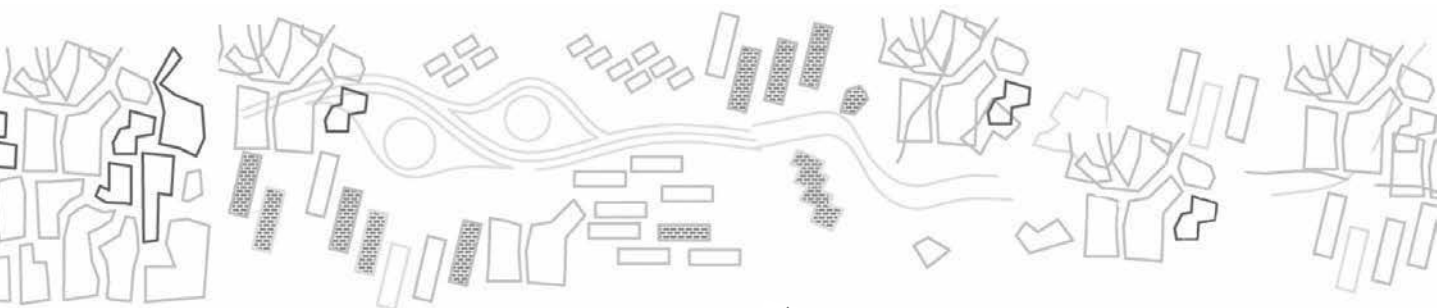


**EXPERIENCIAS EXPERIENCES**

Vol. XLVII Cuarta época N.º 183 primavera 2015

**CyTET**



Berta ELIZALDE SELVA & Javier ELIZALDE PÉREZ-GRUJESO & José María UREÑA FRANCÉS

**OBTENCIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS EN SUELO URBANO  
UNA LECTURA INVERSA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA**





# Obtención de espacios públicos en suelo urbano: una lectura inversa de la legislación urbanística

Berta ELIZALDE SELVA (1) & Javier ELIZALDE PÉREZ-GRUESO (2) & José María UREÑA FRANCÉS (3)

(1) Arquitecta urbanista de TAU Planificación Territorial, redactora principal del Plan de Ordenación Municipal de Valdepeñas. (2) Arquitecto urbanista de TAU Planificación Territorial, Profesor Asociado de la Escuela de Arquitectura de Toledo, Universidad de Castilla-La Mancha. (3) Doctor ingeniero de caminos, canales y puertos, Catedrático de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Toledo, Universidad de Castilla-La Mancha.

Correo electrónico: bertaes@taupla.com; javierpelizalde@gmail.com; josemaria.urena@uclm.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
<b>PROYECTO:</b>	Plan de ordenación municipal (Pom) de Valdepeñas (España).
<b>FUNCIÓN:</b>	Espacio público.
<b>AUTORES:</b>	Berta Elizalde Selva y Javier Elizalde (TAU Planificación Territorial SL), y José María Ureña (Escuela de Arquitectura en Toledo, UCLM).
<b>EQUIPO DE PROYECTO:</b>	Berta Elizalde Selva, Javier Elizalde, José María Ureña, José María Coronado.
<b>FECHA:</b>	2010.
<b>EXTENSIÓN:</b>	670 hectáreas de suelo urbano; 56 hectáreas en Unidades de Actuación.
<b>CLIENTE:</b>	Ayuntamiento de Valdepeñas.
<b>IMÁGENES</b>	Berta Elizalde Selva.

## 1. Procedimientos para crear nuevos espacios públicos en los centros urbanos

La creación y/o ampliación del espacio público en las áreas urbanas consolidadas se ha llevado a cabo tradicionalmente mediante tres procedimientos. El más sencillo ha sido utilizado para intentar ensanchar calles con cambio de alineaciones variando la volumetría del edificio, dejando su ejecución a la decisión de cada uno de los propietarios, y cuyos resultados han dejado muchas veces operaciones inconclusas o a medio realizar (TROITIÑO, 2003). El segundo se ha utilizado para crear o regularizar espacios singulares como plazas o grandes calles mediante la expropiación, reurbanización,

revalorización y venta de las propiedades colindantes, y cuyos ejemplos más conocidos son las operaciones del Barón Haussmann en París o muchas de las «Gran Vías» españolas (MONCAN & MAHOUT, 1991). El tercero se ha utilizado más recientemente conectado a procesos de re-utilización de espacios infraestructurales (portuarios, ferroviarios, militares, etc.) o industriales en desuso o en decreciente uso para obtener nuevos espacios urbanos públicos y edificatorios, y cuyos resultados han sido muy positivos en unos casos (p.e. Bilbao Ría 2000, Zona Renfe en Córdoba, etc.) y en otros la reciente crisis inmobiliaria ha dejado en suspenso (Operación Renfe en Valladolid o en Madrid Chamarín) (UREÑA, 2013; UREÑA & *al.*, 2009). Además, GARCÍA-BELLIDO (1979) ideó el procedimiento de la transferencia del aprovechamiento urbanístico que legalmente le corresponde a un suelo sobre otro para poder agrupar la edificación y poder reordenar mejor algunas partes de la ciudad consolidada.

Otra forma más reciente de ganar espacios para uso público en los centros urbanos es la cesión temporal de solares municipales para uso vecinal, en aplicación del RD 1372/1986, de 13 de junio. Es el caso del solar de Dr. Fourquet 24, en el barrio de Lavapiés de Madrid, donde el Ayuntamiento aprobó en 2009 la cesión temporal del solar de 1.770 m<sup>2</sup> para actividades vecinales a la Asociación «Esta es una Plaza», concesión obtenida, entre otros, por la co-autora del presente artículo.

## 2. Creación de plazas públicas: el caso de Valdepeñas

El procedimiento que describe este artículo, aplicado por el Plan de Ordenación Municipal (POM) de Valdepeñas aprobado definitivamente en diciembre de 2010 (ELIZALDE & *al.*, 2011), dispone otra forma de obtención de espacio público: la cesión de pequeñas plazas por parte de la propiedad privada en el centro urbano más denso, siendo compensada con incrementos de edificabilidad la propiedad afectada. Es lo que denominamos «lectura inversa de la ley».



FIG. 1/ Casco Antiguo de Valdepeñas. En azul se delimitan los ámbitos UA 31.4 y UA 31.5 que servirán de ejemplo en este artículo sobre obtención de plazas públicas



Como en otras ciudades, la mayor necesidad de parques y jardines, y de suelo libre en general, se da en el centro urbano de Valdepeñas. Y sin embargo, es en la zona central más densa donde al plan general de urbanismo le es más difícil obtener nuevos espacios públicos.

La ciudad manchega suele ser compacta en su centro urbano, con tipologías de casas de dos plantas en su origen, que los planeamientos de los años 70 y 80 permitieron densificar sin prever otros espacios libres de ámbito local que las calles y plazas ya existentes. Valdepeñas es un caso típico de ciudad manchega de Casco Antiguo compactado en las décadas pasadas (FIG. 1).

Los antecedentes históricos de la legislación autonómica son claros: la ley del suelo estatal de 1956, y posteriormente la de 1976, únicamente imponían cesiones de terreno dotacional o de zonas verdes al suelo urbanizable. La legislación urbanística de las autonomías ha impuesto los mismos baremos al suelo urbano a desarrollar, pero más con el propósito de impedir que la densificación se produjera sin re-abastecimiento de suelo público, que con el propósito de obtener nuevo suelo público en áreas ya urbanas. Éste es el problema que el POM de Valdepeñas buscó solventar, aprovechando lo que dictan todas las legislaciones urbanísticas autonómicas en este caso de Castilla-La Mancha, la LOTAU- de exigir que un incremento de edificabilidad conlleve la cesión correspondiente de suelo público. Pero el POM lo aplicó al revés: **estimada por el plan la cesión de suelo público conveniente, ¿cuánto incremento de edificabilidad es necesario?**

El POM ordenó en la zona central (ZOU Casco y Ensanches) un total de 22 ámbitos urbanos, programando la obtención de 5,22 hectáreas de zonas verdes y dotaciones públicas a cambio del incremento de edificabilidad para 909 nuevas viviendas. Y respecto a la creación de plazas

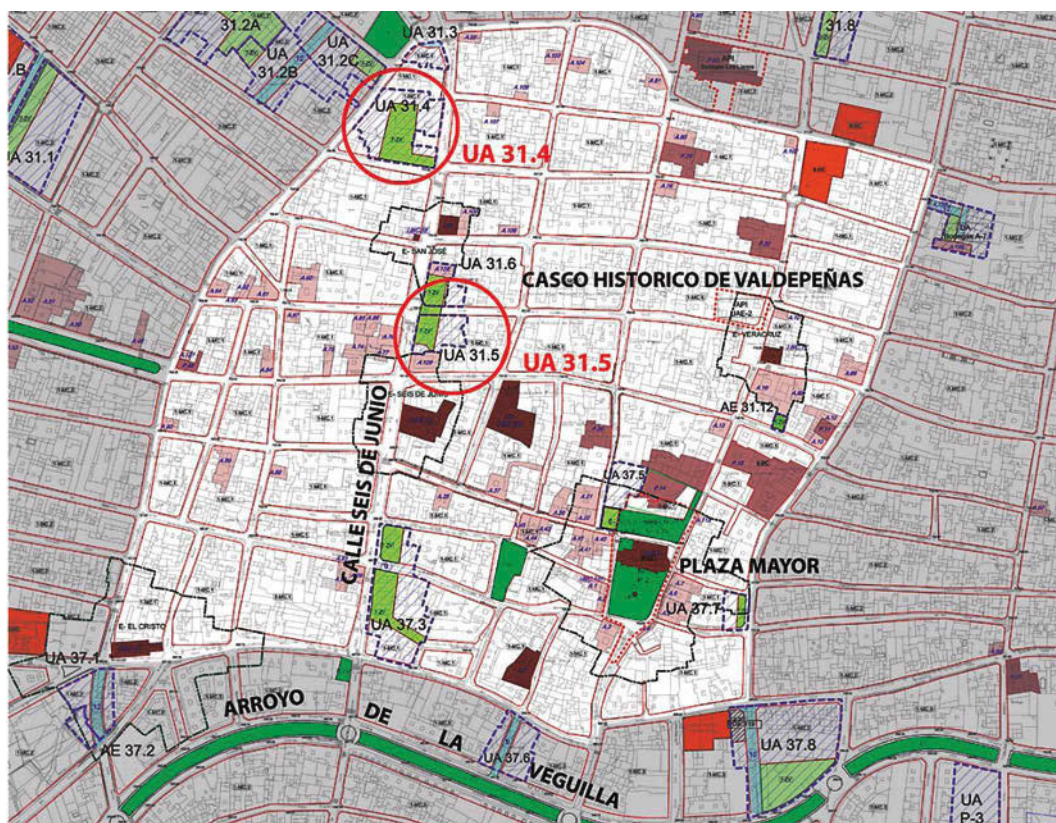


Fig. 2/ Localización de las Unidades de Actuación 31.4 y 31.5 en el centro de Valdepeñas

públicas en el Casco Antigo, esto es, en la zona de mayor dificultad y mayor necesidad de obtención de suelo libre público, se aplicó en cinco casos, totalizando 5.256 m<sup>2</sup> de suelo de nuevas plazas públicas para un incremento del 21,4% de edificabilidad en su ámbito (equivalente a 97 nuevas viviendas) respecto a la existente, propiciando una adecuada densidad de espacios libres inmediatos a la plaza mayor. A continuación nos referiremos como ejemplo a dos casos, las Unidades de Actuación UA 31.4 y UA 31.5. (FIG. 2).

### 3. Deber de conservación y rehabilitación: el nuevo concepto de regeneración urbana

La legislación urbanística impone el deber de mantenimiento de los edificios en condiciones de seguridad y ornato público, entre otros<sup>1</sup>. Pero, aun cuando el criterio legal limita este deber a un máximo del 50% del coste de reparación, es previsible que muchos propietarios no encuentren aliciente económico para realizar obras de cierta importancia. Ante este problema, surge el concepto de regeneración y renovación urbana, ahora abordado por la nueva legislación estatal y autonómica sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana,<sup>2</sup> que veremos como tendencia del nuevo urbanismo en España. Precisamente, el POM de Valdepeñas ya anticipó una forma de solución. (FIG. 3).



FIG. 3/ Edificación a renovar en la UA 31.5. La actuación libera la esquina de la foto (calles Seis de Junio y Torrecilla) como plaza o zona verde, considerando deficiente la edificación actual; y permite edificar cuatro plantas con frente de 10 metros tapando la medianería actual que aparece al fondo de la foto. El resto del incremento de edificabilidad se transfiere a otra parcela al norte de éstas

### 4. Lectura inversa del criterio legal de asociar incremento de edificabilidad con aumento de dotaciones públicas locales

Normalmente, sería un promotor o agente urbanizador quien, haciendo la lectura habitual de la ley, propondría a la Administración un aumento de edificabilidad en una zona cuya propiedad controla, y en compensación habría de ceder los terrenos dotacionales necesarios.

<sup>1</sup> LOTAU, Artículo 137; Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Artículo 168, entre otras legislaciones.

<sup>2</sup> Real Decreto 233/2013, de 5 de abril; Decreto 71/2014, de 24/07/2014... de Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016 de Castilla-La Mancha.

En lugar de esperar hipotéticas propuestas privadas, el POM de Valdepeñas hace una *lectura inversa* de la ley, y es el Ayuntamiento quien, una vez analizada la necesidad de nuevos espacios públicos, dispone en el nuevo planeamiento el incremento de edificabilidad en áreas con capacidad para ello.

Un factor necesario para llevar a cabo esa política urbanística es una **decidida gestión municipal de renovación urbana**. Con la redacción del POM, el Ayuntamiento aplicó una gestión muy ágil para toda una serie de medidas de renovación urbana en el Casco Antiguo y zonas aledañas. Entre ellas, la remodelación de los márgenes del río de La Veguilla en el centro urbano, acordando con el organismo de cuenca la solución a los riesgos de inundación con la proyección de un marco subterráneo para canalización de aguas de avenidas, o la reorganización del tráfico de paso en el centro ampliando el corredor peatonal en la calle Seis de Junio, arteria principal del Casco Antiguo que se convierte en dirección única de tráfico rodado, pasando la otra dirección a la calle paralela (C/ Constitución). (FIG. 4).

Enmarcada en esa política urbanística, el POM identifica espacios a renovar en el Casco Antiguo, bien por contener edificación en estado deficiente, bien por disponer de terrenos libres de edificación y sin valor ambiental, o bien por albergar actividades que hubieran caído en desuso, tal como naves de almacenes. Y de estos espacios el POM selecciona aquellos cuya ubicación central cumple el criterio de creación de nuevas plazas públicas, comprobando que existe capacidad espacial para el incremento de edificabilidad sin producir efectos negativos en el entorno, y comprobando la viabilidad económica y de gestión de la operación para los terrenos y edificaciones afectadas.



FIG. 4/ Ampliación del espacio peatonal en calle Seis de Junio, que motiva la ubicación de nuevas plazas; «banco de lectura» con cajones para depositar libros de recogida gratuita

Así, se establece en la Ficha de cada Unidad de Actuación el esquema de ordenación con la ubicación y forma de la nueva zona pública, y las parcelas edificables con su volumetría y altura máxima en cada caso. De esta forma se agiliza la tramitación y se asegura el diseño final por el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora. Se aplica la flexibilidad de la ley (en este caso, el artículo 24.4 del Reglamento de Planeamiento de la LOTAU) para asignar la totalidad de las cesiones legales a espacios libres públicos («las plazas» en la denominación del plan). (FIGS. 5 a 8) para los dos casos ejemplo en este artículo.

## 5. Nueva plaza pública en la UA 31.4.

La UA 31.4 busca incentivar la re-edificación de almacenes y edificación residencial en desuso, de dos plantas actualmente, admitiendo una altura de cinco plantas y mayor aprovechamiento al diseñar una plaza pública con acceso desde la calle principal Seis de Junio; y busca tapar sendas medianerías existentes con muy poca probabilidad de solución sin este incentivo de aumento de edificabilidad. Se obtiene una plaza de 1.838 m<sup>2</sup>, con un incremento de edificabilidad de 3.469 m<sup>2</sup>e, equivalentes a 35 nuevas viviendas. (FIGS. 5 y 6).



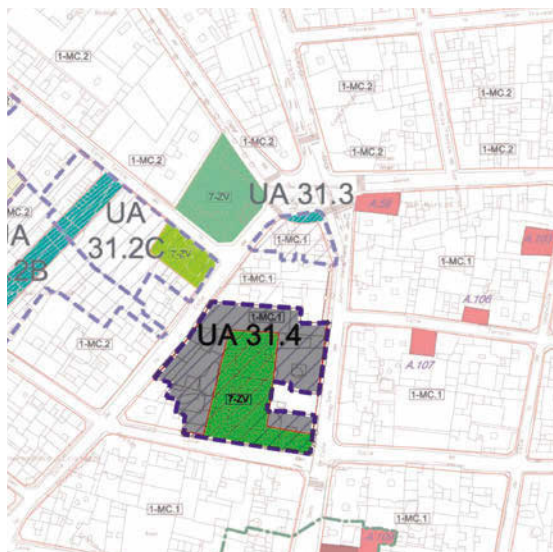


FIG. 5/ Delimitación y zonificación de la UA 31.4. Boreada por el este por la calle Seis de Junio, y por el oeste por la calle Constitución



FIG. 6/ Edificación actual en la UA 31.4. A la izquierda, fachada en calle Seis de Junio, vista hacia el sur. A la derecha, fachada en la calle Constitución, vista hacia el norte

A continuación se copia parte de la ficha de condiciones urbanísticas del nuevo ámbito.

**UA-31.4 «C/ Seis de junio, C/ Postas»**

**Resumen de la ordenación**

Superficie total ordenada	4.674,00 m <sup>2</sup> s
Coefficiente edificabilidad atribuida	2,28 m <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> s
Aprovechamiento objetivo total	10.656,72 m <sup>2</sup> t
Edificabilidad lícitamente realizada	7.188,00 m <sup>2</sup> t
Incremento sobre la edificabilidad lícitamente realizada	3.468,72 m <sup>2</sup> t
Dotaciones públicas	1.838,42 m <sup>2</sup> s
Suelo neto	2.834,00 m <sup>2</sup> s
Número de plantas máximo	7
<b>Cesión 10%</b>	<b>346,87 m<sup>2</sup>t</b>



## 6. Nueva plaza pública en la UA 31.5, con transferencia de aprovechamiento

En el caso de la UA 31.5, (parte sur entre calles Seis de Junio, Torrecilla y Pintor Mendoza), en donde no cabía razonablemente el aumento de edificabilidad necesario para obtener la plaza pública deseada, se ha optado por combinar la operación con una transferencia de aprovechamiento urbanístico en ámbitos discontinuos, llevando el POM la nueva edificabilidad a una parcela norte de la misma propiedad, con acuerdo de ésta. Se obtiene una nueva plaza de 618 m<sup>2</sup>, a cambio de un incremento de edificabilidad de 1.049 m<sup>2</sup>, equivalentes a 10 nuevas viviendas. (FIGS. 7 y 8).

La UA 31.5 constituye una pieza clave en la estrategia de regeneración del eje semi peatonal Seis de Junio. La Fig. 8 muestra en la foto izquierda la edificación que será sustituida por un jardín a dicha calle.

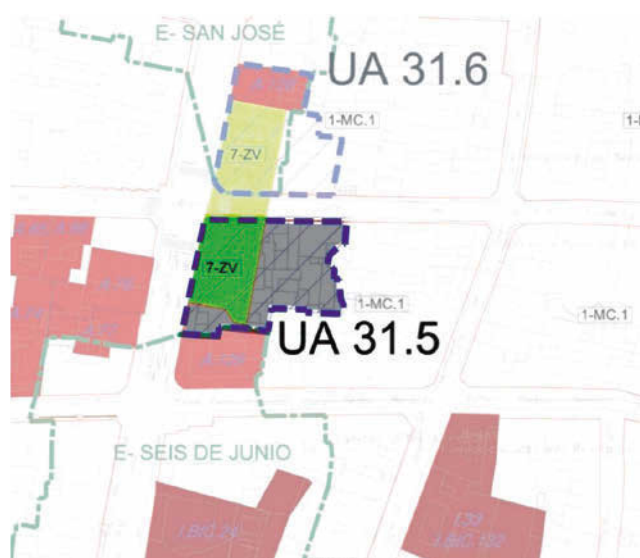


FIG. 7/ Delimitación y zonificación de la parte sur de la UA 31.5; la edificabilidad de 4 m<sup>2</sup>e/m<sup>2</sup>s que no pudiera materializarse en esta parte por falta de espacio, se transferirá a otra parcela situada al norte dentro del mismo ámbito discontinuo



FIG. 8/ UA 31.5. A la izquierda, fachada a calle Seis de Junio, vista hacia el norte. A la derecha, fachada a calle Torrecilla perpendicular a la anterior, vista hacia el este

A continuación se copia parte de la ficha de condiciones urbanísticas del nuevo ámbito.

UA-31.5 «C/ Seis de junio, C/ Tordesillas (sur)»

Resumen de la ordenación	
Superficie total ordenada	1.628,00 m <sup>2</sup> s
Coefficiente edificabilidad atribuida	4,00 m <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> s
Aprovechamiento objetivo total	6.512,00 m <sup>2</sup> t
Edificabilidad lícitamente realizada	5.462,72 m <sup>2</sup> t
Incremento sobre la edificabilidad lícitamente realizada	1.049,28 m <sup>2</sup> t
Dotaciones públicas	618,00 m <sup>2</sup> t
Suelo neto	1.010,00 m <sup>2</sup> s
Número de plantas máximo	8
<b>Cesión 10%</b>	<b>104,93 m<sup>2</sup>t</b>

### 7. Análisis del efecto del incremento de edificabilidad sobre las propiedades colindantes

Los incrementos de edificabilidad se producen aumentando la superficie de ocupación y el número de plantas de edificación. Entre los estudios realizados para asegurar que la disposición adoptada no producirá un impacto negativo de importancia, el POM ha analizado el impacto de las sombras que producirá la nueva edificación. El estudio de soleamiento se realizó para los casos con nueva altura superior a cinco plantas, en las dos fechas límite (21 de diciembre y 21 de marzo, al mediodía), analizando la sombra que arrojaría sobre los edificios colindantes. (FIG. 9).

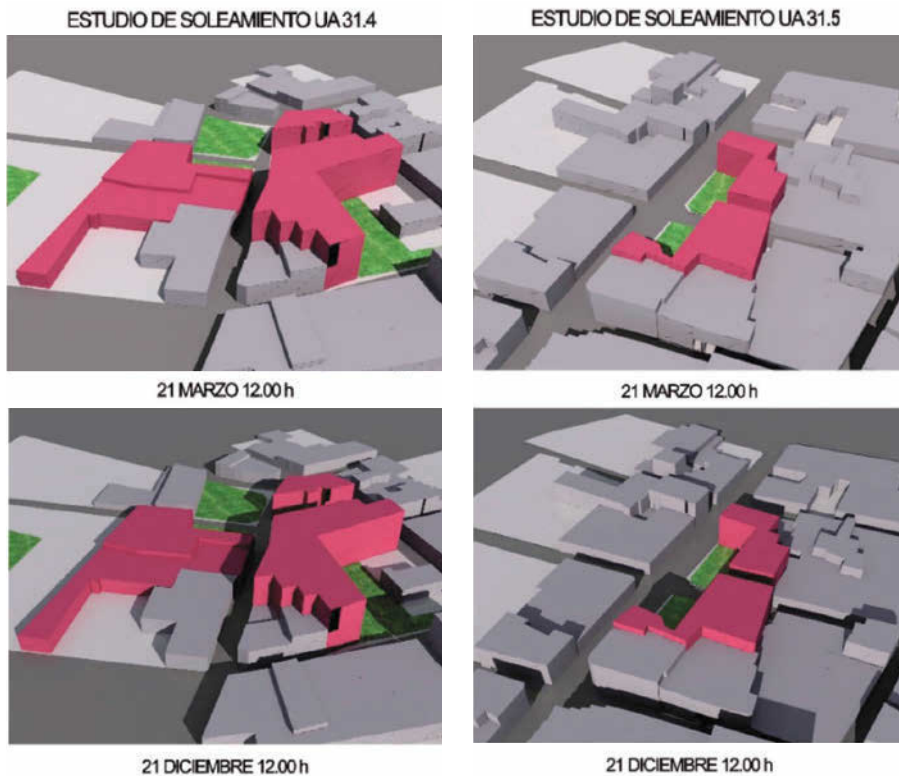


FIG. 9/ Estudio de soleamiento para las Plazas de las UAs 31.4 y 31.5

## 8. Viabilidad de la actuación y la nueva legislación de renovación urbana

Todas las actuaciones propuestas fueron sometidas a un análisis de su viabilidad de gestión y financiera. Ambos aspectos coinciden porque normalmente será un agente urbanizador quien, estudiada la operación, presente al Ayuntamiento el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora; y lógicamente el Ayuntamiento contribuirá a una tramitación ágil para aquello que ya programó en el Plan de Ordenación Municipal.

La gestión financiera fue estudiada con arreglo a los valores de mercado del periodo de redacción del POM, 2006-2010. Es posible que la caída de precios del suelo en los años 2010 -2015, con costes de ejecución que no han variado apreciablemente, obligue hoy a rehacer los cálculos; la solución en caso de demostrarse una situación financiera negativa requiere bien una modificación del plan para aumentar la edificabilidad, la reducción de gastos de urbanización<sup>3</sup> o bien la reducción de la cesión de aprovechamiento.<sup>4</sup>

## 9. Conclusiones sobre la técnica de obtención de espacios libres por incremento de edificabilidad

El Plan de Ordenación Municipal de Valdepeñas demuestra que la renovación del centro urbano puede realizarse obteniendo nuevos espacios públicos al mismo tiempo que se incentiva a la propiedad privada con incrementos de edificabilidad de acuerdo a la legislación urbanística vigente. En términos estadísticos globales, el resultado del POM en el Casco Antiguo en referencia a la estrategia explicada en el artículo es el incremento de edificabilidad equivalente a 97 nuevas viviendas, en compensación por la cesión de un total de 5.256 m<sup>2</sup>s de nuevas plazas, es decir, la propiedad puede realizar una vivienda más a cambio de la cesión y urbanización de 54 m<sup>2</sup>s de plaza pública. Globalmente en la zona de Casco Antiguo y Ensanche, el POM incrementa la edificabilidad en 90.852 m<sup>2</sup>e (equivalente a 909 nuevas viviendas) en compensación por la cesión de un total de 52.195 m<sup>2</sup>s, dato similar a la proporción señalada para el Casco Antiguo.

Esta técnica requiere una gestión municipal ágil, un análisis de diseño urbano que garantice que no se producirán efectos negativos sobre las propiedades circundantes, y un análisis de su viabilidad económica y financiera.

De las 32 Unidades de Actuación diseñadas por el plan, una ha sido ya ejecutada, convirtiéndose en el Área de Planeamiento Incorporado P-2, y únicamente se ha presentado recurso contencioso-administrativo a dos de ellas. El resto, por tanto, ha sido aceptado por la propiedad de las parcelas afectadas como beneficioso para su promoción. La calidad urbana mejora, y debe ir acompañada de otras medidas de renovación urbana que actúen en conjunto sobre el centro urbano actual. La reciente legislación de apoyo a la rehabilitación, regeneración y renovación urbana coincide en este camino.

## Referencias

- ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, J. (2011): «Plan de Ordenación Municipal de Valdepeñas», *Diario Oficial-CLM*, 11-01-2011.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (1979): «Transferencias de aprovechamiento urbanístico. Una nueva técnica para la obtención gratuita de los equipamientos en Suelo Urbano», *Ciudad y Territorio*, 3/79: 29-43; IEAL, Madrid.
- RIOS IVARS, J. & J. ELIZALDE PÉREZ-GRUESO (1979): «Análisis del Funcionamiento Espacial en el Área Metropolitana de Madrid», *Ciudad y Territorio*, 2/79: 51-64.
- UREÑA, J. M. (2013) «De la renovación urbana al re-equipamiento», *MAET-magacín arquitectura de la escuela de Toledo*, 1: 119-129.
- & P. MENERAULT & M. GARMENDIA (2009): «The high-speed rail challenge for big intermediate cities. A national, regional and local perspective», *CITIES*, 26 (5): 266-279.

<sup>3</sup> LOTAU, Artículo 115.4.

<sup>4</sup> LOTAU, letra b 2º, del número 1.2 del artículo 69 de la LOTAU, que admite reducir hasta el 5% la cesión normal del 10% del incremento de aprovechamiento.