

# Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano

Eugenio L. Burriel de Orueta

Universidad de Valencia. Departamento de Geografía  
Avda. Blasco Ibáñez, 28  
46010 Valencia  
elbo@uv.es

Data de recepció: setembre del 2008  
Data d'acceptació definitiva: gener del 2009

## Resumen

---

La consulta directa de casi un centenar de planes urbanísticos municipales ha permitido obtener unos indicadores objetivos del incremento de suelo, viviendas y residentes que resultaría de la ejecución de las propuestas urbanísticas de los municipios valencianos. Esta abundante información pone en evidencia la desmesura de la oferta residencial pretendida. Se analiza luego cómo la política territorial autonómica no ha puesto límites efectivos a este crecimiento, sino que además lo ha favorecido. Las consecuencias de estos planes tan expansivos van a ser graves, incluso en el probable supuesto de que la actual crisis paralice o retrase mucho su ejecución. Se concluye que la oferta residencial no se puede seguir determinando exclusivamente por el planeamiento urbanístico municipal, sino dentro de unos límites establecidos en un marco urbanístico supramunicipal, que es competencia autonómica ineludible.

**Palabras clave:** planeamiento urbanístico municipal, política territorial autonómica, Comunidad Valenciana, insostenibilidad.

## Resum. *Els límits del planejament urbanístic municipiàl: L'exemple valencià*

---

La consulta directa de vora un centenar de plans urbanístics municipals ha permès obtenir indicadors objectius d'increment de sòl, habitatges i residents que resultaria de l'execució de les propostes urbanístiques dels municipis valencians. Aquesta informació tan abundant palesa la desmesura de l'oferta residencial proposada. S'hi analitza, a més, com la política territorial autonòmica no solament no ha posat límit efectiu a aquest creixement, sinó que l'ha afavorit. Les conseqüències d'aquests plans exageradament expansius seran greus, fins i tot en el cas que l'actual crisi en paralitze o en retarde l'execució. Hom conclou que l'oferta residencial no hauria de determinar-se només pel planejament urbanístic municipal, sinó també a través d'uns límits establerts en un marc supramunicipal, que és competència autonòmica ineludible.

**Paraules clau:** planejament urbanístic municipal, política territorial autonòmica, Comunitat Valenciana, insostenibilitat.

## Résumé. *Les limites de la naissance urbaine municipale. L'exemple valencien*

---

La consultation directe de presque cent plans urbanistes municipaux, nous a permis d'obtenir des indicateurs objectifs relatifs à la croissance du sol, des logements et des résidents que sup-

poserait l'exécution des propositions urbanistes des municipalités valencienues; cette abondante information met en évidence la démesure de l'offre résidentielle prétendue. On explique ensuite comment la politique d'aménagement du territoire du gouvernement de la Région de Valencia n'a pas fixé de limites effectives à cette croissance et l'a même favorisée. Les conséquences de ces plans si expansifs vont être graves, même si l'on suppose que la crise actuelle paralysera ou ralentira leur exécution. On en conclut que l'offre résidentielle ne peut continuer à être déterminée exclusivement par les plans municipaux, sinon par des limites établies dans un cadre d'aménagement supramunicipal compétence inéluctable du gouvernement de la Région Autonome.

**Mots cle:** plans urbanistiques municipaux, politique régionale d'aménagement du territoire, Région Autonome de Valencia, insoutenabilité.

**Abstract.** *The limits of municipal urban planning: the Valencian example*

Having examined almost 100 towns' urban plans objective indicators have been obtained of land, housing and residents which would be the result of the execution of town planning proposals by Valencian town councils. This abundant information proves the excess of intended housing supply. Then an analysis is made of how regional territorial policy has failed to set effective limits to this growth but has instead encouraged it. The consequences of these such expansive plans will be serious, even in the probable case of their lengthy delay or cancellation due to the current recession. In conclusion, the supply of housing cannot continue to be defined exclusively by municipal urban planning, but within limits set in a supramunicipal urbanisation framework, which is an unavoidable competence of the Regional Government.

**Key words:** town council urban planning, regional territorial policy, Valencia Region, unsustainability.

### Sumario

- |  |   |
|--|---|
| Introducción                                       | 4. Las consecuencias de este tipo de planeamiento urbanístico |
| 1. Metodología y fuentes                           | 5. Conclusiones   |
| 2. Las propuestas urbanísticas municipales         | Bibliografía  |
| 3. La política territorial del gobierno autonómico |   |

### Introducción

Las cuestiones básicas de la ocupación urbana del territorio —el *cuánto*, el *dónde*, el *qué* y el *cómo*— han sido tradicionalmente establecidas en España sólo a escala local, mediante el planeamiento urbanístico municipal. Apenas estos últimos años algunas comunidades autónomas han empezado a elaborar planes territoriales con algún componente urbanístico supralocal.

Este urbanismo exclusivamente municipalista tenía su lógica mientras la demanda de residencias y de actividades se producía fundamentalmente a escala local. Los ayuntamientos decidían el *cuánto* residencial —el suelo urbanizable para las viviendas necesarias— en función de las previsiones de la evolución de su población y el *cuánto* industrial o terciario en función de la actividad existente y las expectativas más o menos razonables. Pero esta demanda, sobre todo la residencial, ha dejado de ser estrictamente local en las zonas más dinámicas (Esteban, 2003: 43). En las grandes áreas urbanas, el intenso proceso de descentralización y dispersión hace que la ubicación residencial no esté ya tan vinculada a un municipio concreto y dependa de decisiones individuales que obedecen a factores diversos (precio de la vivienda, localización de los centros de trabajo, calidad ambiental, comunicaciones, moda...) (Indovina, 2007). En las zonas turísticas o de segunda residencia, la demanda también tiene una alta indiferencia territorial en relación con los municipios de una determinada área o incluso en relación con distintas áreas con el mismo tipo de oferta (costa, montaña, periferia urbana...).

En este trabajo, se pretende demostrar que la determinación del suelo urbanizable residencial exclusivamente por el planeamiento urbanístico municipal produce hoy una oferta desmesurada y conduce a un urbanismo insostenible, porque es un marco de decisión inadecuado para una demanda que en gran medida es supralocal. En consecuencia, resulta imprescindible la intervención autonómica, en ejercicio de sus competencias constitucionales, estableciendo un planeamiento o unas directrices supramunicipales que fijen unos límites para las decisiones municipales sobre el *cuánto* de la oferta residencial y que garanticen las infraestructuras y los servicios supralocales necesarios para los crecimientos planteados por los planes municipales. Es, sin duda, una hipótesis de sentido común compartida por muchos analistas (Ezquiaga, 2003; Font, 2003: 16; Iglesias, 2007: 164-165), pero que no ha sido hasta ahora validada empíricamente.

## 1. Metodología y fuentes

Para comprobar la hipótesis planteada se analiza la oferta residencial incluida en las propuestas urbanísticas recientes de los municipios valencianos. Se ha escogido a la Comunidad Valenciana por ser una de las de mayor crecimiento de la actividad urbanística en los últimos años y porque su gobierno autonómico no ha establecido limitaciones efectivas a las pretensiones locales.

Las propuestas urbanísticas de cada municipio para los próximos años están contenidas en el plan general municipal; pero en el caso valenciano ya aparecen en el denominado «documento de concierto previo», un avance obligatorio del plan general que contiene las determinaciones urbanísticas fundamentales<sup>1</sup>

1. En la normativa valenciana, el «documento para el concierto» o «concierto previo» tiene por objeto «definir un modelo territorial municipal acorde con su contexto supramunicipal

y al que, pese a su provisionalidad, se le está atribuyendo en la práctica la operatividad de un plan general.

Para valorar el incremento residencial propuesto por los planes municipales, de cada uno de ellos se han recogido tres parámetros urbanísticos básicos: la superficie de suelo urbanizable residencial (añadiéndole el suelo urbano no consolidado cuando ha sido posible diferenciarlo<sup>2</sup>), el número de nuevas viviendas previstas en ese suelo<sup>3</sup> y, a partir de éstas, una estimación del número de nuevos residentes potenciales<sup>4</sup>. Para la situación actual —la anterior al desarrollo del nuevo plan—, se han considerado tres parámetros similares: la superficie de suelo urbano residencial consolidado, el número de viviendas en 2007 según los datos del Catastro<sup>5</sup> y los habitantes en el padrón municipal de 1 de enero de 2007. La relación entre la situación futura (situación actual más incremento propuesto en los planes) y la situación actual ha permitido obtener tres indicadores significativos del incremento en suelo urbanizado, en viviendas y en residentes que supondría la ejecución de los planes pretendidos por los ayuntamientos.

Resulta imposible conocer el montante de las propuestas urbanísticas municipales para el conjunto de la Comunidad Valenciana. La opacidad estadística en relación con el planeamiento urbanístico es total: desde 1998 (Generalitat Valenciana, 1999) no se publica la relación de planes generales municipales aprobados, ni su número anual, ni un resumen de sus parámetros básicos. Por supuesto, tampoco hay información autonómica alguna de los conciertos previos. Por ello, se ha tenido que acudir a la fuente directa a escala municipal, en una tarea muy lenta, ardua y minuciosa de localización y análisis de un número significativo de documentos de planeamiento urbanístico municipal.

La primera dificultad ha sido conocer qué municipios tienen en trámite un documento de planeamiento (concierto previo o plan general aprobado sólo por el ayuntamiento); para averiguarlo, se ha tenido que recurrir a la con-

---

y con los Planes de Acción Territorial aplicables» (artículo 83.1 de la Ley Urbanística Valenciana (LUV)) y «con la política urbanística y territorial de la Generalitat» (artículo 214 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU)). Su documentación ha de recoger «todas las determinaciones correspondientes a la ordenación estructural» (artículo 83, LUV, y artículo 215, ROGTU), lo que le convierte en un auténtico avance del plan general.

2. Para reflejar con más exactitud la oferta residencial potencial, se ha incluido en el suelo urbanizable la parte del suelo urbano no desarrollada —y las viviendas en él previstas— siempre que esos datos se han podido conocer con seguridad; y, consecuentemente, se ha excluido del suelo urbano.
3. En los pocos casos en que el planeamiento no indica el número potencial de viviendas del suelo urbanizable, éstas se han estimado a partir de los datos de edificabilidad o de viviendas por hectárea.
4. Los documentos de planeamiento utilizan valores muy diversos de «habitantes por vivienda», que oscilan entre 2,1 y 3,7. En este trabajo se ha utilizado 2,84, que es el índice medio de personas por hogar del censo de 2001.
5. Se han considerado viviendas lo que el Catastro califica como inmuebles residenciales (<http://www.catastro.me3h.es/esp/estadisticas2.asp#menu1>, 16 de julio de 2008).

sulta exhaustiva de la prensa regional desde octubre de 2004 hasta agosto de 2008<sup>6</sup>. Luego, de aquellos municipios de los que se han encontrado referencias de un nuevo planeamiento, se ha intentado obtener la Memoria Justificativa del plan y, cuando esto no ha sido posible, los datos básicos de la propuesta urbanística; en algunos pocos casos esta documentación está disponible en la web municipal, pero en la mayoría ha habido que recurrir a la gestión directa y personal.

Para los planes generales ya aprobados, se ha contado con una relación, facilitada por la Conselleria de urbanismo valenciana, de todos los municipios cuyos planes se aprobaron y se publicaron entre 1998 y julio de 2008<sup>7</sup>. A partir de ésta se ha localizado cada plan en el correspondiente Boletín Oficial de la Provincia respectiva y se ha solicitado al municipio la memoria justificativa del plan cuando lo publicado no ofrecía toda la información necesaria.

Como resultado de esta ímproba tarea se han obtenido los parámetros urbanísticos básicos de los planes de 143 de los 542 municipios valencianos: 86 documentos de planeamiento provisionales (conciertos previos o planes generales con sólo la aprobación municipal) y 57 planes generales definitivos; de ellos, por las razones que se señalarán, se han utilizado 95 (52 provisionales y 43 definitivos). Se ha manejado, así, un ingente volumen inédito de información urbanística a escala municipal.

## 2. Las propuestas urbanísticas municipales

La Comunidad Valenciana ha sido uno de los territorios que más han contribuido al *boom* inmobiliario español de la década 1997-2006 (Burriel, 2008) que ha desembocado en la crisis actual con una oferta muy excedentaria. Es la tercera comunidad autónoma en número de viviendas y en viviendas por cada mil habitantes iniciadas en la década y también en el indicador comparativo del año 2006 con 1996. En sólo diez años se construyeron en la Comunidad Valenciana 713.214 viviendas —lo que supuso añadir un 36% a los casi dos millones existentes en 1996—, una media anual de 16,6 viviendas por mil habitantes. El incremento fue continuo cada año; se pasó de 24.260 viviendas en 1996 a casi 100.000 en 2006, con lo cual se multiplicó por cuatro la actividad constructiva, un 50% más que la media española.

Sin embargo, esta intensísima ocupación de suelo y construcción de viviendas en la última década, un «tsunami urbanizador» (Gaja, 2008) considerado hoy de manera generalizada como insostenible y una amenaza para un desarrollo territorial de calidad, sólo es *la punta del iceberg* del suelo y las viviendas que los municipios pretenden desarrollar.

6. Se ha hecho el seguimiento diario de *Levante*, *El País* edición Comunidad Valenciana, *Información* (Alicante), *Levante de Castellón* y *Mediterráneo* (Castellón).
7. Esta relación indicaba la fecha de publicación del anuncio del Acuerdo autonómico de aprobación definitiva de cada plan general municipal en el *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana* y en éste figura el *Boletín Oficial de la Provincia* en que se publica el plan.

### 2.1. *Un crecimiento urbanístico desmesurado*

Desde 2005 numerosos ayuntamientos valencianos han iniciado la revisión de sus planes urbanísticos, elaborando y aprobando propuestas cuyo desarrollo supondría la transformación de millones de metros cuadrados de suelo no urbanizable y la construcción de miles de viviendas. En el cuadro 1 se recogen las determinaciones urbanísticas básicas para el conjunto de los 52 municipios de los que, del total de 87 localizados, se ha podido obtener datos completos y fiables. También se ofrece la propuesta singularizada de 32 municipios: 20 en el cuadro 1, seleccionados según su tamaño poblacional y en lo posible de áreas diferentes, y otros 12 en el cuadro 2. Se trata de planes todavía en tramitación: documentos de concierto previo o planes generales provisionales aprobados por los municipios, pero no por la comunidad autónoma. Expresan, por tanto, la política urbanística deseada por los ayuntamientos para los próximos diez o doce años, plazo normal de vigencia de un plan general.

Estos 52 municipios valencianos plantean incrementar el suelo urbanizado en 272 millones de metros cuadrados y construir 718.00 nuevas viviendas para 2 millones de nuevos residentes; esto supondría un territorio que multiplicaría por 3,1 sus viviendas actuales, por 3,7 el suelo urbanizado y por 5,1 los residentes. Parece evidente que muchos municipios valencianos están haciendo sus planes urbanísticos como si el territorio lo pudiera aguantar todo y la demanda residencial no tuviera límites. Si estos planes se llevaran a cabo, el impresionante crecimiento urbanístico de la última década quedaría ampliamente superado.

La información a escala municipal (cuadros 1 y 2) permite observar mejor la desmesura de estos planes porque en los indicadores globales pesa mucho el volumen de suelo y de viviendas de unas pocas poblaciones grandes cuyos incrementos relativos lógicamente no pueden ser tan elevados. Sin embargo, municipios de más de 20.000 habitantes —con un desarrollo turístico de décadas, como Cullera y El Campello, o con una larga historia urbana, como Catarroja y Requena (o Burriana: cuadro 2)— también están impulsando propuestas urbanísticas enormes que, como mínimo, duplicarían sus viviendas actuales y el suelo ocupado y triplicarían sus habitantes.

En las poblaciones entre 5.000 y 20.000 habitantes, la mayoría de los planes seleccionados pretende multiplicar por más de 4 sus viviendas, por más de 5 el suelo urbanizado y por más de 7 los habitantes; Almoradí y Monforte del Cid incrementan más de 6 veces los tres parámetros. Todavía resultan más exagerados los crecimientos urbanísticos propuestos por los municipios menores de 5.000 habitantes: todos excepto uno multiplican al menos por 7 sus viviendas actuales y la mayoría por más de 15 el suelo urbanizado y los habitantes. Incluso algunos municipios —Cabanés, Benisuera y Santa Magdalena de Pulpis (cuadro 1) o San Rafael, Traiguera y Xert (cuadro 2)—, casi todos menores de 1.000 habitantes, están tramitando planes de dimensiones increíbles cuyo desarrollo multiplicaría viviendas, población o suelo por más de 25.

**Cuadro 1.** Las propuestas urbanísticas municipales (planeamiento en tramitación)

Municipios	Situación del planeamiento (aprobación del Ayuntamiento o de la Generalitat (GV) y año de aprobación)	Incremento propuesto (A)			Situación actual (B)			Situación tras el plan (A + B)/ Situación actual (B)		
		Suelo urbanizable residencial (millones de m <sup>2</sup> )	Nuevas viviendas previstas	Nuevos residentes potenciales	Suelo urbano residencial (millones de m <sup>2</sup> )	Viviendas 2007 (catastro)	Habitantes 2007 (padrón)	Suelo residencial	Viviendas	Habitantes
Total 52 municipios <sup>1</sup>		272,2	718.106	2.040.745	99,2	344.530	496.327	3,7	3,1	5,1
<i>Municipios seleccionados</i>										
<b>De más de 20.000 habitantes</b>										
Catarroja	Plan general (Ayto. 2007)	1,5	13.446	38.187	1,5	11.236	25.650	2,0	2,2	2,5
El Campello	Plan general (Ayto. 2007)	5,7	25.040	71.114	5,1	23.331	25.055	2,1	2,1	3,8
Cullera	Concierto previo (Ayto. 2006)	10,5	24.933	52.620	3,4	27.917	23.406	4,1	1,9	3,2
Requena	Concierto previo (GV 2007)	6,9	18.697	53.099	4,1	12.280	20.440	2,7	2,5	3,6
<b>De 10.000 a 20.000 habitantes</b>										
Almoradí	Concierto previo (GV 2008)	16,6	46.227	131.285	2,3	8.527	17.945	8,2	6,4	8,3
Benaguasil	Plan general (Ayto. 2007)	6,7	19.810	56.260	1,7	4.488	10.374	4,9	5,4	6,4
Monóvar	Plan general (Ayto. 2007)	14,5	28.194	80.071	2,1	7.347	12.923	7,9	4,8	7,2
Tavernes de la Valldigna	Concierto previo (GV 2006)	8,2	15.191	43.142	1,8	13.602	18.004	5,6	2,1	3,4
<b>De 5.000 a 10.000 habitantes</b>										
Algorfa	Concierto previo (GV 2006)	6,3	14.759	41.916	2,9	2.977	3.645	3,2	6,0	12,5
Monforte del Cid	Plan general (Ayto. 2008)	10,2	18.062	70.810	1,2	3.278	6.497	9,5	6,5	11,9
Peñíscola	Concierto previo (GV 2007)	18,4	33.668	95.617	3,1	14.018	6.884	6,9	3,4	14,9
Vilamarxant	Concierto previo (GV 2006)	7,9	17.270	49.047	2,6	4.933	7.761	4,0	4,5	7,3
<b>De 1.000 a 5.000 habitantes</b>										
Antella	Plan general (Ayto. 2008)	2,4	6.283	17.844	0,2	772	1.526	10,7	9,1	12,7
Cabanes	Plan general (Ayto. 2008)	12,6	52.732	149.759	0,9	1.815	2.935	15,0	30,1	52,0
Pedralba	Concierto previo (Ayto. 2007)	3,1	4.661	13.237	0,2	2.053	2.637	16,5	3,3	6,0
Relleu	Concierto previo (Ayto. 2005)	2,9	5.930	16.841	0,2	952	1.090	15,5	7,2	16,5
<b>De menos de 1.000 habitantes</b>										
Bélgida	Concierto previo (GV 2008)	1,4	3.553	10.091	0,1	373	701	26,5	10,5	15,4
Benisuera	Plan general (Ayto. 2008)	0,9	2.400	6.816	0,1	108	199	8,3	23,2	35,3
Orxeta	Plan general (Ayto. 2007)	2,2	3.510	9.968	0,1	563	758	23,4	7,2	14,2
Santa Magdalena de Pulpis	Plan general (Ayto. 2006)	3,1	7.559	21.468	0,1	634	826	23,1	12,9	27,0

Fuente: documentos de concierto previo y planes generales municipales provisionales. Elaboración propia.

1. Los otros 32 municipios son: Albaterra, Benejúzar, Beniarbeig, Daya Nueva, Sant Joan d'Alacant, Santa Pola y Tárben en la provincia de Alicante; Alboraya, Alzira, Guadassuar, Llobai, Manises, Náquera, El Puig, Riba-roja, Segorbe, Serra y Villalonga en Valencia; Cervera del Maestre, Orpesa, Torreblanca y los 12 del cuadro 2 (excepto La Llosa) en Castellón.

**Cuadro 2.** La suma de las propuestas urbanísticas municipales en el litoral de la Plana Baixa y en el prelitoral del Baix Maestrat (Castellón)

Municipios	Situación del planeamiento (aprobación del Ayuntamiento o de la Generalitat (GV) y año de aprobación)	Incremento propuesto (A)			Situación actual (B)				Situación tras el plan (A + B)/ Situación actual (B)		
		Suelo urbanizable residencial (millones de m <sup>2</sup> )	Nuevas viviendas previstas	Nuevos residentes potenciales	Campos de golf	Suelo urbano residencial (millones de m <sup>2</sup> )	Viviendas 2007 (catastro)	Habitantes 2007 (padrón)	Suelo residencial	Viviendas	Habitantes
Almenara	Concierto previo (Ayto. 2008)	3,9	12.670	35.983	2	1,2	3.115	5.440	4,3	5,1	7,6
Alquerías											
Niño P.	Concierto previo (GV 2007)	3,0	5.781	16.418	1	0,7	1.804	3.983	5,4	4,2	5,1
Burriana	Concierto previo (Ayto. 2008)	10,0	29.506	83.797	2	4,5	18.035	33.255	3,2	2,6	3,5
La Llosa <sup>1</sup>	P. general y modif. puntual	0,1	875	2.485	0	0,1	409	928	1,8	3,1	3,7
Moncofa	Plan general (Ayto. 2005)	4,2	21.246	60.339	1	1,6	6.483	5.551	3,6	4,3	11,9
Nules <sup>2</sup>	Concierto previo (Ayto. 2008)	3,7	14.980	42.543	1	1,9	7.653	13.007	2,9	3,0	4,3
Xilxes	Plan general (Ayto. 2008)	4,2	17.180	48.791	2	0,8	2.626	2.713	6,3	7,5	19,0
<b>Total litoral Plana Baixa</b>		<b>29,1</b>	<b>102.238</b>	<b>290.356</b>	<b>9</b>	<b>10,8</b>	<b>40.125</b>	<b>64.877</b>	<b>3,7</b>	<b>3,5</b>	<b>5,5</b>
Canet lo Roig	Concierto previo (Ayto. 2007)	1,5	3.600	10.224	0	0,2	927	582	8,5	4,9	18,6
Sant Jordi	Concierto previo (GV 2006)	7,6	15.893	45.136	3	2,7	935	1009	3,8	18,0	45,7
San Rafael											
del Río	Plan general (Ayto. 2007)	5,4	10.428	29.616	2	0,2	532	548	28,0	20,6	55,0
Traiguera	Concierto previo (Ayto. 2008)	9,1	19.765	56.133	2	0,2	1.698	818	46,5	12,6	69,6
Xert	Plan general (Ayto. 2005)	6,0	7.200	20.448	1	0,2	918	848	31,0	8,8	25,1
<b>Total prelitoral Baix Maestrat</b>		<b>29,6</b>	<b>56.886</b>	<b>161.556</b>	<b>8</b>	<b>3,5</b>	<b>5.010</b>	<b>3.805</b>	<b>9,5</b>	<b>12,4</b>	<b>43,5</b>

Fuente: documentos de concierto previo y planes generales municipales provisionales. Elaboración propia.

1. La Llosa acaba de encargar la elaboración de un concierto previo. Aquí se han utilizado los datos del plan general vigente (2001) y una propuesta de modificación puntual de 2005.

2. Nules acaba de realizar (julio de 2008) la exposición pública de su concierto previo.

La mayoría de estos planes urbanísticos iniciaron su tramitación en 2005 y 2006 en la cresta de la ola inmobiliaria; y a pesar de que desde mediados de 2007 la crisis casi ha paralizado la actividad constructiva, continúan avanzando en su tramitación sin modificar su expansivo planteamiento, e incluso otros municipios inician planes nuevos de características similares. Y el gobierno autonómico ni les ha fijado límites, ni advertido de los problemas de tal ritmo de expansión y ni siquiera les ha transmitido una sombra de duda sobre su continuidad a medio plazo.

Estas propuestas municipales no se molestan en justificar con un mínimo de rigor la dimensión de la oferta de suelo y viviendas, como se observa en la lectura de los documentos de planeamiento. No hay análisis solventes de la demanda esperada a la que buscarían satisfacer, ni de la específica para el municipio, ni tampoco la de un ámbito más amplio, como la comarca en que se ubica. Algunos plantean tales crecimientos a pesar de reconocer en la Memoria del plan que su población está estancada o retrocede.

Los ayuntamientos están elaborando sus planes con una lógica meramente local. Actúan como si la demanda inmobiliaria no tuviera límites y fuera indiferente la oferta de los demás municipios; por ello, consideran que cuanto mayor sea su oferta de suelo más posibilidades tendrán de aprovechar esa oportunidad excepcional de enriquecimiento y que si no lo hace él lo hará el municipio vecino. Así se refleja, por ejemplo, en la sesión plenaria del ayuntamiento de Cullera en que se aprobaron dos gigantescas actuaciones que reclasificaban 8,3 millones de metros cuadrados para 14.000 viviendas y 4 campos de golf: «no podemos dejar otra vez pasar el tren», «cuanta gente de Cullera dice que hay que ver cómo está creciendo Favara», «está pasándonos Favara, Sueca, Alzira, todo el mundo; pues no, eso ya se ha terminado», «es evidente que el progreso está ahí y no se puede parar» (acta de la sesión ordinaria del ayuntamiento de Cullera, 29 de diciembre de 2005).

Se ha producido una dinámica contagiosa, en un contexto de euforia urbanística en el que todos los partícipes —municipios, propietarios, promotores, agentes especuladores, empleos ligados a la construcción y a los servicios...— piensan que van a ganar mucho. A escala local casi nadie se atreve a ir a contracorriente de este sentimiento generalizado; incluso en 2008, en plena crisis, el concejal portavoz de la oposición en un municipio del litoral de Castellón se negaba a atender la posición de su partido de oponerse a la desafortunada propuesta urbanística del gobierno local arguyendo que «aquí quien no apoya un PAI está [políticamente] muerto».

El urbanismo parece haber adquirido una dimensión casi mesiánica: los ayuntamientos y muchos ciudadanos depositan una esperanza ilimitada e infundada en los beneficios que va a aportar la mera aprobación del planeamiento, que bastaría para cambiar el modelo económico del municipio por uno turístico-residencial mucho más rentable.

## 2.2. La necesidad de una perspectiva supramunicipal

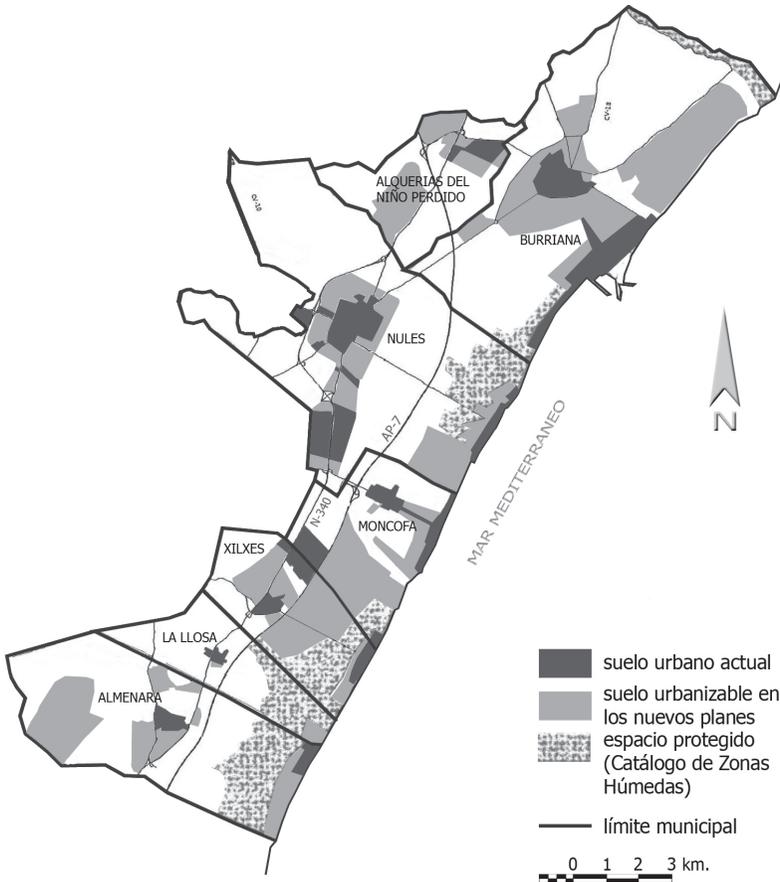
La desmesura de estas propuestas municipales resulta aún más evidente cuando se considera la oferta de suelo y viviendas a una escala territorial más amplia, sumando los planes de los municipios de una zona. Se ha realizado esta suma en el litoral de la comarca de la Plana Baixa —siete municipios entre el límite sur de la provincia de Castellón y el río Mijares— y en el prelitoral de la comarca del Baix Maestrat —cinco municipios del norte de la provincia de Castellón, a más de diez kilómetros de la costa.

En el cuadro 2 se puede observar la increíble dimensión que suman las propuestas urbanísticas municipales del litoral de la Plana Baixa: en conjunto, pretenden transformar para urbanización residencial 29 millones de metros cuadrados en los que se construirían 102.000 nuevas viviendas con capacidad para 290.000 nuevos residentes. Esto supone aceptar que en diez o doce años las actuales viviendas se multipliquen por 3,5, el suelo urbanizado por 3,7 y los habitantes por 5,1, en un territorio de 175 km<sup>2</sup> en el que también se pretende construir 9 campos de golf.

Se podría aducir que la comparación con el número de viviendas o de habitantes actuales no sería un indicador significativo, por tratarse de municipios rurales que van a cambiar su modelo económico e iniciar un desarrollo turístico. Pero unas referencias comparativas evidencian el despropósito de estas propuestas, incluso para nuevas áreas residenciales. Un núcleo turístico tan importante y arraigado desde hace decenios como Benicàssim tiene 19.500 viviendas, mientras Xilxes propone construir 17.180 en un solo plan general, Moncofà 21.246, y Burriana 29.506. Las más de 100.000 nuevas viviendas previstas en el conjunto del área equivalen a casi 5 Benicàssim y superan las 80.020 que tiene la ciudad de Castellón.

En la figura 1 se han representado las áreas ocupadas por el suelo urbano actual y las que ocuparía el suelo urbanizable previsto en el planeamiento en tramitación en siete municipios del litoral de la Plana Baixa, incluyendo tanto el suelo residencial como el industrial y el terciario. Esto permite visualizar el fortísimo impacto territorial que produciría el desarrollo de los proyectos urbanísticos municipales que, por otro lado, en parte ya están en ejecución. No sólo está totalmente ocupado el frente litoral, sino también la segunda línea; entre la autopista AP-7 y la costa casi sólo han dejado libre lo que no han podido ocupar por ser espacios protegidos por el *Catálogo de Zonas Húmedas* de la Comunidad Valenciana.

Los cinco municipios del prelitoral del Baix Maestrat son pequeños núcleos rurales sin tradición turística, todos excepto uno menores de 1.000 habitantes, en los que hoy viven apenas 3.085 personas en 5.010 viviendas, muchas de ellas vacías como resultado de una larga corriente emigratoria. Si ya resultan llamativos los planes de cada municipio, su suma pone de manifiesto la insostenibilidad del desarrollo urbanístico propuesto: en conjunto, pretenden urbanizar 29 millones de metros cuadrados, construir casi 57.000 viviendas con capacidad para 161.000 nuevos residentes y hasta 8 campos de golf. Si



**Figura 1.** Las propuestas urbanísticas municipales en el litoral de la Plana Baixa (Castellón). Fuente: documentos municipales de planeamiento. Elaboración propia.

estos planes se desarrollan, este territorio multiplicaría por 12 las viviendas existentes, por casi 10 el suelo y por 43 los residentes<sup>8</sup> (ver cuadro 2).

Resultados parecidos se obtendrían con la suma de las propuestas urbanísticas municipales en otras áreas del territorio valenciano, como la Vega Baja del Segura, el entorno de Alicante, el interior de las Marinas, la costa entre Cullera y Tavernes de la Valligna, la segunda corona metropolitana de Valencia o la costa entre Orpesa y Peñíscola.

8. Para esta zona, no se ha elaborado un mapa similar al de la figura 1, porque sólo en dos municipios se ha podido obtener el plano de clasificación del suelo de los planes en tramitación.

El desarrollo urbanístico tan exagerado que resulta cuando se suman las propuestas municipales en una escala territorial más amplia muestra con toda claridad los límites del urbanismo tradicional exclusivamente municipal. Cada ayuntamiento hace sus planes sin considerar las propuestas de los municipios vecinos y sin ninguna directriz autonómica que fije unos límites o que establezca un marco supralocal para sus decisiones.

El problema no es sólo que nadie parece haber hecho la suma de las propuestas municipales ni haber reflexionado sobre su insostenibilidad, sino sobre todo que esta suma debería preceder a las decisiones municipales y condicionarlas. Quien tiene la competencia de ordenación territorial no parece haberse hecho la pregunta clave de qué territorio valenciano se desea. En todo caso, difícilmente puede resultar un territorio ordenado y sostenible de la simple adición de decisiones locales descoordinadas.

### 3. La política territorial del gobierno autonómico

Cabría pensar que estos planes tan expansivos son sólo *desiderata* municipales, que se verán corregidas luego por una razonable posición autonómica a la hora de aprobar definitivamente los planes generales, en ejercicio de su competencia constitucional en urbanismo y ordenación del territorio (Constitución Española, artículo 148.3). Según la normativa valenciana la Generalitat ha de aprobar las determinaciones estructurales del planeamiento municipal (Ley Urbanística Valenciana —en adelante, LUV—, artículo 36) —y, por tanto, el *cuánto* de los futuros desarrollos urbanísticos— con lo cual puede cuestionar las propuestas municipales por las «exigencias de su política urbanística y territorial» (LUV, artículo 85). Sin embargo, el gobierno valenciano no ha mostrado hasta ahora preocupación por el fuerte crecimiento urbanístico, no ha adoptado ninguna medida que suponga limitaciones efectivas a las propuestas municipales y los planes generales municipales aprobados confirman unos desarrollos urbanísticos desmesurados.

#### 3.1. Una posición favorable al crecimiento sin limitaciones

El intensísimo desarrollo inmobiliario de estos años ha sido considerado muy positivo por el gobierno autonómico valenciano, que ha negado repetidamente la existencia misma del problema de un crecimiento excesivo. El *conseller* de Territorio y Vivienda afirmaba en 2006 que la ocupación del territorio valenciano era aún pequeña y que se podía sin problemas duplicar en diez o quince años el suelo urbanizado (*Levante y Las Provincias*, 5 de enero de 2006) y aseguraba que «hay demanda para 100.000 viviendas más cada año» (*Información*, 10 de febrero de 2006).

Los municipios han encontrado así un ambiente complaciente con sus pretensiones expansivas. Pero, además, la propia gestión autonómica ha favorecido el crecimiento desaforado, directamente mediante las llamadas *homologa-*

*ciones modificativas*<sup>9</sup> e indirectamente con disposiciones normativas que produjeron importantes «efectos llamada».

Las homologaciones modificativas facilitaron las pretensiones municipales —casi siempre a expresa solicitud de empresas concretas— de urbanizar extensas áreas no previstas en el planeamiento, al permitirles reclasificar esos suelos no urbanizables prescindiendo de la obligación legal de revisar previamente el plan general. Por este camino rápido y anómalo se tramitaron y se aprobaron actuaciones urbanísticas de grandes dimensiones sin los requerimientos ni las garantías que exige un plan general (Burriel, 2008). La propia Conselleria de Territorio y Vivienda mediante unas peculiares «empresas mixtas», puestas en cuestión por la Comisión Europea<sup>10</sup>, promovió alguna de las operaciones más llamativas de reclasificación de suelo al margen del planeamiento, como las casi 12.000 viviendas de Nou Mil·lenni en Catarroja o las 10.000 de Nou Manises.

Desde 2007 se han reducido mucho las homologaciones modificativas y la Conselleria exige ahora la elaboración del concierto previo, y la consiguiente revisión del plan general, a los ayuntamientos que aprueban Programas de Actuación Integrada<sup>11</sup> (en adelante, PAI) que reclasifican mucho suelo no urbaniza-

9. La normativa urbanística valenciana de 1994 (Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, LRAU) permitía, que no obligaba, adaptar a ella —«homologar»— los planes generales anteriores a dicha ley (LRAU, disposición transitoria primera), pero se han aprovechado estas homologaciones para modificar los planes, reclasificando grandes superficies de suelo no urbanizable sin proceder antes a una revisión del plan como exige la ley. A esta argucia legal se le llamó «homologación modificativa». El Gobierno autonómico valenciano la ha tolerado e incluso alentado, a pesar de que la Orden de la Conselleria de Obras Públicas y Urbanismo, de 29 marzo 1996, que reguló las homologaciones previstas en la LRAU, señalaba con claridad que «la homologación no se confunda con una revisión del planeamiento» y que «se limite a completarlo en lo que sea imprescindible».
10. El capital de estas empresas mixtas es un 51% privado y un 49% público (de la empresa pública IVVSA) y las preside el propio *conseller*. Existen serias dudas sobre la legalidad de su constitución y de su actuación; la Comisión Europea envió una *carta de emplazamiento* y luego un *dictamen motivado* contra ellas por considerar que infringen varias directivas europeas.
11. El Programa de Actuación Integrada (PAI) es un instrumento urbanístico introducido en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) valenciana de 1994, que hoy está recogido con diversos matices en la mayoría de las legislaciones autonómicas. Regula el proceso de gestión urbanística que desarrolla la ejecución urbanizadora de una o varias de las zonas ordenadas por el plan general. Incluye la ordenación pormenorizada (plan parcial o plan de reforma interior), programa los plazos y las condiciones para ejecutarla y elige al responsable de ese proceso, *el agente urbanizador*. Este urbanizador puede ser público —la Administración— o privado —un particular—. La novedad de la LRAU es que el urbanizador privado no necesita ser propietario del suelo y que se selecciona en pública competencia entre los que aspiren a ello. La responsabilidad y la dirección última del proceso urbanizador siguen siendo públicas: los ayuntamientos tienen capacidad para decidir si aceptan, condicionan o rechazan las iniciativas particulares de programación y los urbanizadores no pueden hacer nada que no haya sido aprobado previamente por el Ayuntamiento.  
EL PAI y el agente urbanizador se crearon para facilitar el desarrollo de los suelos urbanizables previstos en los planes generales ante el retraso o el bloqueo que suponía el monopolio *de facto* de los propietarios. Con frecuencia, se le ha atribuido la responsabilidad de los excesos urbanísticos en la Comunidad Valenciana (Gaja, 2008). En los primeros años de

ble. En este cambio puede haber influido un auto judicial que, en relación con un PAI del municipio de Parcent, señalaba que modificaciones tan grandes del planeamiento exigían ser abordadas en el marco de un plan general (Auto de 3 de noviembre de 2006, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana).

Los «efectos llamada» se produjeron porque el Gobierno autonómico valenciano aprobó disposiciones legales urbanísticas restrictivas, pero estableciendo a la vez un largo período de moratoria para su entrada en vigor. De este modo, se provocó que los ayuntamientos, para eludir la nueva normativa, tramitaran y aprobaran a toda prisa muchísimos PAI. El primer «efecto llamada» fue consecuencia de la aprobación, en junio de 2004 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (en adelante, LOTPP), que exigía la previa revisión del planeamiento para las reclasificaciones importantes de suelo rústico (artículo 13.5). Esto venía a suponer el fin de la vía espuria de las homologaciones modificativas y el reconocimiento implícito de su no legalidad. Pero su disposición transitoria quinta aplazaba la entrada en vigor de esta exigencia durante un año. Así, la LOTPP permitía que ayuntamientos y promotores dispusieran de todo un año para seguir aprobando reclasificaciones masivas de suelo por un camino rápido y anómalo que la propia LOTPP declaraba inadecuado. La consecuencia fue que en mayo y junio de 2005 hubo una avalancha de aprobaciones municipales de PAI modificativos del planeamiento; en esos dos meses se presentaron en los ayuntamientos 226 PAI (*El Mundo*, 10 de julio de 2005).

Un segundo «efecto llamada» se produjo con la aprobación de la LUV a finales de 2005, porque su disposición transitoria primera establecía la no aplicación de las mayores exigencias de la nueva ley a aquellos PAI que hubieran pasado el trámite de información pública a su entrada en vigor, el 1 de febrero de 2006. La propuesta de moratoria era, además, conocida desde la presentación de la ley varios meses antes. Este nuevo aviso de una normativa restrictiva con mucha antelación, y con la facilidad de que bastara un trámite tan sencillo como la información pública, condujo a otra avalancha de PAI en los ayuntamientos en diciembre de 2005 y enero de 2006. Que este «efecto llamada» no era una casualidad, lo dejó claro el alcalde de Calp al declarar que la aprobación urgente de tres PAI a finales de enero de 2006 «se está llevando a pleno porque el Conseller nos lo ha aconsejado» (*Levante*, 1 de febrero de 2006).

### 3.2. Ausencia de medidas limitadoras del crecimiento

En este contexto no extraña la ausencia de planes territoriales supramunicipales que fijen un marco para el desarrollo urbanístico municipal y criterios limitadores del crecimiento. A pesar de exigirlo la LOTPP, el Gobierno autonó-

---

aplicación, cumplió sus objetivos (Blanch, 1997; Fernández, 1998); los problemas posteriores han derivado de una inadecuada aplicación, contraria al espíritu y a la letra de la normativa que lo creó (Fernández, 2005; Burriel, 2008).

mico valenciano todavía no ha aprobado ningún Plan de Acción Territorial (PAT)<sup>12</sup>. En 2005, salieron a información pública PAT de varias zonas (el área urbana de Castellón, el área urbana Alicante-Elx, la comarca de la Vega Baja y la franja litoral), pero han transcurrido tres años sin que ninguno de ellos —que, además, tampoco contenían limitaciones operativas al crecimiento urbanístico— haya sido aprobado. La consecuencia es que los ayuntamientos carecen de criterios, orientaciones y límites razonables —cuantitativos, cualitativos y de localización— a la hora de elaborar sus propuestas urbanísticas. Y las Comisiones Territoriales de Urbanismo, el órgano autonómico que aprueba los planes municipales, analizan caso a caso los diversos planes sin un marco supralocal que les permita decidir sobre sus dimensiones con criterios objetivos.

En la LOTPP aparece un principio general de limitación del impacto del crecimiento urbanístico y la fijación de unos umbrales de consumo de suelo (artículos 13.1, 13.4 y 81). El Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (en adelante, ROGTU) ha concretado este umbral para los planes generales municipales en un máximo del 30% de incremento del suelo urbanizado (ROGTU, anexo 1), pero luego permite superar este umbral si se paga una «cuota de sostenibilidad» (LOTPP, artículo 84, y ROGTU, artículos 59 a 64). Esta cuota podría entenderse como una medida indirecta para hacer imposibles los planes muy expansivos, porque se ha fijado en 6 euros por cada metro cuadrado de exceso y durante cada año de vigencia del plan (ROGTU, anexo 1), lo que supondría un montante insuperable para las arcas municipales; pero hasta ahora no se conoce que esta cuota se haya exigido en ningún plan. De hecho, los ayuntamientos siguen con sus desmesurados planes a pesar de esta posible carga financiera, sea porque no conocen esta cuota —no hay constancia de ningún caso en que la Conselleria haya advertido de la que correspondería a su propuesta—, sea porque creen que no se va a exigir. Todos los agentes del sector urbanístico señalan la inaplicabilidad de esta disposición y confían en su modificación.

### *3.3. El planeamiento aprobado confirma unos desarrollos desmesurados*

Con una posición política tan favorable al crecimiento urbanístico y la ausencia de medidas limitadoras efectivas, la instancia autonómica de aprobación del planeamiento no puede conllevar una reducción significativa de las exageradas propuestas municipales. Como no hay un modelo territorial de referencia, ni general ni para las diversas zonas, cuando la autonomía reduce algunas propuestas municipales no se basa en su excesiva dimensión sino en la ocupación de espacios con algún tipo de protección, en la carencia de documentación o en el incumplimiento de normativas sectoriales<sup>13</sup>. En todo caso, los planes pre-

12. Los Planes de Acción Territorial son el instrumento de ordenación del territorio para ámbitos territoriales supramunicipales (PAT «integrados») o para sectores de actividad específicos (PAT «sectoriales») (LOTPP, artículos 43 a 60).

13. Así se puede ver, por ejemplo, en el Acuerdo de 27 de marzo de 2008 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante, que aprueba con condiciones el plan general de Monforte

sentados por los municipios son tan desmesurados que, incluso si la autonomía procediera a una reducción significativa, los desarrollos urbanísticos aceptados podrían seguir siendo insostenibles.

Se han analizado 42 planes generales municipales aprobados definitivamente: los 33 más recientes, publicados en el *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana* desde enero de 2006 hasta septiembre de 2008, que se iniciaron ya en la etapa de euforia, y, como elemento de comparación, se han añadido otros 9 planes generales del período anterior (2000-2005) de municipios de zonas con gran desarrollo urbanístico.

Los 5 planes generales del período 2006-2008 que corresponden a municipios de comarcas con dinámica residencial intensa (Camp de Túria, Vega Baixa y Marina Baixa) aceptan nada menos que multiplicar las viviendas actuales por 2,4 y el suelo urbanizado por 2,9. Incrementos casi idénticos contienen los 9 planes del período 2000-2005 de áreas con similar dinamismo, de los que se especifican los datos de 5 municipios de las mismas comarcas (ver cuadro 3). No parece, pues, haberse producido un cambio significativo en la política urbanística autonómica en los últimos años, pese a algunas declaraciones llamativas<sup>14</sup>. Si se comparan estos 14 planes generales con las 52 propuestas municipales provisionales (ver cuadro 1) hay una cierta reducción —0,6 puntos en el índice de incremento de viviendas y 0,9 en el de suelo urbanizado— pero los crecimientos siguen siendo enormes.

El plan general de Jacarilla —que multiplica por más de 6 viviendas, suelo y habitantes— incluye, además, una «reserva residencial» en suelo no urbanizable que permite añadir un 20% de edificabilidad cuando se haya desarrollado la mitad de su enorme oferta de suelo urbanizable. Esta sorprendente posibilidad de importante crecimiento «extraplan» está también incluida en otros planes aprobados (Montroy, Benijófar, La Romana...) o en tramitación (Almoradí, El Campello, Daya Nueva...).

La mayor parte de los otros 28 planes generales aprobados desde 2006 corresponden a municipios de zonas con menor o escasa dinámica residencial, y casi la mitad de ellos tienen menos de 1.000 habitantes; porque, como se señaló y se recoge en el cuadro 1, la mayor parte de los municipios de áreas más expansivas inician a partir de 2005 la elaboración de nuevos planes que aún están tramitándose. A pesar de ello, también el crecimiento urbanístico aprobado para estos municipios, aunque no tan llamativo, sigue siendo excesivo en relación con cualquier previsión razonable de la demanda: se duplica el suelo urbano y el número de viviendas y de habitantes actuales, incluso en municipios del interior, con menos de 1.000 habitantes, sin tra-

---

del Cid o en el Informe de 5 de diciembre de 2007 de la directora general de Ordenación del Territorio, que da el visto bueno al concierto previo de Requena supeditado a determinadas observaciones.

14. «Voy a hacer un urbanismo de ladrillo verde. Una política sandía, verde por fuera y roja corazón por dentro» (Esteban González Pons, en su toma de posesión como *conseller* de Territorio. *Levante*, 31 de mayo de 2006).

**Cuadro 3.** Las propuestas urbanísticas de los planes generales municipales con aprobación definitiva

Municipios	Año de publicación en el DOCV del Plan General	Incremento propuesto en el Plan			Situación actual			Situación tras el plan (A + B)/ Situación actual (B)		
		Suelo urbanizable residencial (millones de m <sup>2</sup> )	Nuevas viviendas previstas	Nuevos residentes potenciales	Suelo urbano residencial (millones de m <sup>2</sup> )	Viviendas	Habitantes	Suelo residencial	Viviendas	Habitantes
<b>Planes de 2000-2005 (zonas dinámicas)</b>										
Bétera	2000	7,1	11.880	33.739	6,7	7.773	14.551	2,1	2,5	3,3
Benimantell	2004	0,4	520	1.477	0,1	251	401	8,0	3,1	4,7
Daya Vieja	2003	0,3	772	2.192	0,1	120	198	6,6	7,4	12,1
Polop	2003	3,7	9.265	26.313	0,1	1.683	2.243	8,4	6,5	12,7
Rojales <sup>3</sup>	2000	6,0	14.992	42.577	4,0	7.105	7.954	2,6	3,1	6,4
<b>Total 9 planes 2000-2005 (zonas dinámicas)<sup>4</sup></b>		<b>31,0</b>	<b>59.338</b>	<b>168.520</b>	<b>17,0</b>	<b>37.822</b>	<b>44.026</b>	<b>2,8</b>	<b>2,6</b>	<b>4,8</b>
<b>Planes de 2006-2008</b>										
<i>a) De zonas dinámicas</i>							<b>Padrón</b>	<b>Catastro</b>		
							<i>2007</i>	<i>2007</i>		
La Pobla de Vallbona	2006	6,6	16.024	45.508	7,2	9.191	18.790	1,9	2,7	3,4
Guardamar del Segura	2007	5,3	18.229	51.770	2,2	20.939	15.132	3,4	1,9	4,4
Callosa d'Ensarrià	2007	3,4	4.960	14.086	0,5	4.021	8.008	7,8	2,2	2,8
Redovan	2008	2,0	4.708	13.371	0,6	2.704	6.982	4,3	2,7	2,9
Jacarilla	2007	3,2	5.813	16.509	0,6	874	1.957	6,6	7,7	9,4
<b>Total planes 2006-2008 (zonas dinámicas)</b>		<b>20,5</b>	<b>49.734,0</b>	<b>141.244,6</b>	<b>11,1</b>	<b>37.729,0</b>	<b>50.869,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,3</b>	<b>3,8</b>
<i>b) De zonas no dinámicas</i>										
Municipios de más de 1.000 habitantes (15) <sup>5</sup>		25,9	38.142	108.123	16,8	55.998	107.496	2,5	1,7	2,0
Municipios de menos de 1.000 habitantes (13) <sup>6</sup>		1,3	5.414	15.376	1,3	4.387	4.289	2,0	2,2	4,6
<b>Total planes 2006-2008 (zonas no dinámicas)</b>		<b>27,2</b>	<b>43.556</b>	<b>123.499</b>	<b>18,1</b>	<b>60.385</b>	<b>111.785</b>	<b>2,5</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>
<b>Total planes 2006-2008</b>		<b>47,7</b>	<b>93.290</b>	<b>264.744</b>	<b>29,2</b>	<b>98.114</b>	<b>162.654</b>	<b>2,6</b>	<b>2,0</b>	<b>2,6</b>

Fuente: planes generales municipales. Elaboración propia.

1. Se han utilizado las viviendas del Censo de Viviendas de 2001 para los planes generales de 2000-2005 y las del Catastro de 2007 para los planes de 2006-2008.

2. Se ha utilizado la población del censo de 2001 para los planes generales de 2000-2005 y la del padrón de 1 de enero de 2007 para los planes de 2006-2008.

3. En Rojales, el plan general del 2000 se incrementó en 1.206 viviendas y 348.824 m<sup>2</sup> por una homologación modificativa de 2003.

4. Los otros 4 planes generales analizados del período 2000-2005 son los de Castell de Guadalest, Dolores, Pilar de la Horadada y Vinarós.

5. Los 15 municipios mayores de 1.000 habitantes son: Albaida, Benimodo, Benifairó de Valldigna, Carlet, Genovés, Llanera de Ranes, Liria, Montroy, Ontinyent, Riola, Rotglà i Corberà y Venta del Moro, en la provincia de Valencia, La Romana y Muro de Alcoy, en Alicante, y Sant Mateu, en Castellón.

6. Los 13 municipios menores de 1.000 habitantes son: Benimuslem, Benicolet, Bufali, Guardamar de la Safor, Pinet, Sellent, Sot de Chera y Vallés, en la provincia de Valencia, y Azuébar, Bejís, Matet y El Toro, en Castellón.

dición turística y con numerosas viviendas vacías (ver cuadro 3). Sólo en dos de ellos no se supera el umbral máximo legal del 30% de incremento del suelo urbanizado.

El análisis de los planes generales aprobados definitivamente permite concluir que la instancia autonómica no supone una reducción significativa de las propuestas municipales. En todo caso, todavía no se conoce ninguna declaración autonómica sobre la necesidad de reducir el ritmo de crecimiento ni ninguna directriz o escrito a los municipios para fijar límites a sus propuestas o recordando los umbrales legales de sostenibilidad. Incluso se sigue insistiendo en que en la Comunidad Valenciana todavía «hay poco urbanizado» (declaraciones de la directora general de Urbanismo, *Levante*, 30 de abril de 2007).

### 3.4. *Unas propuestas municipales no tan provisionales*

La aprobación autonómica del planeamiento no resulta, además, tan relevante en la práctica, porque la Generalitat Valenciana está permitiendo que muchas de las desmesuradas propuestas municipales provisionales se estén tramitando e incluso desarrollando, a pesar de no estar todavía aprobado definitivamente el plan general.

Algunas actuaciones incluidas en los planes en tramitación están ya aprobadas mediante homologación modificativa y pueden incluso estarse ejecutando; así ocurre, por ejemplo, en Moncofa (4 PAI con 9.321 viviendas), Burriana (2 PAI con 9.150 viviendas) o Serra (1 PAI de 2.092 viviendas). Pero es que, además, la Conselleria está interpretando, sin base legal ni lógica alguna, que «por razones de eficacia» se pueden tramitar PAI a partir del momento en que el concierto previo tiene el *placet* autonómico. De este modo, muchos municipios sacan a concurso diversos PAI que desarrollan las previsiones de sus planes, eligen el agente urbanizador e incluso los aprueban definitivamente ¡sin que el plan general haya sido todavía aprobado por la Conselleria! En algunos casos están en marcha la mayor parte de las actuaciones de su planeamiento provisional: así, en Náquera (2 PAI ejecutándose y otros 3 aprobados por el ayuntamiento, con 2,6 millones de metros cuadrados y 4.763 viviendas), en Monóvar (2 PAI con homologación definitiva y 6 en tramitación, con 6,6 millones de metros cuadrados y 11.500 viviendas), Cullera, Benaguasil, Burriana, Moncofa, Nules, Riba-roja, Sant Jordi... Incluso se ha llegado a la aprobación definitiva por la Conselleria de actuaciones muy llamativas sin estar aprobado el plan general: como en Catarroja (PAI Nou Mil·lenni, 1,7 millones de metros cuadrados y 11.489 viviendas), en Riba-roja (PAI Porxinos, 1,6 millones de metros cuadrados y 2.650 viviendas) y, aunque sujetos a condiciones previas, también en Sant Jordi y San Rafael del Río (un PAI cada uno e entre los dos 4.500 viviendas y 2 campos de golf).

Pero el concierto previo es un documento provisional y, según la legislación, el planeamiento no es firme hasta la aprobación autonómica del plan general. Cabe preguntarse en qué situación jurídica quedarán estas actuaciones si esos planes generales no llegan a aprobarse, sea por una nueva mayoría muni-

cial o por otras razones. De hecho, ya se han planteado algunas situaciones muy conflictivas —en Altea o Parcent, por ejemplo— ante el intento de la nueva mayoría municipal resultante de las elecciones de 2007 de paralizar diversos PAI de grandes dimensiones aprobados por el Gobierno local anterior sin que el plan general estuviera aprobado definitivamente.

Además, no hay que olvidar que la Conselleria ya ha dado su conformidad a la fase de concierto previo en muchos municipios e incluso algunos han aprobado provisionalmente el plan general, lo que hace muy difícil un cambio sustancial en la decisión final autonómica. Al dejar a los ayuntamientos llegar tan lejos en sus propuestas se generan grandes expectativas e intereses que resultan luego muy difíciles de rebajar por la Conselleria; mucho más cuanto que ésta carece de un marco supramunicipal para aplicar criterios limitadores objetivos.

#### 4. Las consecuencias de este tipo de planeamiento urbanístico

Esta combinación entre pretensiones municipales desmesuradas y pasividad autonómica voluntaria abre un escenario de enorme disponibilidad de suelo urbanizable para uso residencial en los próximos años. Los enormes desarrollos urbanísticos previstos son imposibles de asumir por el territorio valenciano y sus consecuencias comprometerían sus posibilidades a medio y largo plazo: enorme impacto ambiental y altísimo consumo de recursos escasos, como suelo, agua y energía; fortísimo impacto sobre el paisaje; imposibilidad de aportar las infraestructuras y los servicios públicos necesarios para atender tal volumen residencial, etc.

Es evidente que la fuerte crisis actual va a paralizar durante años estos planes urbanísticos tan expansivos. Ello está llevando a que se extienda la opinión de que no deben ser objeto de preocupación, porque se va a imponer la situación del mercado marcando un ritmo adecuado de desarrollo de los planes que o no se cumplirán o, en todo caso, tardarán veinticinco o treinta años en ejecutarse. Sin embargo, las consecuencias de la aprobación de planes urbanísticos tan expansivos siguen siendo graves, incluso en el escenario de que sus propuestas no se desarrollen al ritmo previsto.

En primer lugar, estos planes van a generar ineludiblemente un crecimiento territorial desordenado, un mosaico de urbanizaciones dispersas e inconexas: dada la enorme disparidad entre la gigantesca oferta de suelo urbanizable y la escasa demanda esperable a corto y medio plazo, las pocas unidades de ejecución que se desarrollen se van a localizar de modo disperso en el territorio. Más aún cuanto que la mayoría de los planes no incluyen un desarrollo secuenciado riguroso para la ejecución de los sectores de suelo urbanizable ni la condicionan a la previa ejecución de otros sectores, tal y como obliga la legislación valenciana (LUV, artículos 44.1b y 54.4). Los planes desarrollistas de los años sesenta y setenta (Ezquiaga, 2003: 118-119) ya mostraron las graves consecuencias de este tipo de planeamiento: hipoteca del territorio para futuras oportunidades, altísimo gasto —o déficit por no poder

abordarlo— en infraestructuras y servicios de todo tipo, grave dificultad para una racionalización territorial posterior, etc.

En segundo lugar, con estos planes los ayuntamientos van a perder por muchos años la iniciativa sobre la ordenación espacial de su territorio —sobre el *dónde*, el *cuánto* y el *cuándo*—, que queda hipotecada a las decisiones de los adjudicatarios de los PAI o a actuaciones muy singulares vinculadas a propuestas de determinadas empresas. Como se ha señalado antes, bastantes PAI están ya aprobados por los ayuntamientos y tienen elegidos los agentes urbanizadores, muchos de los cuales en la situación de crisis actual van a paralizar la actuación e incumplirán los plazos para urbanizar y edificar u otras condiciones del PAI. Y la mayoría de los gobiernos locales no van a ser capaces de anular las adjudicaciones e incluso ni siquiera lo van a intentar; lo normal es que con la excusa de la crisis pasen por alto los incumplimientos, a la espera de que mejoren las circunstancias o acepten las propuestas de los urbanizadores de reducción de los compromisos adquiridos. En todo caso, los municipios van a quedar ligados a un desarrollo urbanístico conformado por unidades de actuación cuyas dimensiones, localización y características obedecen a una etapa de euforia constructiva y con frecuencia a propuestas de empresas concretas, y que, por tanto, serán muy difíciles de desarrollar por iniciativa pública o por otra empresa.

Tampoco se puede olvidar que la mayoría de las gigantescas actuaciones que contemplan estos planes llevan incorporados una fuerte carga de red primaria, no sólo para sus necesidades sino con frecuencia también para suplir importantes carencias municipales. Por ello, la no ejecución de estos PAI supondrá que muchos municipios van a tener grandes problemas para obtener infraestructuras básicas o el suelo para servicios públicos imprescindibles.

Un desarrollo urbanístico más gradual, adecuado a una demanda mucho menor, exigiría una revisión de estos planes que estableciera unas unidades de actuación de menor tamaño y una secuencia rigurosa para su ejecución y que redistribuyera las cargas de las infraestructuras y los servicios previstos y necesarios. Si estos planes necesitan ser revisados para poder funcionar en un contexto socioeconómico diferente, cabe preguntarse qué sentido tiene seguir aprobándolos con estas características.

Por otro lado, en el caso de aquellos PAI que ya se están urbanizando pese a no estar aprobado el plan, los ayuntamientos van a recibir espacios urbanizados pero sin demanda de construcción, con un alto coste de mantenimiento y un elevado riesgo de degradación de la urbanización y sin percibir a cambio los ingresos vía impuestos o tasas de unos inexistentes residentes. Y los propietarios de esos suelos, además de costear elevados gastos de urbanización, habrán de pagar el mantenimiento posterior e impuestos más altos por ser suelo urbanizado, sin la contraprestación de su venta para la construcción de viviendas.

Estos planes de imposible cumplimiento van también a defraudar las grandes expectativas que han creado en algunos territorios y sectores sociales. Su simple propuesta ha generado la esperanza de enormes plusvalías urbanísticas que, sin embargo, no se van a materializar a corto, medio e incluso largo plazo. Esto se

convierte, a su vez, en una importante dificultad para la continuidad de la actividad agraria, al elevar el precio de la tierra y propiciar el abandono de los campos.

Con este análisis de las consecuencias de unos planes tan desmesurados coincide casi punto por punto un diagnóstico reciente de la situación urbanística del municipio alicantino de La Vila Joiosa, cuyo plan general vigente, de 1999, plantea un crecimiento enorme (casi 10 millones de metros cuadrados de suelo urbanizable y 36.203 nuevas viviendas) y nueve años después tan sólo están terminados 2 de los 37 sectores de suelo urbanizable previstos (Ponce y Quesada, 2008).

## 5. Conclusiones

En la Comunidad Valenciana se está produciendo, en estos años, una planificación urbanística residencial claramente sobredimensionada. La desmesura de la oferta de suelo y viviendas queda todavía más de manifiesto cuando se suman las propuestas urbanísticas de los municipios de un área territorial.

La causa principal es que la oferta de suelo urbanizable se sigue realizando únicamente desde la óptica municipal, sin relación con la demanda efectiva que, cada vez más, es de escala supramunicipal. Esto conduce a una serie de municipios que compiten por el mismo mercado, piensan que van a captar toda la demanda existente y, en consecuencia, elaboran planes muy expansivos.

El gobierno autonómico valenciano no ha fijado límites efectivos a esas propuestas urbanísticas municipales ni con planes supramunicipales, ni con directrices a los municipios y ni siquiera con una llamada a la reflexión. Incluso, al contrario, parece haber impulsado estos crecimientos, y muchas decisiones suyas han favorecido las propuestas municipales expansivas. Los planes generales que ha aprobado contienen unos desarrollos muy exagerados.

Seguir planteando crecimientos tan desmesurados es un mal negocio colectivo. Si se cumplen las previsiones de estos planes los impactos territoriales son muy graves; pero si no se van a poder desarrollar, como parece lógico con la crisis actual, también se generarán importantes problemas e hipotecas no deseables a medio y a largo plazo.

La fijación del *cuánto* del desarrollo urbanístico no se puede seguir haciendo exclusivamente desde la escala local, sino dentro de unos límites establecidos en un marco supramunicipal. Las comunidades autónomas han de ejercer decididamente sus competencias urbanísticas y de ordenación del territorio, si desean asegurar un urbanismo sostenible.

## Bibliografía

- BLANC CLAVERO, Francisco (1997). «Los efectos de la LRAU sobre la actividad urbanizadora: causas y consecuencias de la transformación». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXIX, 112, p. 257-294.
- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio (2008). «La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)». *Scripta Nova*, vol. XII, nº 270 (64), 1 de agosto de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>>

- FONT, Antonio (2003). «Del planeamiento urbanístico a la renovación». En: FONT, Antonio (coord.). *Planeamiento urbanístico*. Barcelona: Diputació de Barcelona, p. 207-219.
- ESTEBAN, Juli (2003). *La ordenación urbanística: concepto, herramientas y prácticas*. Barcelona: Electa, 377 p.
- EZQUIAGA, Jesús María (2003). *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio*. Vitoria: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, 381 p.
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (1998). «Un nuevo modelo en la gestión urbanística. La experiencia de la legislación valenciana». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, XXXII, 166, p. 89-112.
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2005). «El agente urbanizador. Mitos y realidades». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXVII, 143, p. 125-144.
- GAJA, Fernando (2008). «El tsunami urbanizador de la costa mediterránea». *Scripta Nova*, vol. XII, 270 (66), 1 de agosto de 2008.
- GENERALITAT VALENCIANA (1999). *Planeamiento urbanístico en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, 235 p.
- IGLESIAS, Felipe (dir.) (2007). *Urbanismo y democracia: Alternativas para evitar la corrupción*. Madrid: Fundación Alternativas, 182 p.
- INDOVINA, Francesco (coord.) (2007). *La ciudad de baja densidad*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 540 p.
- PEÑÍN, Alberto (2006). *Urbanismo y crisis: Hacia un nuevo planeamiento general*. Valencia: Ediciones Generales de la Construcción, 279 p.
- PONCE, Gabino; QUESADA, Jesús (2008). *Diagnóstico del plan general y del modelo de desarrollo morfológico y socioeconómico de La Vila Joiosa*. Universidad de Alicante, Departamento de Geografía Humana. Informe a propuesta del Ayuntamiento de La Vila Joiosa, edición restringida, 250 p.