de los vecinos: espacios del barrio, mezcla de usos y de dotaciones, diversidad en la tipología de viviendas)

- Criterio 3: MOVILIDAD URBANA

3.1 Transporte público

(estudio de conexión con el transporte público)

3.2 Red de redes

(facilitar una red de conexiones públicas interconectadas: metro, bus, bici, peatonal)

3.3 Transporte de bajo impacto

(fomentar la movilidad con transporte no contaminante)

- Criterio 4: RECURSOS NATURALES

4.1 Racionalizar el consumo energético

(El diseño de la edificación en el barrio, su compacidad, proximidad, orientación solar y a vientos, influyen en la adaptación ambiental y, en consecuencia, en el consumo energético)

4.2 Recudir los impactos en los Ciclos naturales

(establecer diseños y sistemas dirigidos a minimizar la afección sobre los ciclos naturales: escorrentías y drenajes naturales, circulación de brisas, corredores ecológicos)

4.3 Infraestructura Verde Urbana

(las infraestructuras verdes como espacios funcionales para la ciudad: control ambiental, espacios productivos, espacios de gestión de residuos orgánicos)

- Criterio 5: ESTRUCTURA SOCIAL

5.1 Diversidad de la Estructura Social

(fomentar la diversidad social: edad, género, nacionalidad, diferencia cultural, económica... facilitando un modelo urbano inclusivo)

5.2 Participación solidaria e inclusiva

(fomentar acciones y espacios para un modelo vecinal participativo, cívico, solidario e inclusivo)

5.3 Identidad del Perfil de la sociedad

(definir y resaltar las señas de identidad del conjunto social y vecinal, como base para la transformación urbana)

- Criterio 6: MODELO ECONÓMICO

6.1 Economía local como base

(El proceso de transformación urbana debe basarse en el tejido económico local, y fomentar la participación de fuentes de financiación próximos, cooperativos, públicos y éticos)

6.2 Modelo heterogéneo inmobiliario

(ofrecer diversidad de modelos y tipos que permitan diferentes tipos de vida, facilitando el acceso y mantenimiento de perfiles sociales nuevos y existentes heterogéneos)

6.3 Favorecer colaboración público-privada

(Fomentar la participación de la administración pública para garantizar el beneficio colectivo en el diseño y de la participación privada y vecinal en la gestión y mantenimiento de la ciudad)

- Criterio 7: GOBERNANZA

7.1 Participación y transparencia en la información

(La gestión de los procesos de transformación urbana deben ser más próximos en la comunicación a los grupos vecinales, participativos en la toma de decisiones y flexibles en la capacidad de adaptación y evolución)

7.2 Planificación flexible

(la gestión por parte de unos técnicos especialistas en diversos ámbitos debe permitir a la sociedad una evaluación continua de los resultados, y una toma de decisiones compartida y consensuada)

7.3 Participación pública

(se deben establecer metodologías y medios para la participación vecinal, la comunicación adecuada de la información, y espacios para el debate, previamente a la toma de decisiones de relevancia urbana para el barrio, la ciudad y el territorio)

A partir de estos criterios y de su estricto respeto es cómo, si a día de hoy el Ajuntament de València inicia o afronta cualquier proceso de planificación que afecte tanto a la clasificación como a la programación del suelo, se ha de operar. Y por estas razones, amén de las demográficas, creemos que hay no pocas razones que permiten justificar plenamente no sólo una desclasificación sino, incluso, el establecimiento de una protección para los suelos del Sector 4 "Benimaclet" debido a sus valores ambientales y sociales, que pueden defenderse y detallarse de manera muy rica y variada y están ya documentados en muchos documentos, algunos de ellos presentados ya, con mucho detalle y conocimiento de causa, por movimientos vecinales y sociales del propio barrio o distrito (Cuidem Benimaclet, Associació de Veïns i Veïnes de Benimaclet...). Sin embargo, desde una perspectiva más jurídica, tiene poco sentido que nos detengamos en ellos ahora por cuanto existe ya una legislación específica vigente, aprobada por les Corts Valencianes, así como un desarrollo planificador de la misma, que en nuestra opinión vehicula ya muchos de esos valores y los proyecta sobre este suelo. De manera que para justificar esta importancia y esta posibilidad de protección nos vamos a guiar por sus normas y previsiones, que tienen la ventaja de ser ya Derecho vigente y plenamente aplicable.

4.2. La incidencia de la legislación de la Horta de València y otras legislaciones especiales sobre el suelo urbanizable programado del sector "Benimaclet"

Tanto la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Horta de València como el Decreto 219/2018, de 30 noviembre, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de ordenación y dinamización de la Horta de València (PAT), en efecto, introducen ciertas exigencias de obligatorio cumplimiento para el futuro desarrollo urbanístico que se proyecte sobre el suelo urbanizable programado de Benimaclet al que nos referimos en el presente estudio. Como sabemos, este singular marco legislativo extiende su ámbito de aplicación al espacio identificado normativamente como "Horta de

València”, formado por el suelo en situación básica de suelo rural dominado por el sistema de regadíos históricos de las Acequias del Tribunal de las Aguas de la Vega de València, la Real Acequia de Moncada, el Canal del Turia, Francos, Marjales y Extremales y las Huertas de elevado valor patrimonial ubicadas entre las poblaciones de Picanya, Paiporta, Torrent y Catarroja⁵. No obstante, para el efectivo cumplimiento de los objetivos pretendidos, incluye algunas disposiciones de aplicación a los suelos que, con independencia de la clasificación urbanística que ostenten, se encuentran en la zona colindante o periurbana al territorio de la Horta de València, como ocurre en el caso del suelo urbanizable programado de Benimaclet. La razón se encuentra en que la protección de la Horta no puede garantizarse como un espacio museístico y desconectado de la ciudad, y requiere de la aplicación de técnicas que aseguren la permeabilidad entre las distintas zonas del territorio con el objetivo de evitar crecimientos urbanos invasivos y facilitar la participación ciudadana de los valores que ofrece la Horta. Así pues, es manifiesto, por ejemplo, que la regulación respecto de las zonas de transición y las obligaciones de los municipios afectados, en este caso la ciudad de València, a la hora de realizar la planificación o programación de las mismas, afectan plenamente al suelo del sector “Benimaclet”. Y ello, aunque no necesariamente implique una obligación jurídica de desclasificación derivada de la existencia de estos instrumentos normativos sí impone, en cambio, que caso de que se pretenda cualquier actuación nueva de planificación o incluso de programación sobre los mismos ha de ser tenida, en cambio, necesariamente en cuenta respecto de, al menos, estas consideraciones.

Esta singular regulación prevista para la Horta de València es, además, coherente con las previsiones de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, donde se formulan unos objetivos y principios directores de la ordenación del territorio vinculantes para el conjunto de las Administraciones Públicas, cuya consecución deberá atender ciertas directrices de cumplimiento obligatorio para el desarrollo de todas las acciones que tengan incidencia en el territorio. Esta misma previsión contiene la Ley 5/2018 cuando recoge una serie de “Deberes de los poderes públicos” dirigidos a todas las Administraciones públicas y comunidades de regantes, conminándoles a integrar en sus respectivos ámbitos competenciales “los objetivos y acciones necesarias para la sostenibilidad de la actividad agraria y la conservación y utilización racional del patrimonio natural, cultural y paisajístico de la Horta de València con independencia de su titularidad o régimen jurídico”; así como a incentivar “medidas orientadas a la conservación y mejora del patrimonio natural, cultural o paisajístico de la Horta de València, y eliminar aquellas medidas y afecciones que sean contrarias a dicha finalidad” (artículo 5).

En los siguientes apartados vamos a exponer cuál es la incidencia que esta legislación singular de la Horta de València ejerce sobre el suelo urbanizable programado de Benimaclet, lo que necesariamente ha de afectar al futuro desarrollo urbanístico de este suelo y exige modificaciones y

⁵ Téngase en cuenta que, de acuerdo con el Anexo de la Ley, sus disposiciones sólo son de aplicación al ámbito estricto, en el que se encuentra Benimaclet; si bien el PAT tiene un ámbito ampliado. Además de los municipios incluidos en el ámbito estricto de la Ley, el PAT incluye un ámbito ampliado a las poblaciones de Alcàsser, Beniparrell, Picassent y Silla. La problemática sobre el ámbito territorial de aplicación ha sido objeto de la Resolución de 11 de enero 2019 por la que se adopta el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con el artículo 3.3 de la Ley 5/2018, y no tiene incidencia en el suelo de Benimaclet.

adaptaciones en la vigente ordenación urbanística y medioambiental de este espacio, con el alcance que seguidamente se dirá.

4.2.1. Cuestiones previas

De inicio, hay que recordar que la entrada en vigor de la regulación sobre la Horta de València (13 de marzo de 2018 para la Ley 5/2018, y 21 de diciembre de 2018 para el PAT) impide cualquier desarrollo urbanístico que no se adecúe a estas nuevas previsiones normativas, que sólo se exceptúan para los ámbitos con programa de actuación aprobado a la entrada en vigor de la Ley que han sido identificados en los planos de ordenación, entre los cuales no se encuentra grafiado el suelo urbanizable programado de Benimaçlet (Disposición Transitoria Primera de la Ley 5/2018)⁶. En consecuencia, el nuevo marco normativo de la Horta de València afectaría en algunos de sus elementos no tanto a la clasificación ya realizada sino a cualquier reclasificación que pueda producirse en el futuro o cambio de la planificación, pero también a cualquier programación que se realice sobre el mismo a partir de este momento, en la medida en que es indudable que algunas de sus previsiones se despliegan también sobre esta área de la ciutat de València, en los términos que más adelante se dirán, y aun no estando incluida en el ámbito estricto de aplicación de la ley (donde no lo fue, precisamente, por la clasificación urbanística vigente) en la medida en que por ubicación y tipología es un claro espacio de transición a la Horta protegida por el nuevo marco jurídico aprobado.

Ello es así porque, como hemos avanzado, si bien la legislación especial sobre la Horta de València se proyecta fundamentalmente sobre el suelo en situación básica de suelo rural, en la actualidad el Sector PRR-4 de Benimaçlet se encuentra clasificado de acuerdo con el vigente PGOU de la ciudad de València como suelo urbanizable, por lo que la efectividad de sus disposiciones y su coherencia con otros cuerpos normativos y en concreto con las Directrices de la ETCV, requiere de su extensión a otros espacios con independencia de la clasificación urbanística que ostenten, y por tanto muchas de las previsiones normativas se proyectan sobre los suelos urbanos y urbanizables de la ciudad, colindantes con el territorio de la Horta de València. No en balde, entre los objetivos específicos del PAT se encuentra el de "orientar el crecimiento sostenible de las áreas urbanas existentes en el Plan de acción territorial de forma compatible con la protección de la Horta de València, priorizando la recuperación, regeneración y reutilización de los tejidos urbanos existentes, y favoreciendo la implantación de usos y actividades en los núcleos tradicionales de la Horta" (artículo 4.2 c). Combinando este elemento con la indudable proyección de algunas de las previsiones del arsenal

⁶ Véase la Disposición Transitoria Primera de la Ley 5/2018, referida a los ámbitos con programa de actuación aprobado a la entrada en vigor de la Ley, para los cuales se dispone que: 1. Los suelos con programa de actuación aprobado incluidos en el ámbito del presente plan, e identificados en los planos de ordenación con el rótulo «Disposición transitoria», deberán ejecutar y finalizar las obras de urbanización en los plazos y condiciones establecidos en la legislación vigente en el momento de la aprobación del programa. En ningún caso, el inicio de las obras de urbanización podrá superar los cinco años desde la aprobación del presente Plan y la finalización y recepción de las obras de urbanización y dotaciones públicas, cinco años más. 2. Transcurridos los plazos indicados sin haberse cumplido las obligaciones indicadas, el suelo quedará sujeto al régimen establecido en este plan. 3. En los programas de actuación anteriormente indicados cuya ejecución esté paralizada por causas imputables a la administración o sus concesionarios, el plazo comenzará a computar cuando sea posible su ejecución, con los límites máximos establecidos en la legislación urbanística vigente.

normativo de protección de la Horta de València sobre la planificación de las zonas de transición o la estrategia de urbanización del perímetro de la misma, creemos necesario prestar una particular atención a estas previsiones por cuanto a nuestro juicio, a la postre, ninguna programación ni revisión del planeamiento de la ciudad de València en sus zonas limítrofes con la Horta puede ya hacerse sin tenerlas en cuenta.

Por último, obvio es señalar que la exigencia de revisión del PGOU de València a los efectos de introducir las previsiones de la Ley y el PAT de la Horta no es un obstáculo para la adopción de decisiones municipales encaminadas a reconocer otras modificaciones urbanísticas de mayor calado, como por ejemplo el cambio de clasificación del suelo en la parte que se considerase adecuada, teniendo en cuenta tanto que dicho suelo se debe considerar, en la actualidad, como suelo en situación básica rural según lo previsto por la LS, como las características que presenta y los usos que se le dan a este en algunas zonas del Sector⁷, y por tanto la adecuación de su clasificación como suelo no urbanizable. Como se ha dicho en el apartado anterior, existe base normativa suficiente para ello (artículo 208.8 y 163 LOTUP); y como hemos analizado ya esa modificación sería perfectamente posible siempre y cuando se pagarán las indemnizaciones correspondientes (que ya hemos calculado también). En este caso, las posibles objeciones a una modificación del PGOU para reclasificar este suelo basadas en una comparación para con otras zonas de la ciudad de València (en los términos que señala el Informe municipal a que nos hemos referido ya), decaen en la medida en que para la zona de Benimaclet a que nos referimos resulta de obligatorio cumplimiento la incorporación de las determinaciones contenidas en la legislación sobre la Horta de València, cosa que no necesariamente ocurre con otros espacios de la ciudad de València, a los que no se extiende esta legislación singular.

4.2.2. La prevalencia de la ordenación territorial y medioambiental sobre las determinaciones del planeamiento municipal y sus consecuencias

La prevalencia de la ordenación territorial y medioambiental que suponen las previsiones de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana a que nos hemos referido, así como el nuevo marco regulador de la Horta de València impone la adecuación de las actuales determinaciones del planeamiento municipal de la ciudad de València en lo que afecta al suelo urbanizable de Benimaclet. Así lo reconoce expresamente el artículo 29.4 de la Ley 5/2018 al establecer que “Los planes generales estructurales de los municipios establecerán su modelo territorial de acuerdo con las determinaciones del plan de acción territorial y recogerán en su memoria justificativa los objetivos estratégicos establecidos en dicho plan de acción territorial”. El artículo 10 del PAT de la Horta de València reitera la idea al señalar que las determinaciones de este instrumento supramunicipal prevalecen frente a las del planeamiento municipal, salvo en aquellos supuestos en que el planeamiento municipal sea más proteccionista en materia ambiental, cosa que como veremos no ocurre en el ámbito de Benimaclet al que nos referimos. La importancia de estas disposiciones es tal que en el apartado 5 del artículo 10 del PAT se establece que “la vigencia de las determinaciones del planeamiento municipal, así como las reservas de suelo, quedarán condicionadas a su

⁷ Véase, por ejemplo, la existencia de huertos urbanos a disposición de los vecinos de Benimaclet, y otros usos comunitarios de carácter agrario que se desarrollan a día de hoy en este espacio.

compatibilidad con los objetivos previstos en el presente plan. En caso de conflicto entre la reserva de suelo y los objetivos del plan, la reserva quedará sin efecto, debiéndose estudiar nuevas alternativas”.

En refuerzo de estas previsiones, hemos de recordar que la Corporación municipal ha manifestado expresamente su voluntad de adaptar las determinaciones urbanísticas a los Planes de Acción Territorial. Así, mediante Acuerdo plenario de 29 de septiembre de 2016, se aprueban los criterios de ordenación que han de guiar la elaboración del planeamiento general de la ciudad, manifestando en su apartado primero la voluntad de *“Ajustar les determinacions del Document de la Revisió Simplificada del PGOU de 1988 que va ser sotmés a exposició pública al desembre del 2014 (d’ara endavant, RSPGV2014) a les determinacions que es deriven del Plans d’Acció Territorial que la Generalitat Valenciana està elaborant, de manera que queden justificades les decisions d’ordenació estructural de la ciutat que afecten l’àmbit metropolità”*.

En consecuencia, los planes generales estructurales de los municipios de la Horta, y en lo que ahora interesa el de la ciudad de València, establecerán su modelo territorial de acuerdo con las previsiones de la legislación de la Horta de València y asumirán e incorporarán en su memoria justificativa los objetivos y criterios establecidos para este singular espacio. Así pues, tras la entrada en vigor de esta regulación especial de la Horta de València, las disposiciones municipales que son de nuestro interés se ven afectadas de dos maneras. De un lado, como consecuencia de la prevalencia de la ordenación territorial y medioambiental, el planeamiento municipal asume por imperativo legal (*ope legis*) ciertas previsiones contenidas en la Ley y en el PAT de la Horta de València en lo que afectan al suelo urbanizable de Benimaclet. De otro, las nuevas Directrices y principios recogidos en la ETCV y en la legislación especial de la Horta de València requieren de modificaciones han de incorporarse a los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística municipal, pero en este caso se deja a la Administración local un margen de decisión para la elección de sus propias políticas públicas, garantizando así la autonomía municipal en la definición de las soluciones urbanísticas y medioambientales que, respetando el marco normativo de la Horta de València, mejor respondan al interés general para el suelo urbanizable programado de Benimaclet.

4.3. El tratamiento de los espacios de transición en la legislación de l’Horta

Tanto la Ley de l’Horta de València como el PAT de l’Horta realizan un tratamiento que vincula expresamente a la planificación urbanística de lo que denominan como “espacios de transición”, que quedan así jurídicamente afectados por sus previsiones. Esta idea se reproduce en a lo largo de diversas previsiones sobre el paisaje o la infraestructura verde, y tiene manifestaciones concretas que analizaremos con posterioridad, pero ha de quedar claro que, con independencia de cada afección concreta, estamos ante determinaciones que el legislador ha querido que afecten también al planeamiento que va más allá del perímetro estricto del PAT, y así lo ha establecido expresamente. El art. 20.1 es claro al afirmar que no sólo el PAT en sí mismo sino también todos los planes urbanísticos han de prestar una atención especial al diseño de los límites urbanos con la Horta, y tienen entre otras cosas que respetar las trazas del suelo agrícola o de la red de caminos y acequias; articular una red de caminos para el uso y disfrute; y, sobre todo, “garantizar la adecuada transición entre el espacio urbano y el agrícola” de modo que se materialicen “zonas verdes y espacios libres

urbanos en el límite de las zonas edificadas del casco urbano en contacto con la Horta" (art. 20.1 c) y además garantizar por el planeamiento que los desarrollos urbanísticos futuro se hagan de modo que "eviten la afección visual de la Horta y sirvan para la regeneración de ámbitos degradados" (art. 20.1 d). Este tipo de disposiciones entendemos que deben acogerse como orientaciones de directa aplicación a cualquier planificación y programación que afecte al sector "Benimaclet", dada su tipología y consideración de zona de conexión. En un mismo sentido, el art. 24 exige a las infraestructuras en los bordes urbanos un diseño en función del paisaje, "bien como límite urbano, espacio de percepción del territorio o elemento singular", función que se ha de potenciar en cualquier proyecto de infraestructuras (art. 24 1 e) y que de nuevo nos sitúa en este tratamiento de las zonas de transición y de borde que a partir de las disposiciones tanto de la Ley como del PAT creemos que con carácter general pueden y deben condicionar toda actuación urbanística futura en una zona que, como son los terrenos que ocupan el Sector 4-PRR, lo es por definición y estructuralmente. A continuación, tratamos de detallar estas posibles afecciones y su proyección sobre el mismo.

4.4. La integración de la Infraestructura Verde de la Horta de València en el planeamiento municipal

Una de las previsiones más trascendentes de la legislación de la Horta de València en lo que resulta de interés para nuestra exposición es el reconocimiento de la Infraestructura Verde de la Horta, a través de la cual se diseñan los elementos de conexión que dan cumplimiento a los objetivos establecidos en esta legislación especial. Sin perjuicio de las disposiciones generales contenidas en la LOTUP⁸ seguidamente reproducimos el marco normativo especial que es de aplicación, para su posterior proyección sobre el suelo urbanizable programado de Benimaclet.

En coherencia con las Directrices de la ETCV⁹, el artículo 19 de la Ley 5/2018 dispone que la Infraestructura Verde estará compuesta, como mínimo, por los "espacios de valor ambiental, las zonas de Horta protegida y las áreas y elementos de conexión territorial y funcional con la Infraestructura Verde del ámbito exterior de la Horta de València. También se incluirán aquellos

⁸ Véase el concepto y funciones de la infraestructura verde que recoge el artículo 4 LOTUP; así como los elementos que la integran (artículo 5 LOTUP). En concreto, forman la infraestructura verde de la Comunitat Valenciana: Artículo 5.2 (...) n). Los espacios ubicados en el suelo urbano y en el suelo urbanizable que la planificación municipal considere relevantes para formar parte de la infraestructura verde, por sus funciones de conexión e integración paisajística de los espacios urbanos con los elementos de la infraestructura verde situados en el exterior de los tejidos urbanos. Se atenderá no sólo a la identificación puntual de estos espacios sino también a sus posibilidades de interconexión ambiental y de recorridos. 3. Los espacios que tengan una regulación ambiental, cultural o sectorial específica se incorporarán a la infraestructura verde con su declaración, catalogación o aprobación del instrumento que los regule. Para el resto de espacios, su incorporación se producirá con la aprobación del instrumento de planeamiento territorial o municipal que los identifique, los caracterice y regule los usos y aprovechamientos que sean compatibles con el mantenimiento de la estructura y funcionalidad de dicha infraestructura; y su exclusión, en revisiones o modificaciones posteriores del planeamiento, deberá ser objeto de una justificación detallada.

⁹ Véase la Directriz 37 de la ETCV, referida a la definición de un sistema territorial de espacios abiertos o Infraestructura Verde, que incluirá los lugares con valores ambientales, paisajísticos y patrimoniales, así como sus conexiones, en la medida en que son necesarios para mantener los procesos ecológicos básicos del territorio, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y orientar los futuros desarrollos urbanos y territoriales.

espacios públicos urbanos que faciliten la conectividad de la Infraestructura Verde. Los planes generales estructurales de los municipios de la Horta deberán integrar esta infraestructura verde de escala supramunicipal y completarla con los elementos propios de la escala local manteniendo siempre su coherencia y facilitando su conectividad ecológica y funcional. No se admitirán nuevas reclasificaciones de suelo que afecten a los elementos de la infraestructura verde definidos en el plan de acción territorial, y de acuerdo con sus determinaciones". Estas disposiciones legales encuentran su desarrollo en el citado PAT, cuyo Título III se refiere a la Infraestructura Verde de la Horta, configurada por determinados espacios urbanos de conexión que permiten la continuidad urbano-rural de esta Infraestructura, y cuyo marco normativo comprende los arts. 15 (espacios que integran la infraestructura verde, que incluyen expresamente las áreas de conexión como es claramente el suelo del Sector 4-PRR de la ciudad de València) y 21 (que define los elementos de conexión incluyendo tanto vectores de conexión como corredores ecológicos y funcionales e incluso espacios públicos urbanos que hacen de conexión con la Horta protegida, que han de definirse y tratarse en el planeamiento con unos criterios particulares, definidos en los siguientes apartados). Así, especialmente los arts. 22 (vectores de conexión) y 25 (espacios públicos urbanos de conexión) contienen exigencias de planificación y programación que entendemos de obligado cumplimiento y plenamente aplicables a cualquier actuación en el sector "Benimaçlet" (e incluso el art. 24, en la medida en que pueda entenderse que ciertas infraestructuras, como antiguos caminos rurales como el camí de Farinós, supongan un corredor natural de conexión de la ciudad de València con su Horta septentrional), que obligarían a adaptarla a estas previsiones legales que, básicamente, obligan a actuar con unos altos niveles de exigencia ambiental e integrando todos los elementos comentados de la estrategia de la Nueva Agenda Urbana o las mejores prácticas planificadoras y urbanísticas a la hora de integrar este tipo de suelos, paisajes y usos. Como explicita la norma, el objetivo de calidad territorial y paisajística para los Vectores de Conexión es "mantenerlos libres de edificación y fomentar actuaciones encaminadas a conservar o mejorar su valor ambiental y paisajístico como áreas de conexión entre los diferentes elementos de la infraestructura verde" y en éstos habrán de integrarse "caminos, sendas, vías pecuarias o espacios no urbanizados, que permiten tanto el paso de las diferentes especies, como el tránsito ciclista y peatonal entre las unidades territoriales y de paisaje". Además, con carácter general, y esto es importante a los efectos de nuestro estudio, la norma establece la regla de que los Vectores de Conexión sean clasificados como suelo no urbanizable (aunque pueden tener otra clasificación siempre que se garantice su continuidad territorial y visual, pero en este caso, los Ayuntamientos garantizarán el cumplimiento de esta funcionalidad en el planeamiento municipal). Junto a ello, cualquier espacio público de conexión habrá de ser tratado también con criterios de planificación coherentes con lo antedicho, debiendo conectar el suelo que efectivamente se urbanice "con otros elementos periurbanos de esta infraestructura, con el fin de lograr una red integrada y unitaria de espacios públicos de valor libres de edificación", incluyendo en esta exigencia jardines, plazas, parques urbanos y las calles y paseos que los conectan entre sí y con los principales hitos culturales y visuales, uniéndolos con los elementos de conexión y caminos históricos que articulan la Horta de València.

En definitiva, y como dispone el art. 25.3 de la ley, el objetivo de calidad territorial y paisajística para los espacios públicos urbanos de conexión con la Horta es mejorar la imagen urbana y permitir conexión peatonal y ciclista, dotándolos de un diseño unitario y buscando su conexión con los paisajes del entorno que forman parte de la infraestructura verde de la Horta. Incluso para el

supuesto de que el sector "Benimaclet" quiera seguir siendo clasificado como urbanizable, es evidente a día de hoy que todas estas previsiones normativas le vinculan y que no podrá aprobarse programación alguna ni realizarse actuación alguna que no las tenga en cuenta, en la medida en que son Derecho vigente de obligado cumplimiento que ya ha integrado e introducido los valores y condicionamientos que hemos referido con anterioridad en un instrumento de planificación que el Ayuntamiento de València no puede, en ningún caso, desconocer.

4.4.1. La integración de la Infraestructura Verde de la Horta de València en el planeamiento municipal y su incidencia sobre el suelo urbanizable programado de Benimaclet

En definitiva, de acuerdo con el marco normativo expuesto, las previsiones de la legislación de la Horta de València relativas a la Infraestructura Verde han de incorporarse imperativamente al planeamiento municipal. Los planos de ordenación que acompañan al PAT delimitan y grafían los elementos que integran la Infraestructura Verde de la Horta de València y que han de ser incorporados en la ordenación municipal¹⁰. Nos referimos, en concreto a la identificación de los vectores generales de conexión, integrados por caminos, sendas, vías pecuarias o espacios no urbanizados, que integran la Infraestructura Verde en su condición de espacios que permiten tanto el paso de las diferentes especies como el tránsito ciclista y peatonal entre las unidades territoriales y de paisaje (artículo 22.3 PAT). Pero también el diseño de las llamadas "Puertas de entrada" merece alguna consideración adicional. Tratamos a continuación de exponer brevemente algunas de las consideraciones que nos parecen más evidentes en lo que se refiere al suelo integrado en el sector "Benimaclet" en relación a estas cuestiones, sin perjuicio de que un estudio más detallado sin duda ampliaría estas exigencias y permitiría la detección y puesta en valor de muchos más elementos de conexión, tanto patrimoniales, etnológicos, como paisajísticos o relaciones con los usos agrícolas, tanto los tradicionales como los todavía presentes.

A.- Vectores de conexión

En relación con los vectores de conexión identificados en el PAT de la Horta, en la zona de Benimaclet se grafía un camino histórico identificado como "Camí de Farinós"¹¹, que atraviesa todo el suelo urbanizable y que conecta con un elemento patrimonial, el "Molí de Farinós"¹² al que más

¹⁰ Véase el PO 04 INFRAESTRUCTURA VERDE PATODHV, que recogen los Planos de ordenación del PAT de Ordenación y Dinamización de la Horta de València (accesible desde <http://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/pat-horta-de-Valencia>).

¹¹ Véanse el PI 04 Red de Poblamiento Histórico y el PI 05 Red de Comunicación Histórica de Documento Planos de Información. En ambos planos se grafía un camino histórico identificado como Camí de Farinós.

¹² Véase la Ficha EPH_06.03 MOLÍ DE FARINÓS O MOLÍ NOU, que contiene el Catálogo de Protecciones que acompaña al PAT de la Horta (accesible desde <http://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/pat-horta-de-Valencia>). La ficha se refiere al Valor patrimonial de este bien, señalando que "arquitectónicamente se trata de un edificio que representa las características constructivas de una alquería rural de principios del siglo XIX adaptada a las peculiaridades de un molino hidráulico. Se le puede considerar uno de los molinos tardíos del sistema de la acequia de Rascanya, pero es de los pocos que quedan en pie en buen estado y contribuye a darle valor al pequeño espacio de la Horta de Benimaclet que aún subsiste junto a él, así como forma parte característica de la Horta de Alboraiá situada a su lado. Por todo ello se recomienda su protección como edificio, así como la de su entorno para evitar nuevas construcciones que afecten a su perspectiva. La descripción del entorno señala que "este molino ha estado

adelante nos referimos en su condición de bien del patrimonio cultural valenciano, calificación de la que también se han de extraer consecuencias para el desarrollo urbanístico de este espacio, en la medida en que la puesta en valor de este bien patrimonial puede exigir una limitación en los usos urbanísticos autorizados y en concreto en el uso residencial.

En consecuencia, para el cumplimiento de los objetivos de la legislación sobre la Horta de València, el planeamiento municipal debe incluir como parte de la Infraestructura Verde de la Horta de València en la categoría de Vector de conexión, el "Camí de Farinós", lo que garantiza la continuidad física, ambiental y visual de los ecosistemas, evita la conurbación de los espacios edificados y facilita el acceso público a los paisajes de valor de la Horta de València (artículo 22.1 PAT). Y esto conlleva ciertas consecuencias para el desarrollo urbanístico, que el artículo 22.2 PAT concreta en que estos espacios han de mantenerse libres de edificación y fomentar actuaciones encaminadas a conservar o mejorar su valor ambiental y paisajístico como áreas de conexión entre los diferentes elementos de la infraestructura verde.

Este vector de conexión se encuentra en suelo urbanizable programado, clasificación que sólo puede mantenerse si el desarrollo urbanístico de este suelo garantiza la continuidad territorial y visual de la Horta de València, así como los demás objetivos establecidos en esta legislación especial. En concreto, la existencia de un camino histórico ha de ponerse en relación con las previsiones que rigen para la ordenación de los límites urbanos con la Horta, que exigen: "a) Respetar las trazas principales del suelo agrícola, de la red de caminos y la red de acequias principales. b) Articular una red de itinerarios, a partir de los caminos y sendas existentes, que potencie el uso, disfrute y la visualización de la Horta, compatible con la actividad agraria, impidiendo una accesibilidad masiva a las áreas agrícolas que puedan interferir o dificultar el normal desarrollo de la actividad agraria...".

B.- Puertas de entrada

De acuerdo con el artículo 70 de la Ley 5/2019, las puertas de entrada son áreas de acceso a la Horta localizadas en puntos estratégicos dentro del suelo urbano consolidado. Su diseño será acorde con el entorno y el paisaje y en ellas se fomentará el uso de medios no motorizados en la Horta. Las puertas de entrada a la Horta se caracterizan por su accesibilidad, intermodalidad, disponibilidad de equipamientos y servicios y por ser puntos de información de la Horta. El Plan de acción territorial propone diversas puertas de entrada a la Horta, cuya localización es orientativa, sin perjuicio de que los ayuntamientos puedan proponer otras. En cualquier caso, parece difícil discutir que los actuales terrenos del sector "Benimaclet" son la puerta de entrada natural de la ciutat de València al entorno natural protegido delimitado por el PAT de l'Horta en lo que hace al acceso de la ciudad y sus habitantes a su Horta septentrional más conservada, y como tal deberán pues tratarse en cualquier nueva planificación o programación del sector.

durante cerca de dos siglos en medio de la Horta entre Alborai y Benimaclet, en un entorno fundamental del conjunto de la Horta de València. Actualmente el crecimiento urbano del barrio de Benimaclet y, sobre todo, la construcción de la ronda norte de València lo ha dejado en un espacio de Horta más reducido entre ambas poblaciones. A pesar de ello se mantiene la Horta en explotación por todo su entorno, así como la circulación del agua por la acequia de Vera que pasa por debajo del propio molino, por lo que el conjunto aún representa un buen escenario de la Horta de València".

4.4.2. El complemento de la Infraestructura verde en el planeamiento municipal y su incidencia sobre el suelo urbanizable programado de Benimaclet

Sin perjuicio de que los planes urbanísticos municipales y sus revisiones integren la Infraestructura Verde de la Horta de València a escala supramunicipal grafiada en el PAT, los municipios podrán completarla con los elementos propios de la escala municipal, al objeto de garantizar la conexión de los elementos de la infraestructura verde urbana con la rural (artículo 26 PAT). La infraestructura verde de escala municipal incluirá como mínimo los grandes parques urbanos, los Bienes de Relevancia Local, los recursos visuales municipales y sus elementos de conexión. Igualmente, se incorporarán aquellos elementos más valorados por la ciudadanía en los procesos de participación de los instrumentos de planificación conforme la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valènciana (artículo 27).

En aplicación de este precepto, y sin perjuicio de integrar en los instrumentos de planificación de la ciudad de València la Infraestructura Verde delimitada en el PAT con el alcance que hemos señalado en el apartado anterior, el municipio ha de completarla con los elementos propios que con carácter mínimo establece la legislación sobre la Horta de València, lo que necesariamente afectará al desarrollo urbanístico pretendido para el suelo urbanizable de Benimaclet. A tal fin, el planeamiento y gestión de este suelo deberá identificar los grandes parques urbanos que, para el caso de Benimaclet, ante la carencia de zonas verdes en el distrito, dependen exclusivamente de la programación que se realice y que, en todo caso, debería atender en este punto tanto a la evidente necesidad de los mismos como a la preservación de un carácter, si se urbanizan finalmente los terrenos y se programan, compatible con este espacio de transición a la Horta. El diseño de los grandes parques necesarios en cualquier programación del sector ha de atender, pues, a esta exigencia y tratar de diseñar futuros o posibles equipamientos públicos de este tipo de esta manera, tratando casi la Horta como un gran parque, en la medida en que cumple materialmente las mismas funciones, e integrándola efectivamente como infraestructura verde urbana.

También se ha de incluir, por exigencias del nuevo marco normativo, con una especial atención a este factor de conexión con la Horta, toda la identificación de los Bienes de Relevancia Local, que se incluyen en el Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos que acompaña al PGOU de la ciudad de València. En concreto, como se ha dicho, el "Molí de Farinós" tiene esta calificación cultural. Pero hay otros muchos bienes cuya tutela patrimonial exige la adopción de decisiones municipales con incidencia en el desarrollo urbanístico de Benimaclet. En concreto, dicho suelo tiene un importante patrimonio hidráulico que evidencia el histórico uso agrario de dicha zona y comprende bienes tales

como les Llungües del Palmar-Masquefa¹³, o la acequia de Mestalla¹⁴. Existe, pues, todo un patrimonio cultural, identificado en la legislación de la Horta de València para la Horta de Alboraiá-Almassera cuya protección requiere de decisiones municipales con proyección sobre los espacios colindantes y en concreto sobre la zona de Benimaclet.

Además, el planeamiento municipal deberá identificar los recursos visuales municipales y sus elementos de conexión. A tal efecto, es de especial interés la consideración de la Horta de València como Paisaje de Relevancia Regional (artículo 20 de la Ley) con el alcance que más adelante señalamos; y se prestará una atención especial al diseño de los límites urbanos con la Horta, lo que se concreta en las siguientes previsiones a concretar en el correspondiente instrumento de planificación urbanística y ambiental:

"a) Respetar las trazas principales del suelo agrícola, de la red de caminos y la red de acequias principales.

b) Articular una red de itinerarios, a partir de los caminos y sendas existentes, que potencie el uso, disfrute y la visualización de la Horta, compatible con la actividad agraria, impidiendo una accesibilidad masiva a las áreas agrícolas que puedan interferir o dificultar el normal desarrollo de la actividad agraria.

c) Garantizar la adecuada transición entre el espacio urbano y el agrícola. Con carácter general, se materializarán las zonas verdes y los espacios libres urbanos en el límite de las zonas edificadas del casco urbano en contacto con la Horta, sin perjuicio de lo establecido en la normativa urbanística.

d) Acondicionar los desarrollos urbanísticos de manera que eviten la afección visual de la Horta y sirvan para la regeneración de ámbitos degradados".

¹³ Llungües del Palmar-Masquefa (Ficha EPH_07.01), BRL (ETN-Hidráulico / PSJ), con una protección general por sus valores singulares. Este partidor, como todos los del tipo de llengua consiste en un tajamar de piedra situado en el centro de la acequia del Palmar y el cual divide el agua en dos partes proporcionales entre los dos brazos que nacen desde aquí: por la izquierda, haciendo un giro en forma de cuatro, continua la citada acequia del Palmar en dirección hasta el mar. Y, por la derecha, sigue la acequia llamada durante un tramo de Masquefa y que a la altura de la actual rotonda que enlaza Orriols y Benimaclet con Alboraiá, en la ronda norte, enlazaba con el nacimiento de la acequia de Vera, cuyo nombre va a adoptar hasta la desembocadura en la Malvarrosa. Se encuentra sobre la acequia del Palmar - Vera, una escorrentía peculiar de la zona entre València y Alboraiá y que en los últimos años ha entrado a formar parte de la acequia de Rascanya. Corresponde su ubicación a la partida del Racó de Sant Llorenç, en término municipal de València, entre la actual avenida Hermanos Machado o ronda norte en el barrio de Orriols, y los términos municipales de Tavernes - Blanques y Alboraiá. Se accede al lugar por un camino que parte de la entrada a las nuevas cocheras del metro situadas junto a dicha ronda norte. Siglos XIV – XV.

¹⁴ Ficha AH_05 ACEQUIA DE MESTALLA. EL BRAÇ DE RAMBLA. "Este tercer braç de la séquia de Mestalla també rebia un terç de la dotació total d'aigua de la séquia i tenia el seu punt inicial a les llengües de Rambla-Algirós situades a Marxalenes. Des d'ací es dirigia cap a la mar per a regar la zona mes prop del riu al voltant del carrers Sagunt i Alboraiá, l'entorn dels Viviers, el terme de Benimaclet i una gran franja centrada per l'avinguda Blasco Ibáñez fins arribar al Cabanyal i la mar, incloguent la zona de la Universidad Politècnica i l'avinguda dels Tarongers...". Vide DOC Catalogo protecc 2, p. 384 (<http://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/pat-horta-de-València>)

Asimismo, el artículo 24 e) de la Ley establece condiciones generales para las infraestructuras en el ámbito de la Horta de València, por referencia a la exigencia de que en los bordes urbanos han de "diseñarse como elementos de transición entre la ciudad y la Horta, facilitando la conectividad funcional, física y visual entre ambos espacios.

Por último, deberán incorporarse los elementos más valorados por la ciudadanía en los procesos de participación de los instrumentos de planificación conforme la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana. A estos efectos, debería tenerse en cuenta toda la estrategia participativa desarrollada en el barrio de Benimaclet estos años, aunque matizándola en la medida en que gran parte de ella se ha desarrollado sobre la asunción de que la urbanización del sector era inevitable y de que, además, se habría de desarrollar con una edificabilidad insoslayable mucho más elevada de la que en realidad, como hemos demostrado, es estrictamente necesaria para acometerla. Junto a estas aportaciones, que deberían ser pues tenidas en cuenta, pero también actualizadas y revisadas, es inevitable también hacer referencia a las propuestas de los diversos colectivos vecinales, particularmente activos en todo este proceso y cuyas aportaciones a efectos de identificar estos elementos más valorados por la ciudadanía son insoslayables.

4.4.3. Directrices de crecimiento urbanístico que han de incorporarse al PGOU de la ciudad de València

Sin perjuicio de las concretas previsiones que hemos señalado en los apartados anteriores, el PAT de la Horta de València establece unas Directrices generales que han de respetarse en el desarrollo urbanístico que incorporen los planes generales estructurales. Todas estas Directrices, que son principios básicos de optimización, requieren de su concreción en las previsiones del PGOU de la ciudad de València. Algunas de estas directrices ya se han concretado en el instrumento supramunicipal y dada su prevalencia son de incorporación *ope legis*, si bien otras requieren de una decisión municipal y por tanto una modificación/revisión del actual planeamiento de la ciudad de València y de los correspondientes instrumentos de desarrollo urbanístico en los ámbitos territoriales a los que se extiende la Horta de València, entre los cuales se encuentra Benimaclet. Como es evidente, y aunque estas directrices no hayan sido aún incorporadas por no haberse operado la revisión del PGOU, entendemos que es evidente que ya hay que tenerlas en cuenta para cualquier reforma que reclasifique o desclasifique suelo en el sector, así como para cualquier programación del mismo.

En cuanto a las decisiones que el Ayuntamiento ha de adoptar para asegurar la prevalencia de la legislación territorial y urbanística referida a la Horta de València, en lo que resulta de interés a nuestros efectos, son de aplicación directa al menos las siguientes Directrices generales (art. 52 PAT): e) Asegurar la permeabilidad de las infraestructuras lineales para dar continuidad a la infraestructura verde y facilitar el acceso público a la Horta; f) Garantizar la transición e integración visual de la Horta con la ciudad mediante el adecuado tratamiento de las zonas de borde y el empleo de tipologías edificatorias y de alturas acordes con las preexistentes; g) Programar de manera temporal y espacial el suelo colindante con la Horta que sea necesario para satisfacer las demandas poblacionales y económicas reales, garantizando que la implantación de dotaciones e

infraestructuras se produzca de forma racional y coherente; y k) Conectar las áreas verdes urbanas existentes con la red de itinerarios y la red etnográfica definida en el presente plan.

En relación con los bordes urbanos, que es la posición que en el PAT de la Horta de València ostenta el sector de Benimaclet a que nos referimos, son de particular relevancia e interés las Directrices de integración ambiental y paisajística del art. 53 PAT, que obligan, entre otras cosas, a:

“b) Diseñar los bordes urbanos con la Horta ajustándolos a la estructura parcelaria y a las sendas principales.

c) Establecer los límites entre el suelo en situación básica de rural y el urbanizado para minimizar efectos de borde no deseados.

d) Impedir el acceso indiscriminado de peatones a las zonas agrarias y la aparición de zonas degradadas no compatibles con la agricultura.

e) Regular la conectividad física y potenciar la accesibilidad visual al paisaje a través de la implantación de puntos de acceso controlados a la Horta y conectados a los caminos históricos, la ubicación de puntos de observación en el borde o el trazado de recorridos perimetrales no motorizados.

f) Se procurará materializar las reservas de suelos dotacionales destinadas a zonas verdes en las zonas más próximas a la Horta.

g) La edificabilidad, altura y tipologías edificatorias de los suelos que se desarrollen en el borde urbano serán similares a los consolidados de su entorno, reduciendo paulatinamente su altura y volumetría hacia la Horta. En todo caso, se deberá evitar la formación de patrones continuos y uniformes.

h) En los estudios de paisaje de los planes generales estructurales, se delimitarán las zonas de afección paisajística que se visualicen desde los principales puntos de observación. En estas zonas se podrán imponer condicionantes al desarrollo urbanístico regulando la forma, orientación y altura de los edificios u otros parámetros necesarios para conservarlos y ponerlos en valor.

i) Fomentar la continuidad territorial de la infraestructura verde en los espacios libres de edificación entre los núcleos urbanos, que deberán mantenerse en producción. Cuando no sea viable, se pondrán usos alternativos para mantener este carácter.”

Como ya se ha dicho, todas estas previsiones son, a día de hoy, Derecho ya vigente y plenamente aplicable que, por ello, en ningún caso podrían desconocerse respecto de cualquier actuación que afectar al sector “Benimaclet”. Asimismo, el PAT contiene también objetivos generales para la integración paisajística del sistema de infraestructuras (artículo 59) y Directrices generales para este objetivo (artículo 60) referidas a impedir la ocultación de áreas de la Horta, evitando la instalación de cualquier tipo de pantalla que modifique las condiciones de visualización del paisaje o incremente la fragmentación de la Horta (apartado 4º) y a mejorar la accesibilidad física y visual a los recursos paisajísticos (apartado 5º).

Como resulta evidente, no es el objetivo de este informe (ni se ha contado con toda la información relevante, además, para poder hacerlo con solvencia) establecer cuáles han de ser las concretas decisiones de ordenación urbanística a través de las cuales se concreten todas estas Directrices en

el planeamiento municipal y en los instrumentos de programación correspondientes, pero resulta obvio que en la base de este marco normativo se encuentra la idea de priorizar los valores que ofrece el suelo no urbanizable de la Horta de València a través de una transición gradual de la zona urbanizable, y por tanto de una limitación de los usos residenciales en favor de las dotaciones públicas que mejor se adecúen al espacio de la Horta, entre los cuales se encuentra la garantía del uso público y el fomento de los huertos urbanos; de una reducción en la altura de las edificaciones y por tanto en el aprovechamiento urbanístico de los suelos correspondientes; o de una cuidadosa elección de los parámetros urbanísticos que pueden suponer una afección visual o paisajística para la Horta de València, lo que necesariamente pasa por una sustantiva reducción de la edificación y un esponjamiento del espacio. Esta conclusión no puede desconocerse, máxime cuando, además, esta sustantiva reducción y esponjamiento del espacio son perfectamente compatibles con los valores de aprovechamiento que, como hemos calculado, harían perfectamente posibles actuaciones con unos niveles de edificación más reducidos.

4.4.5. Incidencia directa sobre los estándares urbanísticos y proyección sobre los huertos urbanos de Benimaclet

También la legislación sobre la Horta de València introduce modificaciones sobre los estándares urbanísticos globales de parque público y zonas verdes de la red primaria contenidos en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (LOTUP). Así, para el caso de municipios cuyo suelo no urbanizable esté total o parcialmente incluido en el ámbito del PAT, como ocurre en Benimaclet, de acuerdo con la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/2018 se permite,

"una minoración del estándar de parque público de la red primaria previsto en el artículo 24.1.c de la LOTUP [una extensión mínima de cinco metros cuadrados por habitante, con relación al total de población prevista en el plan], en las siguientes cuantías: a) Hasta un 35 %, en todos los municipios que cumplan la condición anterior y justifiquen la existencia de 10 metros cuadrados de suelo de protección de Horta por cada metro cuadrado de parque público minorado (...). 3. La aplicación de las determinaciones establecidas en los apartados 1 y 2 de este artículo exigirá la realización de un programa de uso público sostenible en los espacios de Horta con carácter preceptivo. Este programa deberá ser informado de forma preceptiva y vinculante por la conselleria con competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, y contar con informe favorable del Consejo de la Horta que garantice su compatibilidad con la actividad agraria. El presupuesto de este programa deberá ser equivalente al coste de ejecución del PVP que, como consecuencia de esta medida, deje de realizarse, descontando, en su caso, el coste de adquisición del suelo. 4. En todo caso, las condiciones funcionales y dimensionales de parque urbano (VP) a que se refiere el anexo IV.III.3.2.c de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, se entenderán cumplidas con las establecidas en el apartado 3.2.b del anexo para jardines públicos (VP)".

Adicionalmente, ha de destacarse la que es una de las previsiones especiales que recoge la legislación sobre la Horta sobre los usos y actividades permitidos como es la referida a la instalación de Huertos de ocio o sociales que tiene una muy especial incidencia sobre el Sector 4-PRR

“Benimaçlet”, como se verá. Así, de acuerdo con el artículo 40, en el ámbito territorial de la Horta de València se permiten huertos de ocio o sociales como espacios agrarios de reducidas dimensiones que cumplen funciones productivas de autoconsumo, ambientales, sociales, de salud o culturales, sin que pueda considerarse una actividad agraria profesional. Estos espacios se situarán de manera preferente en zonas próximas a los núcleos urbanos, o dentro del propio casco urbano. En aplicación de este precepto, y dada la proximidad del territorio de la Horta de València con el suelo urbanizable programado de Benimaçlet, entendemos que el planeamiento municipal ha de ser particularmente respetuoso con los espacios ya existentes en el sector que están funcionando como huertos urbanos. A partir de la legislación vigente, la conservación y consolidación de estos usos no parece ya sólo una directriz sino un mandato obligado para el efectivo cumplimiento de los objetivos y directrices contenidos en la legislación especial de protección de la Horta. Sólo razones muy motivadas y justificadas de interés general, diseño global que garantice una mejor protección de la Horta y de estos usos, y siempre con una muy cuidada motivación, podrían justificar una programación que los hiciera desaparecer, estando como están ya asentados, a la luz de la normativa actualmente vigente.

4.5. La consideración de la Horta como Paisaje de Relevancia regional: Bordes urbanos y su silueta

La consideración de la Horta de València como recurso paisajístico tiene asimismo importantes consecuencias en la ordenación del suelo urbanizable de Benimaçlet. La ETCV establece ciertos principios para el desarrollo de la política de paisaje, dirigidos a todas las Administraciones Públicas que han de particularizarse sobre la Horta de València¹⁵. Dada la consideración limítrofe con la Horta que ostenta el suelo urbanizable de Benimaçlet, la ETCV exige una adecuada definición de los bordes urbanos y su silueta, así como de los espacios de transición, al objeto de lograr la integración de los núcleos de población en el paisaje de su entorno. Por ello, se deberán “preservar las vistas hacia los paisajes de mayor relevancia. Se considerarán las vistas hacia los recursos paisajísticos desde los principales puntos de observación. Se garantizará que la planificación, los crecimientos y las infraestructuras, mantengan las condiciones de visibilidad propias de los paisajes de mayor valor, procurando su localización en áreas de menor exposición visual o previamente alteradas por otros motivos, eligiendo las alternativas que presenten un mayor potencial de integración paisajística”¹⁶.

¹⁵ Véase la Directriz 51 de la ETCV, relativa a “Principios directores para el desarrollo de la política de paisaje de la Comunitat Valenciana”, en cuanto dispone que “Las administraciones públicas integrarán en sus políticas y actuaciones con proyección sobre el territorio en materia de política de paisaje a los siguientes principios directores: (...) 9. Incorporar criterios y objetivos de calidad en la planificación de los crecimientos urbanos, procurando la integración de los nuevos tejidos en la trama urbana preexistente, manteniendo los hitos y escenas urbanas más características, la calidad de los nuevos bordes urbanos y procurando la transición entre el paisaje de la ciudad y su entorno. 10. Promover y priorizar las acciones de recuperación o de creación de nuevos valores paisajísticos en las áreas deterioradas, especialmente en los entornos urbanos y periurbanos, en los accesos a las poblaciones y, en general, en las áreas más visibles del territorio”.

¹⁶ Véase la Directriz 52 ETCV, referida a los criterios paisajísticos para la implantación de nuevas actuaciones en el territorio, de acuerdo con la cual la planificación urbanística y territorial preservará y potenciará la calidad de los distintos paisajes que configuran el territorio de la Comunitat Valenciana, y para ello, las nuevas actuaciones tendrán en cuenta los siguientes criterios: 2. *Definir adecuadamente los bordes urbanos y espacios de transición.* Para lograr la integración de los núcleos de población en el paisaje de su entorno se deberá propiciar una estructura urbana adecuada, definiendo los espacios de transición, los bordes urbanos y su silueta, atendiendo a las particularidades de cada uno de ellos. Y también el apartado 5 referido a “*Preservar las vistas hacia los paisajes de mayor relevancia. Se considerarán las vistas hacia los recursos paisajísticos desde los principales*”.

Estas Directrices generales se concretan en la legislación de la Horta de València por referencia a su reconocimiento como Paisaje de Relevancia Regional (artículo 20 Ley 5/2018) y a la definición de los Espacios Públicos de conexión (artículo 25). En efecto, la declaración de la Horta de València como Paisaje de Relevancia Regional exige a los planes urbanísticos que ordenen este espacio una atención especial en el diseño de los límites urbanos con la Horta. Entre las determinaciones que este diseño ha de respetar merecen nuestra atención las referidas a garantizar la adecuada transición entre el espacio urbano y el agrícola, pues la zona de Benimaçlet a que nos referimos se encuentra en esta posición de borde urbano y tal como indica el apartado c) del citado precepto, con carácter general, las zonas verdes y los espacios libres urbanos se materializarán en el límite de las zonas edificadas del casco urbano que se encuentren en contacto con la Horta. La Ley también exige "acondicionar los desarrollos urbanísticos de manera que eviten la afección visual de la Horta y sirvan para la regeneración de ámbitos degradados" (apartado d, del artículo 20).

En este punto cabe recordar que Benimaçlet linda frontalmente con la Unidad de Paisaje 09, que comprende áreas de Horta próximas al litoral, pertenecientes a los términos municipales de Alboraià y València. El Estudio de Paisaje que acompaña al PAT describe los aspectos visuales al señalar que se trata de una unidad de Horta cuyos límites son frentes urbanizados por la ciudad de València, por el núcleo urbano de Alboraià y su polígono industrial, así como por la Playa de la Patacona en el litoral. Esto justifica que la amplitud visual se vea condicionada. Aunque dentro de la unidad, y debido a que la gran mayoría del cultivo es hortícola, se puede visualizar en gran parte la amplitud del paisaje de esta Horta histórica, la conectividad con otros paisajes de Horta próximos es difícil, por las barreras urbanas ya mencionadas. Tan sólo al Norte y a través del límite con el Barranco del Carraixet, se da cierta conectividad con la Horta de Meliana, por el único espacio que no encontramos urbanizado. El fondo escénico del mar ha desaparecido a causa del frente urbanizado de la playa de la Patacona, y el de la Serra Calderona al Norte, sólo se aprecia a través del límite con el Barranco del Carraixet que no se encuentra urbanizado. La alteración del patrón escénico se describe en el Estudio de Paisaje por referencia a los conflictos que alteran y pueden alterar esta Horta son considerables. Y se concluye que la mayor amenaza tiene relación con la previsión de crecimiento urbano futuro sobre superficie de Horta. Otros conflictos que alteran el patrón escénico son las naves industriales y vallado publicitario, que ocupan superficie de Horta¹⁷.

4.6. La incidencia del patrimonio cultural de la Horta de València

Como ya hemos señalado, la existencia de un patrimonio cultural de la Horta de València es un elemento adicional que obliga a la protección de la misma. Pues bien, es obvio que este patrimonio también se proyecta y se comparte con Benimaçlet, en la medida en que conforman un espacio de continuo que, por ello, ha de ser reconocido y respetado en la planificación y programación. Con independencia de que, a este respecto, como ya se ha señalado, este Informe tiene una capacidad

puntos de observación. Se garantizará que la planificación, los crecimientos y las infraestructuras, mantengan las condiciones de visibilidad propias de los paisajes de mayor valor, procurando su localización en áreas de menor exposición visual o previamente alteradas por otros motivos, eligiendo las alternativas que presenten un mayor potencial de integración paisajística".

¹⁷ Estudio de Paisaje p. 82. Documento Estudio de Paisaje 05, accesible desde la <http://www.habitatge.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/pat-horta-de-Valencia>

limitada de identificación y preservación de estos elementos, sí consideramos de interés mencionar los más llamativos, que aparecen en el propio PAT, sin perjuicio de los que el propio Ayuntamiento de València ha identificado en el Catálogo de Protecciones que acompaña al PGOU. Así, en el plano de ordenación del PAT se identifica un elemento patrimonial de orden 2¹⁸, así como una acequia madre (Mestalla). También respecto de los usos públicos aparece en el Plano PO 02 una propuesta de uso público y recreativo vinculado a un elemento patrimonial. Asimismo, la Alquería de Serra, incluida en el Catálogo de Protecciones del PAT, señala en las consideraciones relativas a su entorno de protección que, en la ordenación pormenorizada, el Plan Parcial propondrá las dotaciones públicas de la Red Secundaria en el entorno de la alquería de Serra, procurando siempre la valoración del bien a proteger. Este ámbito definirá un perímetro cuya geometría atienda a las formas del parcelario histórico del lugar. Elementos caracterizadores del paisaje a incluir en el ámbito: - Tapias del Cementerio de Benimaclet - Trazado del camino de la antigua Vía Churra. - Parcelario circundante¹⁹. Estamos hablando en todo caso de elementos patrimoniales de l’Horta que se proyectan o tienen una conexión muy clara con la vida y actividades del barrio y para cuya protección la programación que se realice del sector puede acabar teniendo incidencia, por lo que han de ser tenidos en cuenta.

U.F.P. [U6] Huerta de Alboraià - Almassera

ELEMENTOS HIDRÁULICOS

1er grado

EPH_06.01 Llangües de Miradé-Galeto (Ac. Rascanya) - BRL(TAG)
 EPH_06.02 Molí de l'Ascensió (ALB) - BRL(TAG)
 EPH_06.03 Molí Farinós/Molí Nou (VLC) - BRL(TAG)
 EPH_06.04 Molí de Gamba (ALB) - BRL
 EPH_06.05 Molí de Vera (VLC) - BRL(TAG)

EPA2_06.16 Casa nº15
 EPA2_06.17 Alquería Pastor
 EPA2_06.18 Casa Macaraco
 EPA2_06.19 Cjto. Casa Chiner y Casa-Barraca
 EPA2_06.20 Casa Blai

ELEMENTOS ARQUITECTÓNICOS

1er grado

EPA_06.01 Casa Ouelo (ALM) - BRR-BRL
 EPA_06.02 Barraca Partida Masamarda (ALB) - BRR-BRR
 EPA_06.03 Alquería Partida Masamarda (ALB) - BRL
 EPA_06.04 Barraca Lladró (ALB) - BRR-BRL
 EPA_06.05 Barraca 37 (ALB) - BRR-BRL
 EPA_06.06 Barraca (ALB) - BRR-BRL
 EPA_06.07 Alquería de Requeni (ALB) - BRL
 EPA_06.08 Alquería de Serra (VLC) - BRL
 EPA_06.09 Barracas de Panach (VLC) - BRR-BRL
 EPA_06.10 Alquería Gall-Patach (La Carda) (ALB) - BRL

EPA2_06.21 Casa El Marro
 EPA2_06.22 Casa El Ratat
 EPA2_06.23 Casa 99-100
 EPA2_06.24 Casa El Fomer
 EPA2_06.25 Casa
 EPA2_06.26 Casa nº39
 EPA2_06.27 Forn El Gatet
 EPA2_06.28 Casa Cama Grogas
 EPA2_06.29 Alquería
 EPA2_06.30 Alquería del Figueró
 EPA2_06.31 Casa [ámbito Alq. Serra]
 EPA2_06.32 Casa Alq. Serra. [ámbito Alq. Serra]

2do grado

EPA2_06.01 Casa El Rolç
 EPA2_06.02 Casa Auroll
 EPA2_06.03 Casa Canya
 EPA2_06.04 Casa Soy
 EPA2_06.05 Villa Santa Bárbara
 EPA2_06.06 Casa Rubió/Casa Suño
 EPA2_06.07 Casa Basel
 EPA2_06.08 Casa Pedr
 EPA2_06.09 Casa Rodrigo
 EPA2_06.10 Casa Toñ
 EPA2_06.11 Casa de Mano
 EPA2_06.12 Casa Pere Pota
 EPA2_06.13 Casa
 EPA2_06.14 Casa Soler
 EPA2_06.15 Casa
 EPA2_06.16 Casa nº15

EPA2_06.33 Casa Ocala
 EPA2_06.34 Casa Camí Farinós
 EPA2_06.35 Casa Vera
 EPA2_06.36 Alquería [ámbito Alq. Posa, Masamarda]
 EPA2_06.37 Alquería
 EPA2_06.38 Casa Garfigs.
 EPA2_06.39 Alquería
 EPA2_06.40 Alquería
 EPA2_06.41 Alquería
 EPA2_06.42 Casa [ámbito Brr. Pda. El milagro]
 EPA2_06.43 Casa [ámbito Molí i Ermita de Vera]
 EPA2_06.44 Cjto. Casas
 EPA2_06.45 2 Casas [ámbito Alq. En Alboraià]
 EPA2_06.46 2 Casas [ámbito LL. Miradé-Galeto]
 EPA2_06.47 2 Alquería Junto fábrica
 EPA2_06.48 Casa FS

Listado de elementos patrimoniales de l’Horta Alboraià-Almassera, a efectos de valorar la posible continuidad de algunos de ellos, o su proyección sobre el territorio, que pueda tener que ver con la programación del Sector 4-PRR “Benimaclet”

¹⁸ Véase el PI 06 Elementos Patrimoniales, referido a un EPA de orden 2.

¹⁹ Nota: El Plan Parcial deberá ir acompañado de un Estudio de Integración Paisajística, Ver ficha EPE 06.01: CHIMENEA ANTIGUA FÁBRICA "EL PRADO".

5. Conclusiones

5.1. No existe ningún impedimento legal para una operación de desclasificación del suelo del Sector 4-PRR "Benimaclet", modificando a estos efectos el PGOU de la ciudad de València como tampoco lo existe, por supuesto, para operar una modificación de menor calado tendente a, por ejemplo, reducir la edificabilidad prevista para el sector. Esta operación, dentro del ámbito de discrecionalidad de que goza cualquier gobierno local tiene en materia de planificación, sería en ambos casos no sólo perfectamente legal sino que, además, teniendo en cuenta los treinta años transcurridos desde la aprobación del PGOU, el hecho de que no se haya logrado ejecutar el sector y las nuevas consideraciones ambientales y de sostenibilidad imperantes en estos momentos, y en algunas de sus derivadas, ya normativamente vinculantes, también constituiría una solución mucho más acorde con esos mencionados marcos normativos que mantener la actual planificación urbanística, manifiestamente sobredimensionada respecto de la edificabilidad y aprovechamientos que reconoce a la luz de las nuevas exigencias. Adicionalmente, las previsiones de crecimiento demográfico y de necesidad de nueva vivienda tanto en toda la ciudad como en el distrito de Benimaclet, que se han visto sistemáticamente desmentidas por la realidad de la evolución de estos indicadores, eliminan cualquier posible reticencia o crítica jurídica a una posible desclasificación o sustancial reducción de la edificabilidad alegando la necesidad de vivienda, como los datos aportados (y su contraste con las supuesta evolución que justificaba las necesidades previstas en la planificación) demuestran de manera clara.

5.2. Aun siendo legalmente posible, esta actuación tendría un coste para la ciudad de València que, a la luz de los datos disponibles (y con las posibles carencias del cálculo realizado debido a la falta de cierta información relevante que se ha sustituido por el empleo, como referencia, de los datos y cálculos aportados en los informes municipales referenciados), se estima en 14.305.724'16 €. Teniendo en cuenta que la cifra coincide sustancialmente con las aproximaciones realizadas por la propia administración municipal, hay que entender que el coste de estas indemnizaciones por aprovechamientos ya patrimonializados se mueve, en efecto, en esas cifras. Para calcular el coste neto para la ciudad de una desclasificación total, caso de que ésta se decidiera, habría además que incluir en el mismo los beneficios derivados de operaciones urbanísticas sobre el sector, que son a fecha de hoy, según consta en la Sentencia del Juzgado nº 9 de lo Contencioso de València de 19 de julio de 2019, un total de 2.818.234'57€. Se estima, por ello, que el coste neto para la ciudad de una desclasificación total, caso de que así se decidiera proceder por parte del Ayuntamiento de València, sería de 11.487.489'59 €.

5.3. En el supuesto de que el Ajuntament de València optara por una revisión del Plan no en el sentido de desclasificar sino de actualizar la planificación para adaptarla a la nueva situación y a las nuevas exigencias urbanísticas, estos costes habrían de integrarse en el sector y habrían de sumarse a los costes de urbanización. A partir de este cálculo, y asumiendo unos costes de urbanización generosos, así como cierto beneficio empresarial, y siempre dependiendo de cómo se realizase la urbanización y de sus costes, pero tomando como parámetro inicial el coste de programaciones equivalentes en la ciudad de València e incluso las propuestas realizadas para este sector por el agente urbanizador que en su día fue seleccionado para ejecutar la programación caducada y componiendo los costes de la misma, estimamos suficiente un aprovechamiento de entre 0,15

m^2t/m^2s y $0,25 m^2t/m^2s$ para poder cubrir esos costes (la horquilla depende cómo de generoso se desee ser tanto con la iniciativa privada como de si se opta por una programación que suponga mayores o menores costes de urbanización). Como puede verse, se trata en todo caso de una cifra, incluso en la franja alta de la horquilla, que supondría una reducción drástica respecto de las actuales pretensiones de edificabilidad, que quedarían reducidas a entre una cuarta parte y un 40%, más o menos, respecto de lo que son las actuales cifras y el aprovechamiento hoy en día reconocido por el PGOU. Tal y como se ha demostrado en este informe a partir de cálculos claros y transparente, con ese reconocimiento de aprovechamiento cualquier programación es perfectamente realizable, incluso en condiciones que garanticen beneficio económico para los agentes privados implicados y optando por diseños y una urbanización que supongan un coste sustancialmente mayor al que se ha comprometido en otros sectores de la ciudad. Caso de optar por una urbanización más en la línea con lo que se viene realizando hasta la fecha en la ciudad, de hecho, deberíamos situarnos en la parte baja de la horquilla. Incluso, si se optara por un diseño y una programación de tipología muy poco urbana, el coste (y la consiguiente necesidad de reconocimiento de un aprovechamiento en el planeamiento) podría ser incluso menor. En todo caso, y al margen de las concretas determinaciones que se adopten respecto del tipo de urbanización a realizar, lo relevante a estos efectos es que de ninguna manera están justificadas económicamente las actuales previsiones de aprovechamiento, que sólo se explican con una lógica, legalmente vedada (tanto en el artículo 47 de la Constitución como en la actual Ley del Suelo, que se posicionan ambas con claridad en este sentido), de garantizar rendimientos privados a los propietarios de los terrenos y plusvalías derivadas de la transformación realizada por los poderes públicos. Cualquier actuación que se realice en el sector, caso de que éste no se desclasificara íntegramente, debería en consecuencia, en cualquier caso, reducir muy sensiblemente la edificabilidad hasta dejarla entre un 25% y un 40% de la actualmente prevista (y ello en el caso de que el ayuntamiento no quiera aportar fondos públicos para la realización de la actuación, pues si esta aportación se produjera, como es lógico, la edificabilidad podría reducirse correlativamente todavía más). Adicionalmente, ha de quedar señalado que es perfectamente posible que un rediseño del sector en el sentido de hacerlo menos urbano y más compatible con los valores ambientales y usos de huerta tradicionales, lejos de encarecer la intervención, la rebaje sustancialmente: en tal caso la necesidad de reconocer aprovechamientos lucrativos a los propietarios se podría reducir aún más.

5.4. Ha de señalarse, adicionalmente, que este rediseño de la planificación, ya sea desclasificando, ya con una nueva definición de los aprovechamientos previstos y del diseño de la programación futura del sector, no sólo es una directriz política deseable, jurídicamente posible y económicamente coherente con el marco legal vigente. Además, es en muchos de sus aspectos una obligación legal estricta, derivada del actual marco legal vigente de protección de l'Horta de València, que ha integrado muchas de estas previsiones y las ha convertido en Derecho plenamente aplicable que se proyecta también, como hemos expuesto y justificado, sobre el sector "Benimaçlet" de forma indudable. Como consecuencia de estas previsiones, cualquier actuación en el mismo ha de hacerse en estos momentos con mucha menos edificabilidad y mucha más porosidad, garantizando la transición a l'Horta y la preservación de todos los valores ambientales de la misma que se proyectan sobre el sector, sin que pueda ser ya legalmente válida cualquier actuación o programación que desconociera estos elementos. La sustancial reducción de la edificabilidad no es sólo jurídicamente

posible y económicamente viable, como ha quedado demostrado, sino también una exigencia de planificación impuesta por los instrumentos actualmente vigentes.

5.5. A efectos de cómo se podría operar la misma se aportan ejemplos en el Anexo I, con diversas referencias a tratamientos semejantes que se están realizando en otras ciudades españolas y europeas, que demuestran que la integración de los paisajes periurbanos de huerta u otros aprovechamientos agrícolas equivalentes son cada vez más habitualmente puestos en valor, sin que sea además complicado su desarrollo, existiendo ya ejemplos muy interesantes de operaciones urbanísticas exitosas en esta materia. La ciutat de València podría, y debería, convertirse en un ejemplo en este sentido, tratando con especial mimo lo que es parte de su patrimonio cultural, etnológico, pero también ambiental, paisajístico y económico, referido a una huerta periurbana de unas características además difícilmente igualables en el entorno comparado. La reclasificación del Sector 4-PRR "Benimaclet" ofrece la oportunidad de hacerlo y de servir de ejemplo de implantación de los criterios más avanzados en materia de urbanismo y ordenación del territorio compatibles con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que además la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas ha establecido como parámetro normativo de referencia. En conclusión, habría de actuarse sobre el sector reclasificándolo o rebajando de manera muy sustancial la habitabilidad prevista para preservar un espacio único de transición a una huerta perirubana de un valor excepcional. De esta forma estaríamos poniendo en valor un patrimonio excepcional y singular de la ciudad, pero también la haríamos más habitable y sostenible, mejorando notablemente la calidad de vida de sus vecinos y, en general, de todos los ciudadanos. La ciudad de València no debería dejar pasar esta oportunidad de aprovechar sus potencialidades únicas para convertirse, además, en referencia respecto de la aplicación de los criterios más avanzados de planificación.

València, 19 de novembre de 2019

Andrés Boix Palop

Reyes Marzal Raga

Claudia Gimeno Fernández

Pasqual Herrero Vicent

ANEXO I: REFERENCIAS

1.- Nous Barris. Parc Les Feixes Agrícoles y regeneración del Barrio de La Trinitat Nova. Barcelona

Un barrio periférico de Barcelona, con un área con un nivel de degradación urbano y social, recupera, con una propuesta conjunta institucional y comunitaria, el patrimonio de unas edificaciones vinculadas con el suministro del agua para un uso de gestión medio-ambiental, y regenera el paisaje urbano con unos huertos vecinales como puerta urbana de un parque de transición al Parc Natural de Collserola. Un segundo eje corresponde con la renovación progresiva de bloques de viviendas afectados por aluminosis.

Superficie: 5,3H

Usos: Residencial, Zonas Verdes (Parque, Huertos), Dotacional.



Trinitat Nova. 001



Trinitat Nova. 002

2.- Parque agrario del Baix Llobregat. Barcelona

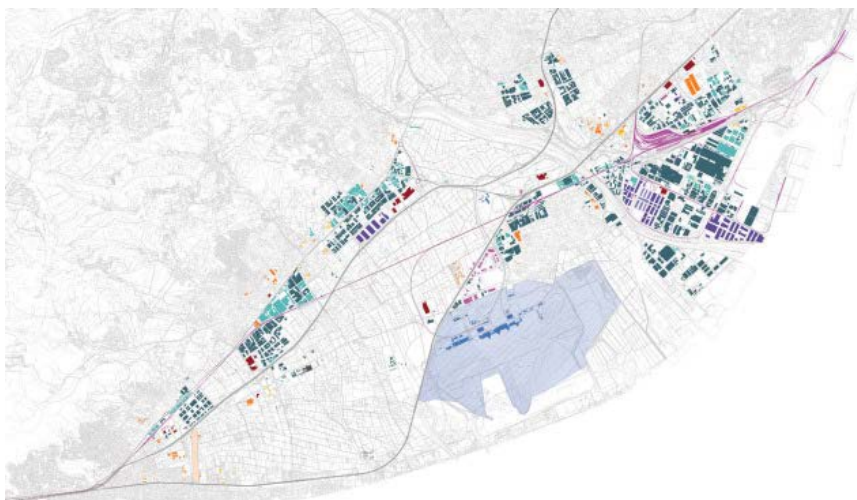
Un Parque agrario, donde se integran 14 municipios, promovido por las administraciones públicas: la Diputació de Barcelona y el Consell Comarcal del Baix Llobregat, y una agrupación profesional, la Unió de Pagesos, organizándose en una Órgano Gestor. Para su creación se fomentó la participación y colaboración en la gestión del parque, con la finalidad de *“facilitar la continuidad de la actividad agraria, impulsando programas que permitan preservar los valores (productivos o recursos, ecológicos y culturales) y desarrollar las funciones (económica, ambiental y social) del espacio agrario en el marco de una agricultura sostenible integrada en el territorio”*.

Superficie: 3.348 Ha

Usos: Agrícola, Dotacional



Parc Agrari Baix Llobregat. 001



Parc Agrari Baix Llobregat. 002

3.- Parque agrario de Milán Sur. Milán

El Parque Agrario de Milán Sur (PASM) es un área periurbana del sur de Milán, sobre un territorio de valor agrícola y ambiental, en el que se planificó una de las primeras experiencias de parque agrario para parar las agresiones de los crecimientos urbanos de los 90, sobre el territorio. El parque agrario protege la marcada identidad cultural, basada en su *diversidad paisajística y patrimonial*: agrícola, arquitectónica-histórica y natural. A la vez es un espacio productivo de las economías locales, y que favorece la implicación ciudadana con la gestión de su territorio.

Superficie: 47.000 Ha

Usos: Agrícola, Terciario, Residencial, Dotacional.



Parque Agrícola Milán Sur. 001



Parque Agrícola Milán Sur. 002



Parque Agrícola Milán Sur. 003

4.- Hortes de Santa Eugènia. Girona

El proyecto de recuperación de "les Hortes de Santa Eugènia" en la ribera del Ter, al oeste de Girona, dispone de un Plan Especial desde 2005 que tiene por objetivo proteger y recuperar el paisaje de las Hortes con un criterio unitario de actuaciones tanto para las infraestructuras y las rehabilitaciones de elementos arquitectónicos, plantaciones, zonas de recreo. Además, pretende la protección de los usos agrarios de las huertas de este sector y contribuye a la reconstrucción colectiva de la pertenencia al lugar, ya que ayuda a la comunidad a identificarse con el espacio de huerta periurbana, contribuyendo a la reactivación social, productiva y cultural y mejorando además la calidad urbanística y ambiental del entorno.

Superficie: 41,3 Ha

Usos: Agrícola (Huertos sociales), Terciario, Residencial, Dotacional.



Hortes Santa Eugènia.001



Hortes Santa Eugènia.002

5.- Parque de Aranzadi. Pamplona

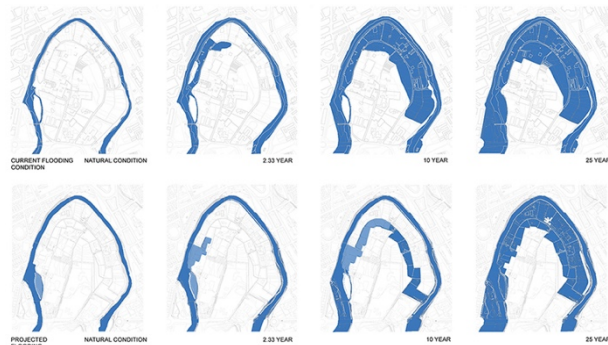
El Parque de Aranzadi se encuentra entre casco antiguo de Pamplona y los barrios de Rochapea y Chantrea. Un meandro con un paisaje de huertas y vegetación preexistente, entre el entorno urbano consolidado, que se conserva con su naturaleza agrícola y nuevas dotaciones, como parque para la ciudadanía. Los usos de los dotacionales se relacionan con su contexto, como la Casa Gurbindo que es un Centro de interpretación.

Superficie: 15 Ha

Usos: Zona Verde (Parque, huertas) Dotacionales: (Deportivos, Centro Interpretación Agrícola)



Parque Aranzadi.001



Parque Aranzadi.002



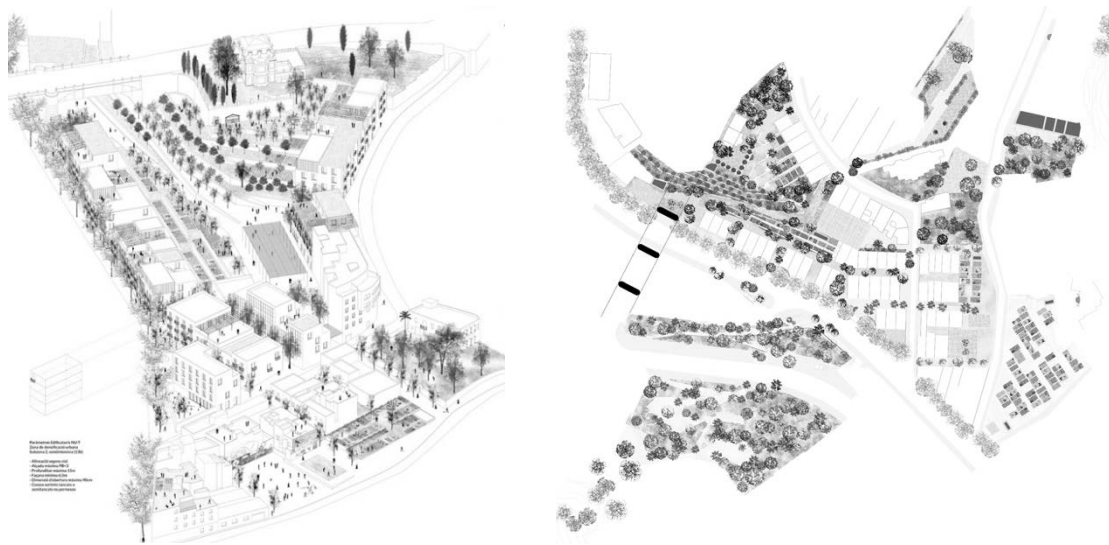
Parque Aranzadi.003

6.- Nova Vallcarca. Barcelona

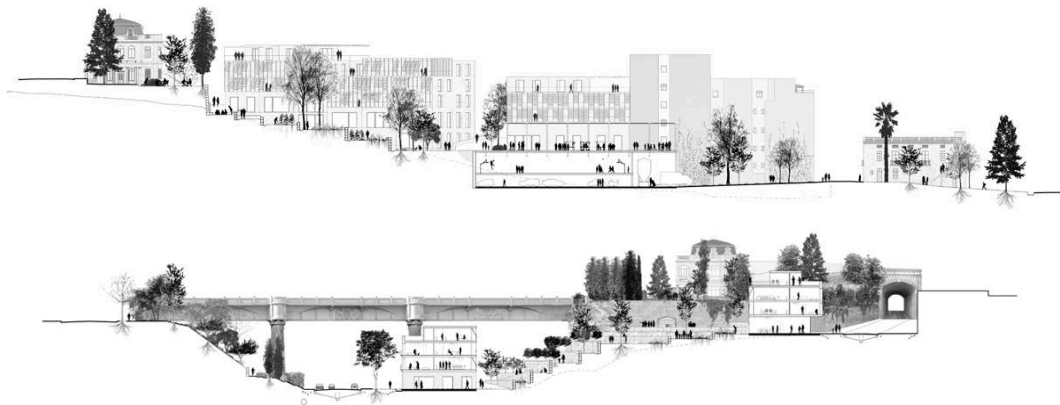
Nova Vallcarca es un proyecto de regeneración urbana de un barrio degradado de la periferia de Barcelona, desde una visión integral: la rehabilitación energética de los bloques de viviendas existentes, el diseño de nuevas edificaciones con tipologías residenciales y talleres de trabajo, sistema de espacios libres verdes (huertos vecinales) teniendo en cuenta el ciclo biológico, hídrico y energético que acompañan las conexiones de movilidad peatonal.

Superficie: 1,5 Ha

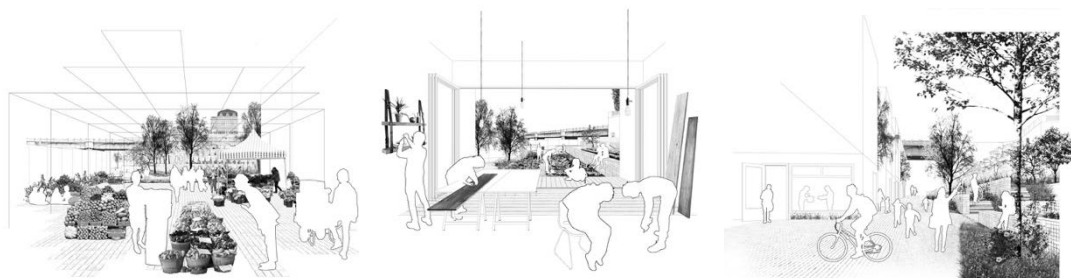
Usos: Zonas verde (Parque, Huertos), Residencial, Terciario (talleres), Dotacional.



Nova Vallcarca. 001



Nova Vallcarca. 002



Nova Vallcarca. 003