



**Arxiu històric** FUNDACIÓ JAUME BOFILL

# **Orientaciones generales sobre la financiación y gestión para la ordenación del río Turia**

Equip d'Estudis en Urbanisme, Desenvolupament i Societat

JULIOL 1980

FUNDACIÓ  
*fundació*  
**JAUME**  
*jaume*  
**BOFILL**  
*Bofill*

INDICEPágs.

## INTRODUCCION

1

## 1.- CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL PROYECTO DE ORDENACION DEL RIO TURIA.

## 1.1.- Ambito del Proyecto.

## 1.1.1.- Interés ciudadano.

4

## 1.1.2.- Carácter supramunicipal del Parque

5

## 1.2.- Dinámica generada por la ejecución del Proyecto.

## 1.2.1.- El Viejo Cauce como elemento vertebrador del desarrollo urbano de Valencia.

10

## 1.2.2.- El Proyecto como elemento dinámico de la actividad económica.

11

## 1.2.3.- El Proyecto del Turia como factor de cohesión social y eje de una política de concertación social.

14

## 2.- ORIENTACIONES GENERALES SOBRE LA FINANCIACION DEL PROYECTO.

## 2.1.- Características económicas del Proyecto.

## 2.1.1.- Elementos diferenciales de carácter económico.

16

## 2.1.2.- Evaluación del coste del Proyecto

17

## 2.1.3.- Horizonte temporal del Proyecto.

18

## 2.2.- Principios básicos para la financiación del proyecto.

## 2.2.1.- Financiación principalmente pública.

19

## 2.2.2.- Financiación concertada.

## 2.2.3.- Criterios de una política de endeudamiento.

20

2.3.- La Administración Central y la ordenación del Cauce.	22
2.4.- Las demás fuentes públicas de financiación.	26
2.5.- Distribución indicativa de la financiación.	28
3.- LA PARTICIPACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL EN LA FINANCIACION Y EN EL MANTENIMIENTO DEL PARQUE.	
3.1.- Presupuesto de inversiones.	30
3.2.- Recursos extraordinarios de inversión.	32
3.3.- Ingresos ordinarios.	34
3.4.- Conclusiones sobre la participación del Ayuntamiento en la financiación del proyecto.	35
3.5.- El mantenimiento del Parque del Turia.	37
4.- ORIENTACIONES GENERALES SOBRE LA GESTION DEL PROYECTO.	
4.1.- Contenido específico de la gestión del proyecto del rio Turia.	42
4.2.- Criterios básicos sobre la gestión.	44
4.2.1.- Autonomia de gestión.	45
4.2.2.- Control Municipal	46
4.2.3.- Gestión Concertada	48
4.3.- Primeros elementos sobre el organismo gestor.	48
CONCLUSION GENERAL	51

## INTRODUCCION

La necesidad de reordenar el viejo cauce del Rio Turia tiene su origen en el Plan Sur adoptado en diciembre de 1961, como consecuencia de las inundaciones catastróficas de 1957, y que preveía la desviación del Rio y el acondicionamiento de los terrenos así liberados.

Si bien las obras hidráulicas se han realizado conforme las previsiones, en cambio el acondicionamiento del viejo cauce se ha retrasado considerablemente.

A lo largo de los 20 últimos años, los proyectos de la Administración y las expectativas ciudadanas, referentes al acondicionamiento del viejo cauce, han ido evolucionando en función de la situación económica del país y de las necesidades concretas de la ciudad de Valencia y de su entorno.

La revisión del Plan General de 1978 fijó definitivamente el uso del viejo cauce como "zona verde de uso público", mientras que una cesión por parte del Estado daba al Ayuntamiento la propiedad de los terrenos correspondientes (1976).

Se emprende en 1981 la elaboración del Plan Especial de Reforma Interior, que permitiría la ordenación definitiva del Rio Turia.

En el marco de la preparación del avance de plan, el presente documento pretende esbozar unas líneas maestras para la financiación y la gestión del proyecto presentado por el Taller de Arquitectura y que responde a las orientaciones fijadas por el Ayuntamiento de Valencia.

El carácter muy específico de este plan, obliga a considerar en un primer capítulo algunas características importantes del proyecto.

En base a ésto, se definen las líneas generales que pueden orientar la política de financiación del proyecto (capítulo 2), con especial mención a la aportación del Ayuntamiento (capítulo 3). Sin embargo la financiación es indisociable del tema de gestión y eso conduce a plantear las orientaciones básicas en este terreno (capítulo 4).

Conviene resaltar finalmente que la documentación que se presenta constituye un anteproyecto no exclusivamente por la propia definición del trabajo, sino también y muy especialmente, por las peculiares características que la ordenación del Viejo Cauce del Turia implican en la actualidad.

Por una parte, la dimensión física del Parque y los recursos financieros necesarios para su ejecución y mantenimiento le confieren un marcado carácter excepcional que se proyecta, lógicamente, sobre la gestión, obligando a contemplar soluciones específicas que tienen que recoger el acuerdo de los interesados.

Por otra, las consecuencias que sobre el desarrollo urbano implicará, la voluntad de recuperar las plusvalías generadas por la ejecución del Parque y la de iniciar una política de concertación ciudadana, entendida en el más amplio sentido de la palabra, y de colaboración entre distintas Administraciones Públicas, añaden aspectos no estrictamente económico-financieros al proyecto y exigen que se entable un amplio diálogo y que se llegue a un alto nivel de consenso.

La complejidad del conjunto de relaciones que aparecen conjugando todos estos elementos y, por consiguiente, el distinto nivel en que han podido ser tratados en este avance, realza el carácter provisional del documento que se presenta.

El proceso de información pública que se abre, junto con el seguimiento de los estudios técnicos en curso permitirán perfilar definitivamente las soluciones a adoptar en materia de financiación y gestión.

Finalmente, hay que señalar que el marco institucional en que se regula actualmente la Hacienda Local deberá, en un futuro próximo, ser objeto de una reordenación en profundidad que nos acerque a los países de nuestra área económica. En su día, habrá que proceder lógicamente a una revisión y actualización del esquema de financiación adoptado para tener en cuenta estos cambios de carácter estructural.

## 1.- CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL PROYECTO DE ORDENACION DEL RIO TURIA.

Para plantear una estrategia coherente de financiación y de gestión para el proyecto de reordenación del viejo cauce del río Turia, es necesario tener en primer lugar una idea clara del marco geográfico e institucional en el cual se sitúa y, en segundo lugar, de lo que puede implicar a nivel general su realización.

Por eso, sin detallar aquí las características del proyecto de tipo urbanístico, territorial, cultural, social y económico, es importante aclarar dos aspectos esenciales: el ámbito real del proyecto y la dinámica global que genera la realización del mismo.

### 1.1.- Ámbito del proyecto.

#### 1.1.1.- Interés ciudadano.

La ordenación del Viejo Cauce representa evidentemente en primer lugar, una necesidad perentoria de la ciudad de Valencia, tanto por las características físicas del cauce como por las necesidades generales de los ciudadanos. En efecto el cauce, de más de 10Km de largo por más de 100 m de ancho, representa un espacio central de características lineales actualmente infrautilizado y que no puede seguir al margen del planeamiento urbano general de la ciudad.

Su utilización como parque público, con un tratamiento unitario a lo largo de todo el cauce, realiza las aspiraciones ciudadanas en torno a la mejora de la calidad de vida en la aglomeración valenciana, así como la oportunidad de reordenar decididamente el desarrollo urbano anárquico de las épocas anteriores.

En definitiva, la implicación directa y preferente del Municipio de Valencia en el proyecto considerado es obvia, y se manifiesta una vez más por la iniciativa que toma el Ayuntamiento en 1981 de poner en marcha este proyecto ciudadano que ha sufrido un retraso histórico.

1.1.2.- Carácter supra-municipal del Parque.

Si la implicación directa del Municipio de Valencia no presta lugar a dudas, es importante también insistir sobre las características que dan al Parque un carácter supra-municipal.

En primer lugar, a nivel legal por el reconocimiento del Parque del Turia como sistema general de ámbito metropolitano.

A nivel real, por la importancia y la función de Valencia respecto a la provincia y a la Comunidad Valenciana, un proyecto de esta envergadura aunque situado físicamente en la capital afecta a un entorno mucho más amplio.

Muy concretamente el contenido mismo del proyecto y los usos futuros del Parque lo configuran como una infraestructura social de ámbito comarcal y provincial.

En fin, el impacto de la ejecución del proyecto y sus proyecciones futuras interesan como mínimo toda la zona de atracción económica y comercial de la ciudad de Valencia.

1.1.2.1.- Por su carácter legal de parque metropolitano.

En efecto, por su misma definición legal el Parque del Turia constituye un parque de carácter metropolitano dado que es un sistema general del Plan General de Ordenación de Valencia y su Comarca.



A nivel de planeamiento, el parque es un elemento de sistema general, es decir, un elemento fundamental de la estructura general adoptada por la ordenación urbanística del territorio que abarca Gran Valencia, que es el ámbito del Plan General, y que afecta a una treintena de municipios.

Este reconocimiento oficial no hace más que traducir, en las figuras legales del planeamiento, los hechos reales sobre los cuales conviene insistir para situar mejor la naturaleza del proyecto.

1.1.2.2.-Por la importancia y la función de la ciudad de Valencia.

La ciudad de Valencia representa por sí sola más del 20% de la población total de la Comunidad Valenciana. Este porcentaje asciende a más del 35% si se considera el total del Area Metropolitana de Valencia.

Pero la importancia de Valencia en el conjunto de la Comunidad Valenciana, no se mide solamente en términos cuantitativos, sino que incluye una transformación progresiva de la ciudad de Valencia, asumiendo unas funciones económicas y sociales de capital que benefician al conjunto de la Comunidad Valenciana.

En este proceso, Valencia, como capital, ha tendido a especializarse cada vez más en los servicios, con las lógicas repercusiones de movimientos de población hacia la ciudad central del Area. Esta situación es común a las ciudades cabeceras administrativas y se da, de hecho, tanto en Valencia como en Castellón de la Plana y Alicante. Pero en el caso de Valencia, el proceso es especialmente intenso

asi, Josep Sorribes i Monrabal demuestra lo mencionado anteriormente en un estudio sobre las transformaciones territoriales en la Comunidad Valenciana y más en concreto, en la comarca de l'Horta.

En dicho trabajo queda patente que en las ciudades sede de la Administración (Castelló de la Plana, València i Alacant), a pesar de que su proceso histórico y las bases económicas de su crecimiento sean distintas, existe un elemento común a las mismas: la formación de nuevas unidades urbanas que, rompiendo la dicotomía inicial ciudad-pueblos de los alrededores, han llegado a constituirse en conurbaciones en las que existe una creciente especialización donde se dan todo tipo de actividades (centros comerciales, de negocios, ciudades residenciales, actividades industriales, comercio especializado, esparcimiento, incluso actividades agrícolas). Este proceso afirma;

" ès posa més de relleu en el cas de la comarca de l'Horta, cap evident del sistema urbà del País Valencià, com ho demostren totes les dades de concentració tant a nivell demogràfic com productiu".  
(1).

Dado el carácter de ciudad central que posee Valencia con respecto a su área Metropolitana e, incluso, con respecto a toda la Comunidad Autónoma, el Parque constituye un patrimonio colectivo no solamente para los habitantes de Valencia-Capital sino para todos los valencianos. Lo utilizarán directa o indirectamente, como todos los servicios centrales que se concentran en la ciudad central.

---

(1) Josep Sorribes i Monrabal: "Desenvolupament Capitalista i Transformacions Territorials al País Valencià (1960-1975): "Cas de l'Horta". Tesis de Doctorado. Universidad de Valencia 1.977.

1.1.2.3.- Por los usos previstos que interesan a los municipios vecinos.

Aún a nivel de anteproyecto, se dibujan un conjunto de funciones que cumplirá el Parque que desbordan claramente el ámbito exclusivamente municipal. Sin pretender dar un cuadro exhaustivo de los posibles usos supramunicipales del parque, podemos citar algunos de ellos.

a) La ampliación del Botánico.

La voluntad de ampliar el Botánico en los terrenos del Viejo Cauce constituye un elemento que desborda el marco estrictamente ciudadano.

A nivel pedagógico, de investigación o, simplemente, de entretenimiento, el Botánico en el Parque va a ser utilizado por ciudadanos que no tienen su domicilio en la ciudad de Valencia. Piensese aquí, a título de ejemplo, en el carácter pedagógico del Botánico: pueden beneficiarse del mismo escolares de l'Horta y de un ámbito geográfico mayor.

b) La utilización de las instalaciones deportivas y culturales.

En el anteproyecto que se expone a información, se contemplan espacios de reunión, deportivos, culturales, etc. Está previsto potenciar al máximo que vecinos de la comarca de l'Horta puedan disfrutar, también, de estas instalaciones, en función de acuerdos y convenios a establecer con los municipios directamente interesados.

c) El Parque como centro de atracción para las poblaciones vecinas.

Contemplado como un sistema general es absolutamente lógico sostener que, una vez concluido, se convierta en un centro de atracción y disfrute para los habitantes de l'Horta. Tener en cuenta este elemento implica

que, en su momento, se realicen estudios sobre la facilidad de acceder al parque para los habitantes de otros municipios; no obstante, desde un punto de vista general, se puede afirmar que el Parque va a tener un efecto de atracción importante. Este efecto puede reforzarse considerablemente si se decide la implantación de terrenos cercanos al cauce de un parque de atracciones concebido como un servicio metropolitano con carácter permanente, que atraería hacia el Parque del Turia cantidades importantes de visitantes.

d) La rehabilitación de elementos de interés comarcal.

Ligada directamente con el proyecto de ordenación del viejo cauce, aparece también la posibilidad de recuperar progresivamente una parte del puerto y de rehabilitar la playa de la Malvarrosa, que constituye una salida natural al mar de la comarca.

De manera general, la participación de los municipios interesados en la definición del proyecto final permitirá integrar estrechamente el proyecto del Turia con la problemática general del desarrollo de la comarca de l'Horta.

En definitiva, todos estos ejemplos, rápidamente esbozados aquí, son significativos de la utilización que tendrá el Parque del Turia.

En este sentido, adquiere el carácter de una gran infraestructura socio-cultural de ámbito comarcal y provincial.

1.1.2.4.- Por el impacto del proyecto sobre la economía de la comarca y de la provincia.

Otro elemento fundamental a tener en cuenta es

el impacto positivo que puede tener la ejecución del proyecto sobre la economía de los municipios vecinos.

La magnitud del proyecto es tal que puede presentar un factor importante de estímulo de la actividad económica, como se verá más adelante.

Más allá del tiempo de ejecución del proyecto, la realización de estas obras de acondicionamiento dotará a Valencia y su entorno de un factor suplementario de atracción turística, que puede determinar un flujo importante de visitas por parte de los turistas atraídos por las costas mediterráneas.

En efecto, el acondicionamiento como Parque Público de 10Km de cauce que atraviesa una ciudad de notable valor histórico representa un elemento singular de diseño urbano y un proyecto original en Europa.

Convenientemente promocionado, el Parque del Turia ha de constituir un elemento de atracción turística, del que se beneficiará no exclusivamente la ciudad de Valencia, sino los municipios de los alrededores y, en definitiva, dada la capitalidad de Valencia, todo el conjunto de la Comunidad Autónoma.

#### 1.2.- Dinámica generada por la ejecución del proyecto.

Las últimas consideraciones sobre la atracción turística provocada por el acondicionamiento del Turia, nos llevan a considerar de manera general la dinámica urbanística, económica y social que generará la ejecución del proyecto.

##### 1.2.1.- El Viejo cauce como elemento vertebrador del desarrollo urbano de Valencia.

Sin entrar en los aspectos puramente urbanístico del proyecto, es necesario subrayar que,

por sus dimensiones y por su situación física a lo largo de toda la ciudad de Valencia, el Viejo Cauce aparece como un elemento vertebrador del desarrollo urbano.

Pasará de ser una barrera entre la parte Norte y la parte Sur de la comarca, a ser un nexo de unión y un polo de atracción para las zonas colindantes. Su acondicionamiento representará a su vez la unión física de la ciudad y de su centro histórico con el puerto y el mar.

En este sentido, la ejecución del parque marca el inicio de una política de reequilibrio de la ciudad y de aproximación al mar que incidirá, sin lugar a dudas, sobre la actual estructura urbana, a través de una serie de operaciones de reestructuración urbanística que prolongarán y completarán las acciones emprendidas en el cauce.

Desde este punto de vista, el proyecto significa una voluntad política de compatibilizar los Planes Parciales, necesarios para elevar la calidad de la vida urbana en una ciudad, que ha heredado enormes déficits, con una visión a más largo plazo de reestructuración urbana global.

Es indudable, por lo tanto, que este proyecto, respetando siempre los equilibrios básicos de la Hacienda Municipal, puede y debe generar una dinámica urbanística ambiciosa que será beneficiosa para toda la ciudad y contribuirá a dar a la ciudad de Valencia una nueva imagen más acorde con los deseos de sus habitantes.

#### 1.2.2.- El proyecto como elemento dinámico de la actividad económica.

El cambio en la situación económica general, tanto a nivel del conjunto del Estado, como de Valencia, es un elemento a tomar en consideración en el momento de caracterizar el proyecto.

En efecto, si bien el Viejo Cauce se define como "zona verde de uso público" sólo a fines de 1978, es decir, cuando la crisis económica empezaba a ser considerada como el inicio de cambios estructurales de gran importancia, la propuesta de Parque Urbano, se gesta en unos años (fines de los 60 y principios de los 70) caracterizados por una situación económica general radicalmente distinta.

Así, la utilización de los terrenos del Viejo Cauce se contemplaba en aquellos años por parte de la Administración, con vocación de eje viario de gran intensidad de tráfico. Eran los años del "boom" económico español y esta política coincidía, en lo esencial, con otras operaciones que se llevaron a término en otros puntos de la geografía del país.

Frente a esta posición "desarrolísta" de la Administración, los movimientos ciudadanos plantean un modelo más acorde con la calidad de vida urbana y que pasa por la demanda de calificar de zona verde a los terrenos del Viejo Cauce.

Finalmente, la presión ciudadana conseguirá la recalificación de los usos de los terrenos liberados del Turia en unos años caracterizados por el generalizado descenso en la activida económica.

Según un reciente estudio sobre la estructura económica de la Comunidad Valenciana (1) la crisis, aunque en menor intensidad que en el resto del Estado, es notable:

"Las magnitudes que muestran la evolución de la producción y del empleo hablan por sí mismas del cambio de signo operado en la sociedad valenciana. De un clima de auge y prosperidad, con tasas de crecimiento superiores al 7 por 100 anual para el conjunto de la actividad económica y del 10 por 100 para la industria, se ha entrado en una etapa en la que cada vez resulta más difícil conseguir

tasas de crecimiento positivas.(...) Por sectores, cabe señalar las dificultades que desde un primer momento atraviesa la construcción que se enfrenta a los mismos problemas que a nivel español, si bien a nivel valenciano se agudizan por el mayor peso que esta rama tiene en la actividad económica".

En momento de crisis como los actuales, en lo que la inversión se retrae ante la falta de expectativas, un proyecto de la magnitud del Parque constituye un elemento positivo de relevancia notable, tanto por el volumen de la inversión a ejecutar, como por el efecto que puede generar sobre las expectativas respecto al futuro económico.

Teniendo en cuenta que el Area Metropolitana de Valencia (formada por la ciudad de Valencia y los municipios de l'Horta, así como por otros pertenecientes a comarcas colindantes) absorbía en 1971 el 40% de la renta regional y fueron a parar a ella el 38 por 100 de las inversiones industriales llevadas a término entre 1968 y 1972, podemos situar cualitativamente el impacto económico de esta inversión que ha de tener, forzosamente, efectos beneficiosos para la ciudad de Valencia y para la comarca de l'Horta.

Desde este punto de vista, el proyecto debe de analizarse como un elemento de dinamización de la actividad económica del municipio y de los municipios colindantes, en unos años caracterizados por una situación de desempleo, de falta de inversión y de sub-empleo de las capacidades productivas.

Al lanzar un proyecto de esta envergadura, el Ayuntamiento asume un papel social dinamizador de la vida económica local y contribuye con su propio gasto al relanzamiento de la actividad económica y a la reducción del desempleo. Además conviene

---

(1) "La estructura económica de la Región Valenciana", por Bernardí Cabrer, José Antonio Martínez Serrano y Ernest Roig en "Papeles de Economía Española", nº 7, 1981, C.E.C.A.



resaltar que a raíz de este proyecto, el Ayuntamiento conseguirá atraer hacia Valencia y su entorno unos recursos estatales suplementarios que no se podrían conseguir en apoyo de actuaciones puntuales de carácter mucho más localizado.

En definitiva, por la magnitud de los flujos que pone en juego, este proyecto tiene un carácter piloto y ejemplar como actuación dinamizadora de la actividad económica por parte de la administración local.

1.2.3.- El proyecto del Turia como factor de cohesión social y eje de una política de concertación social.

La recuperación del espacio liberado por el desvío del Turia, recoge de hecho un conjunto importante de aspiraciones de los ciudadanos de una mejora de la calidad de la vida, de una mayor proximidad a la naturaleza, y de una transformación cualitativa de su entorno urbano.

El interés manifestado por la ciudad de Valencia acerca del proyecto de acondicionamiento del río ha sido reafirmado constantemente desde la adopción del Plan Sur en 1.961.

Después de más de 20 años, la realización del Parque constituirá un éxito para todos los valencianos y será indudablemente un factor de mayor cohesión social de la ciudad alrededor de sus intereses colectivos.

Cabe subrayar que la presión ciudadana se ha manifestado a lo largo de épocas distintas y de situaciones políticas dispares y que representa un factor permanente que va mucho más allá de la coyuntura política concreta.

Hace falta por lo tanto residual constantemente este proyecto en un horizonte temporal amplio que supera tal cual circunstancia concreta.

En este sentido, es importante enfocar la financiación y la gestión de este proyecto en el marco de una voluntad de lograr a medio plazo una mayor concertación social alrededor de las acciones estructurantes del desarrollo urbano.

No se podrá cambiar la manera de "hacer ciudad" sin una verdadera concertación entre los agentes y los sujetos del hecho urbano, que debe empezar por la coordinación de los organismos públicos y la participación real de los ciudadanos, e integrar progresivamente todos los agentes activos del desarrollo urbano.

## 2.- ORIENTACIONES GENERALES SOBRE LA FINANCIACION DEL PROYECTO.

### 2.1.- Características económicas del proyecto.

#### 2.1.1.- Elementos diferenciales de carácter económico.

En este Plan Especial de Reforma Interior se dan una serie de elementos diferenciales, desde el punto de vista estrictamente económico, con respecto a otros proyectos municipales.

- en primer lugar, el suelo sobre el que se va a ejecutar el proyecto es de propiedad municipal (en su mayoría).
- en segundo lugar, la ejecución del proyecto alcanzará un coste notablemente superior con respecto a los Planes Parciales vigentes. En este sentido, es preciso remarcar que los compromisos de inversión adquiridos por la Corporación a través de los Planes Parciales aprobados o en proceso de aprobación (P.P. 25, P.P. 8, P.P. 23, P.P. 12, P.P. 18, y El Saler) suman un total de 4.110 millones de pesetas, cifra comparable al coste de ejecución del proyecto que nos ocupa.
- en tercer lugar, no se puede considerar en el ámbito de proyecto un equilibrio entre cargas y beneficios derivados del planeamiento, lo que diferencia considerablemente este plan de los documentos usuales de planeamiento en los cuales el sujeto financiero privado suele absorber gran parte de estas cargas. La gestión de un tal proyecto resulta por lo tanto más delicada y requiere soluciones específicas.
- en cuarto lugar, este proyecto no se puede considerar como una operación aislada sino que forma parte de una planificación pública de ámbito más general dado que se enmarca en el conjunto de acciones públicas agrupadas en el Plan Sur.

Estas características económicas del proyecto, junto con las características generales señaladas anteriormente obligan a plantear una estrategia específica que responda a esta situación concreta.

### 2.1.2.- Evaluación del coste del proyecto.

A nivel de ante-proyecto subsisten todavía varias alternativas posibles sobre la utilización de ciertos espacios colindantes al río, el coste de acondicionamiento de los cuales puede variar sensiblemente. En consecuencia, una primera estimación del coste del proyecto ha sido realizada por los equipos técnicos del Tallers de Arquitectura limitándose al perímetro de cesión del Real Decreto de 1976, que corresponde al cauce del río en sentido estricto y cuya propiedad es exclusivamente municipal.

Con éstas hipótesis, el coste total de ejecución del proyecto asciende a cerca de 4.000 millones de pesetas (en pesetas constantes 1.982).

En el capítulo referido al cálculo de costes que establece el presupuesto total de las obras, figura

- la evaluación de los costes según los diferentes conceptos.
- la estimación detallada del coste de las obras por zona geográfica.
- y - el desglosa del gasto total según un criterio funcional.

### 2.1.3.- Horizonte temporal del proyecto.

La magnitud de las obras a realizar plantea el problema del tiempo de ejecución.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, el plazo de realización del Parque puede difícilmente ser inferiores a 8 o 10 años.

El plazo de real de ejecución podría evidentemente ser más largo si los datos económicos y financieros lo exigiesen.

Sin embargo, no es aconsejable desde el punto de vista económico que se alargue las obras más allá de las necesidades exclusivamente técnicas.

En efecto, además de los aumentos de costes inducidos por un tal alargamiento, hay que tener en cuenta la peculiar naturaleza del proyecto considerado.

Como ya se ha mencionado anteriormente, este Plan Especial de Reforma Interior tiene unas connotaciones singulares que lo diferencian de los Planes Parciales vigentes.

Está concebido como un proyecto estructurante cuyos efectos, a nivel de vertebración del desarrollo urbano y a nivel de impacto sobre la actividad económica local, deben ser sensibles a corto y medio plazo.

Desde este punto de vista, parece lógico que un tal proyecto no se alargue en el tiempo más allá del periodo necesario para su ejecución técnica si se quiere evitar que la intervención se diluya en un goteo a muy largo plazo que ni puede tener efectos multiplicadores sobre la economía ciudadana, ni ayuda a mejorar las expectativas sobre la situación económica local.

En consecuencia, el horizonte temporal para la ejecución del proyecto en su conjunto se debe fijar en un plazo de 8 a 10 años, y la estrategia de financiación debe diseñarse en consecuencia para lograr este objetivo.

## 2.2.- Principios básicos para la financiación del proyecto.

### 2.2.1.- Financiación principalmente pública.

El carácter del proyecto y su contenido específico exigen una financiación esencialmente pública.

Se trata, en efecto, de un proyecto básicamente no rentable y de uso público, que no comporta casi actividades privadas lucrativas.

Por estas razones los agentes públicos deben ser los primeros interesados en la financiación del Parque del Turia.

No hay que descartar, sin embargo, una participación minoritaria de otras fuentes financieras (Cajas de Ahorros, etc..) que asuman un papel social de mejora de la calidad de vida en la aglomeración valenciana y de impulso a su desarrollo, e incluso la participación de fuentes privadas interesadas en algún elemento puntual del proyecto (por ejemplo, Parque de Atracciones).

Su participación activa traduciría un avance en la concertación de los principales agentes económicos alrededor de las acciones estructurantes del desarrollo urbano.

Por otra parte, la proyección a nivel internacional del proyecto del Turia permite también plantear la posibilidad de subvenciones por parte de organismos internacionales como la UNESCO, subvenciones que permitirían aligerar en cierta medida la carga financiera de los organismos públicos.

### 2.2.2.- Financiación concertada.

Debido a la naturaleza del proyecto y a los compromisos contraídos históricamente por los diferentes niveles de la Administración Pública, la financiación pública del Parque del Turia debe reunir de forma concertada los agentes públicos implicados, es decir básicamente:

- el Estado. (y de forma especial el Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, el Ministerio de Cultura y el Consejo Superior de Deportes).
- El Consell de la Comunidad Valenciana.
- La Diputación Provincial de Valencia.
- y el Ayuntamiento de la ciudad de Valencia.

Los Ayuntamientos de los Municipios de l'Horta deben también asociarse a la financiación del proyecto en relación con el uso supra-municipal del Parque y de sus instalaciones, sea directamente sea a través de la Diputación Provincial.

### 2.2.3.- Criterios de una política de endeudamiento.

Para un proyecto de esta naturaleza, que tiende a transformar la fisonomía de la ciudad, sería legítimo plantear una estrategia de financiación tendente a trasladar una parte del coste de realización a las generaciones futuras que disfrutarán de esta inversión. En rigor, la ordenación del Viejo Cauce del Turia no tiene porqué ir a cargo únicamente de los habitantes actuales.

Sin embargo, considerando el nivel actual de las tasas de interés en el mercado, una tal política de endeudamiento a largo plazo por parte del organismo encargado de la gestión del proyecto, necesitaría un recurso masivo a fuentes oficiales de crédito en condiciones muy favorables. Si el Estado facilitara el crédito, sería una aportación indirecta para solucionar los problemas financieros ligados con el ejecución del proyecto. Este tema deberá, por lo tanto, considerarse en las conversaciones que reunirán

los agentes públicos implicados en el tema del Turia y que permitirán concretar definitivamente el esquema global de financiación.

En el supuesto de que no se disponga de crédito en condiciones muy favorables, parece aconsejable no recurrir al endeudamiento más que temporalmente y en función de las necesidades de funcionamiento, para realizar el ajuste entre las aportaciones anuales y el ritmo de gastos técnicamente necesarios.

Efectivamente, los primeros cálculos estimativos permiten pensar que es posible conseguir un flujo regular de fondos capaz de cubrir el coste de ejecución del proyecto en el plazo de 8 a 10 años técnicamente necesario.

Sin embargo, es posible que el organismo encargado de la gestión del proyecto tenga que acudir a fuentes externas, a fin de compatibilizar sus entradas de capital con las exigencias de ejecución del Proyecto.

En efecto, la ejecución técnica no tiene porqué coincidir exactamente con las aportaciones anuales, por lo tanto, si el ritmo de gastos de realización del proyecto no corresponde exactamente con las aportaciones anuales de los organismos públicos, sería necesario entonces recurrir a un endeudamiento limitado que, el organismo encargado de la ordenación del Turia, estudiaría y llevaría a término.

En este supuesto, el coste financiero tendría que reducirse mediante la utilización de canales de crédito favorables, y se cubriría básicamente mediante la prolongación de las aportaciones de los organismos públicos más allá del plazo técnico de ejecución.

Desde este punto de vista, ello plantea una estrategia financiera de detalle, cuyo estudio no podrá llevarse a cabo antes de que estén despejadas las incógnitas que subsisten acerca de la aportación financiera de los or



nismos públicos y de la estructura de gestión correspondiente.

### 2.3.- La Administración central y la ordenación del cauce.

El proyecto de ordenar el Viejo Cauce del Turia nace en 1961 a consecuencia de la decisión del Estado de intervenir para:

- solucionar definitivamente la precaria situación de Valencia frente a los riesgos de inundaciones.
- ordenar el desarrollo de la ciudad mediante la limitación de su crecimiento hacia el Sur y el acondicionamiento de los terrenos liberados por el desvío del río.

Por Ley 81/61 de 23 de Diciembre de 1961 se aprobó el Plan Sur que se contemplaba como una operación pública de gran amplitud que comprendía numerosos aspectos: obras hidráulicas, carreteras, ferrocarriles y urbanización.

Por parte de la Administración Central, el Plan Sur no se limitaba a unas obras hidráulicas para evitar nuevas inundaciones, sino que abarcaba el acondicionamiento definitivo de los terrenos del viejo cauce.

A nivel de financiación, el Estado tomaba a su cargo la parte más importante del coste de ejecución de las obras y exigía sólo una participación minoritaria del Ayuntamiento.

Consciente de la escasez de los recursos municipales, la ley autorizaba a los Ayuntamientos integrantes de la corporación administrativa del "Gran Valencia" para establecer recursos extraordinarios destinados a asegurar su participación financiera en el proyecto.

El carácter extraordinario de las obras a ejecutar es reafirmado años más tarde por la Administración Central que, por Ley 24/71 de 19 de Junio de 1971, prorroga la

vigencia de los recursos extraordinarios para la realización del Plan Sur hasta el 31 de Diciembre de 1991.

Concretamente, en el punto 2 del artículo 19 se afirma:

"2. El rendimiento de estos recursos quedará afectado al pago de la aportación que al Municipio de Valencia corresponda efectuar por la realización de las obras exigidas por el citado Plan o a garantizar los empréstitos que con aquella misma finalidad pueda concertar la Corporación".

Queda patente, en consecuencia, que si el Municipio de Valencia tenía que aportar recursos extraordinarios era como consecuencia lógica de la inversión que el Estado debía, a su vez, realizar.

Por lo que se refiere exclusivamente al Viejo Cauce, la aportación del Estado pasaba a través del Ministerio de Obras Públicas en lo que hacía referencia a los terrenos necesarios para el establecimiento de carreteras y ferrocarriles y al Ministerios de la Vivienda en lo referente a la urbanización.

En efecto, en la concepción inicial del Plan Sur, la utilización del Viejo Cauce del Turia, tenía que cubrir diversas funciones, que recoge el Plan General de Ordenación de Valencia y su comarca de Junio de 1966:

- a) Red Viaria Urbana de rango fundamental (autopista) y enlaces correspondientes.
- b) Edificación posible en sus márgenes actuales y en los terrenos que queden libres del uso anterior.
- c) Instalaciones portuarias.
- d) Instalaciones ferroviarias.
- e) Zonas Industrial.
- f) Zona Deportivo-Cultural.
- g) Zona verde, en pequeña proporción.

El retraso en la realización del Plan Sur, a excepción de las obras hidráulicas previstas, hizo que la utilización de los terrenos liberados por el devío del Turia haya ido modificándose en función de la evolución de la situación general del país y de las necesidades concretas de la ciudad de Valencia y de su entorno.

La construcción de la autopista inicialmente prevista fué desestimada con la puesta en marcha del Plan Nacional de Autopistas, que liberaba al cauce de su principal servidumbre viaria. A partir de entonces, se habla solamente de una vía de tráfico urbano, teóricamente compatible con su uso como parque.

Paralelamente, el crecimiento anárquico de la ciudad y los déficits considerables de espacios verdes reforzaron la voluntad ciudadana de exigir la realización de un espacio verde de uso público en el cauce.

Como consecuencia de esta serie de factores, se produce a mediados de 1978 una modificación del Plan General que recalifica el Viejo Cauce del Turia y le da un carácter definitivo de Parque Público.

Esta recalificación actualiza el contenido del Plan Sur, tomando en cuenta las necesidades ciudadanas actuales.

Es lo que se desprende de una sentencia reciente de la sala 3ª del Tribunal Supremo (7 de Noviembre de 1981).

Por esta sentencia, se declara nulo el decreto 3.250/76 del 30 de ~~12~~ en cuanto derogaba los artículos que hacían referencia a los ingresos extraordinarios del Ayuntamiento de Valencia previstos en la Ley 81/61 y prorrogados por la ley 24/71 hasta el 31 de Diciembre de 1991. Se reafirma por otra parte, la necesidad de recursos extraordinarios para la ejecución del Plan Sur, tanto por parte del Ayuntamiento de Valencia como por parte del Estado.

Así, dice textualmente una parte de la Sentencia:

"Que, como consecuencia de la inundación sufrida por la Ciudad de Valencia en la noche del 13 al 14 de Octubre de 1.957, al experimentar el río Turia una avenida extraordinaria que dió lugar a que sus cauces naturales se desbordasen, cuyo siniestro rebasó los límites de la ciudad y de la provincia de Valencia, determinándose una enérgica actuación del Estado para solucionar los problemas y paliar sus consecuencias, surgió la Ley 81/1961, de 23 de Diciembre, estableciendo el denominado "Plan Sur de Valencia en previsión de futuras inundaciones", cuya ley señalaba las obras a realizar y estudiaba su financiación a cargo del Estado (1), pero debiendo abonar el Ayuntamiento un 20% de su importe, estableciendo en su artículo 7º determinados recursos extraordinarios (1) con vigencia durante los años 1962 a 1971 inclusives, pero ampliándose este periodo hasta el 31 de Diciembre de 1.991 por la Ley 24/1.971, de 19 de Junio".

Se puede afirmar, pues, que la modificación de uso realizada en el Viejo Cauce del Turia no exime al Estado de una notable participación en la ejecución del Parque Público en que se convirtieron los terrenos. No parece lógico que el Estado, que estaba dispuesto a financiar redes viarias y edificaciones en el antiguo cauce pueda, en la actualidad, desvincularse de sus obligaciones para con la ciudad de Valencia.

En cambio, las modalidades concretas de la financiación por parte de la Administración Central deben revisarse y actualizarse.

---

(1) Los subrayados no figuran en la Sentencia.

El Estado tendrá que determinar cuales son los Ministerios hoy implicados en la realización de las obras del Turia y en qué proporción participarían a la aportación financiera global que debe realizar la Administración Central.

Es probable que los Ministerios más directamente implicados sean el M.O.P.U., por los aspectos de infraestructura urbana y de protección del medio ambiente, y el Ministerio de Cultura por los aspectos deportivos, culturales y de protección del patrimonio histórico, ligados con el proyecto del Río Turia.

#### 2.4.- Las demás fuentes públicas de financiación.

El carácter claramente supramunicipal del proyecto, así como su importancia para el conjunto de la Comunidad Valenciana, justifican una participación financiera significativa por parte de la Diputación Provincial y del Consell.

La magnitud de la aportación del Consell dependerá de la evolución del proceso autonómico y del ritmo de realización de los trasposos de competencias.

En la situación actual, el Consell dispone de fondos para la redacción de los planes de urbanismo, y está pendiente de recibir recursos para su ejecución.

Cualquiera que sea el resultado de las conversaciones emprendidas con la Administración Central, el Consell tendría que asumir en su día los compromisos anteriores del Estado en los campos que serán de su competencia.

En cuanto a la Diputación Provincial, su ámbito de actuación está todavía más ligado al proyecto y más directamente afectado por él.

El acondicionamiento del Rio Turia representa, en efecto, un elemento básico para la defensa del medio ambiente en la comarca de l'Horta y una infraestructura social de primera magnitud para toda la provincia. Los usos a los cuales se destinan los terrenos (usos deportivos y culturales, ampliación del Botánico, lago, etc..) le dan, como lo hemos señalado anteriormente, una vocación ampliamente supra-municipal que se podrá incluso materializar a través de convenio de utilización de ciertos equipamientos o servicios por parte de los municipios de la comarca.

Por otra parte, la Diputación Provincial no se puede desinteresar de un proyecto de primera importancia para la capital de la provincia y su entorno.

Tiene que contribuir de alguna forma a su mejora cualitativa, no a través de proyectos de carácter puntual o de interés local (que pueden encontrar fuentes locales de financiación) sino de las obras de envergadura que tienen proyección real sobre todo el ámbito comarcal y provincial.

La Diputación tiene una capacidad financiera ampliamente suficiente para abordar este tipo de actuaciones, dado que gestionaba en 1981 un presupuesto total de casi 12.000 millones de pesetas, de los cuales cerca de 3.450 se destinaban a inversiones.

Las modalidades concretas de participación de la Diputación se estudiarán teniendo en cuenta las normas legales que tienden a limitar su actuación en favor de los pequeños municipios y de las obras de interés provincial.

Se encontrarán las fórmulas técnicas y jurídicas adecuadas para que la Diputación pueda realizar una aportación significativa a la totalidad de las obras o a ciertas partes específicas, sea directamente sea en apoyo de los municipios de l'Horta implicados en el proyecto del Rio Turia.

## 2.5.- Distribución indicativa de la financiación.

A nivel de ante-proyecto, todavía no se puede fijar definitivamente la distribución de la carga entre las diversas instituciones que financiarán el proyecto.

Sin embargo, parece razonable, en función de los datos anteriores, fijar un primer orden de magnitud indicativo alrededor del cual podrían oscilar las diversas participaciones financieras.

Así, para un coste total del orden de los 4.000 millones de pesetas podemos razonar, para fijar las ideas, en base a una hipótesis sencilla de reparto regular en el tiempo (8 a 10 años) tanto de los ingresos como de los gastos de ejecución.

Ello reduce de momento el tema de la financiación a la obtención de un volumen anual de recursos del orden de los 400 a 500 millones de pesetas (en pesetas constantes de 1.982) en función del tiempo real de ejecución técnica del proyecto y de la política de endeudamiento que se realice.

La carga anual correspondiente podría distribuirse de la manera siguiente:

- Ayuntamiento de Valencia: del orden de 150-200 millones de pesetas.
- Administración Central: del orden de 150-200 millones de pesetas.
- Diputación y otros municipios de la comarca: del orden de 50-100 millones de pesetas.

Según los plazos de ejecución técnica y la política de endeudamiento.

La aportación complementaria de entidades financieras o de subvenciones internacionales podría reducir en alguna medida estas contribuciones y, en particular, la del Ayuntamiento de Valencia.

Tal como se esboza el reparto de la financiación, el Estado soportaría del orden del 40% de la carga, lo que es claramente inferior a los compromisos iniciales del Plan Sur.

Por su parte, la contribución financiera propuesta para la Diputación no parece desproporcionada, dado que representa incluso en el caso más exigente, menos del 3% de su presupuesto de inversiones.



### 3.- LA PARTICIPACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL EN LA FINANCIACION Y EN EL MANTENIMIENTO DEL PARQUE.

Para asegurar la parte de la financiación total que le corresponde, la Hacienda Municipal debe evidentemente dedicar en el futuro al Rio Turia un volumen de inversión superior al que prevé el presupuesto actual de inversiones.

Por otra parte, el presupuesto ordinario tiene que recibir recursos suplementarios para hacer frente en el futuro al gasto de mantenimiento del proyecto.

Para eso, el Ayuntamiento se fija como objetivos:

- Materializar en su propio presupuesto el grado de prioridad que el proyecto del Rio Turia siempre tuvo en el programa de la Corporación .
- Compatibilizar este proyecto con las acciones de carácter más locales que el Ayuntamiento ha emprendido en el marco de la elaboración de sucesivos planes parciales.
- Trasladar parte del coste (relativamente pequeña) a los agentes económicos que se beneficiarán directa o indirectamente de la inversión pública realizada.

Estos objetivos se pueden plasmar de la manera siguiente a nivel del presupuesto de inversiones y del presupuesto ordinario.

#### 3.1.- Presupuesto de inversiones.

En lo que se refiere al volumen total de inversiones, la voluntad del Ayuntamiento es mantener el presupuesto de inversiones para los próximos años a un nivel equivalente como mínimo al del 1.981 (en pesetas constantes), es decir del orden de los 2.300 millones de pesetas 1.981.

En 1.981 el porcentaje de inversión destinado al subprograma de "espacios abiertos", dentro del Programa de Planeamiento Urbano, alcanzó el 8,68%, es decir, un total de algo más de 200 millones de pesetas.

No es muy ambicioso prever que este porcentaje pueda mantenerse e incluso elevarse, para los próximos años, a un nivel del orden del 10% del total de inversiones. Ello implicaría una dotación para este concepto del orden de 200 a 230 millones de pesetas/año (en pesetas constantes 1981).

Es preciso aclarar que este flujo no está destinado exclusivamente a la ejecución del Viejo Cauce del Turia, sino que incluye también la ejecución de El Saler.

No obstante, la prioridad que en el Plan de Actuación Municipal 1.981-1.983 se otorga al Viejo Cauce se puede razonablemente traducir en que el 60% de la inversión destinada a "espacios abiertos" se afecte a la ejecución del Viejo Cauce del Turia, con lo que los recursos obtenidos directamente via Presupuesto de Inversión sin modificación alguna de la presión fiscal, alcanzarían una cifra del orden de 140 a 150 millones de pesetas al año (en pesetas constantes 1.982).

Esta cifra representa un compromiso aceptable entre la prioridad reconocida al acondicionamiento del Rio Turia, y las necesidades de inversión a nivel de los barrios; con este orden de magnitud, se respetan todos los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento en los planes parciales aprobados o en curso de aprobación, sin colapsar la posibilidades adicionales de inversión.

Cabe señalar que, a medio plazo, la tensión que se manifiesta a nivel de la escasez de recursos de inversión y que conduce a compromisos difíciles entre grandes acciones estructurantes y actualizaciones de mejora puntual, debe aligerarse.

En la perspectiva de la revisión futura del Plan General se delimitará el aprovechamiento medio de la ciudad de Valencia y se liberarán recursos de planeamiento a través del procedimiento de Transferencia de aprovechamiento urbano (T.A.U) previsto por la Ley del Suelo. A medio plazo, estos recursos pue-

den ser una fuente de financiación importante para el Río Turia, dentro de la Hacienda Municipal.

### 3.2.- Recursos extraordinarios de inversión.

Además de los recursos ordinarios de inversión señalados, el Ayuntamiento dispone legalmente de posibles recursos extraordinarios a destinar preferentemente a las inversiones consecutivas a la realización del Plan Sur.

Efectivamente, la Ley 81/61, de 23 de Diciembre de 1.961, autorizaba al Ayuntamiento de Valencia a efectuar recargos sobre determinadas figuras impositivas con el fin de poder financiar, mediante recursos extraordinarios, la aportación que en el Plan Sur no cubrían el Estado y la Diputación.

El artículo 79 de la mencionada Ley autorizaba recargos sobre distintas figuras, las más importantes de las cuales eran:

- 1) Un recargo del 10 por 100 sobre el arbitrio municipal sobre Urbana.
- 2) Un recargo del 15 por 100 sobre el arbitrio municipal sobre riqueza rústica y pecuaria.
- 3) Un recargo del 40 por 100 sobre el Impuesto que grava las cuotas de la licencia fiscal del Impuesto Industrial.
- 4) Un recargo del 10 por 100 sobre el Impuesto de Lujo que se devengue en actos de venta que tenga lugar en los municipios de la "Gran Valencia".

Junto a éstos recargos, la Ley autorizaba otros sobre consumos de gas y electricidad, estacionamiento, consumiciones, determinados productos, tarifas del servicio telefónico y un timbre especial de 25 céntimos.

La Ley 81/1961 autorizando estos recursos extraordinarios, establecía que su duración abarcaba desde 1962 hasta 1971, ambos inclusivos. Posteriormente, por Ley 24/71 de 19 de Junio se prorrogaron los mencionados recargos hasta el 31 de Diciembre de 1.991.

El Real Decreto 3.250/1976, de 30 de Diciembre por el que se ponian en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, relativas a Ingresos de las Corporaciones locales, estableció en la "Tabla de Preceptos sobre Régimen Local que continúan vigentes o quedan derogados en virtud de las precedentes normas", la vigencia de la Ley 81/1961, de 23 de Diciembre, Plan Sur de Valencia, excepto en su artículo séptimo, del cual derogó el número 1 y los apartados d) y e) del número 2. Con esta medida, los recursos extraordinarios que el Plan Sur preveía quedaban limitados a la imposición de timbres especiales sobre correspondencia y telegramas y a un arbitrio del 3% sobre las tarifas del servicio telefónico.

Contra esta derogación interpuso recurso el Ayuntamiento de Valencia y la Sala 3ª del Tribunal Supremo, en fecha 7 de Noviembre de 1981, falló a favor del recurso, declarando nulo el Real Decreto 3.250/76 de 30 de Noviembre, en cuanto declaraba derogada parcialmente la Ley 81/1961 de 23 de Diciembre y la Ley 24/1971 de 19 de Junio. En consecuencia la Corporación Municipal puede efectuar los recargos que, sobre las distintas figuras impositivas ya mencionadas contemplaba el Plan Sur.

No obstante esta posibilidad, la situación económica general, y la particular de la Ciudad de Valencia, no hace aconsejable que dichos recargos se apliquen directamente sin un estudio previo que, sobre las economías individuales, puedan tener.

En los momentos actuales, la realidad muestra una situación que aconseja incrementar lo menos posible la presión fiscal municipal. De hecho, el Presupuesto Ordinario de 1.982 ha aumentado únicamente un 8,15% con respecto al de 1.981, incremento que representa realmente una regresión de términos reales, pero que es consecuencia del pronunciamiento de la Corporación en este sentido.

En consecuencia, de utilizar estos recursos extraordinarios, el Ayuntamiento aplicaría porcentajes de recargo posiblemente muy inferiores a los que le autorice la Ley.

Se trataría en definitiva de un ligero recargo sobre licencia fiscal y sobre contribución territorial urbana a través del cual se aseguraría una contribución poco gravosa a nivel individual pero de una magnitud significativa a nivel global.

En efecto, estos recargos podrían representar en total del orden de 50 a 100 millones de pesetas anuales, aún manteniéndose los porcentajes de recargo muy por debajo de los máximos autorizados por la ley.

Esta aportación complementaria aseguraría un reparto socialmente más justo de la carga de financiación entre los habitantes de Valencia, dado que este recargo pesaría en definitiva sobre los agentes económicos más dotados de recursos (titulares de actividades económicas y propietarios) que se beneficiarán directa o indirectamente de la mejora de un elemento básico de la infraestructura urbana valenciana.

En este mismo capítulo de recursos extraordinarios, el Ayuntamiento tiene derecho a exigir del Estado una compensación económica por las cantidades dejadas de percibir durante los cinco años posteriores al decreto 3.250/76. Una primera estimación del importe correspondiente lo evalúa en una cantidad comprendida entre 200 y 300 millones de pesetas, que representaría una aportación suplementaria de carácter excepcional para la realización del Turia.

### 3.3.- Ingresos ordinarios.

La ejecución del Plan Especial de Ordenación del Viejo Cauce del Turia conllevará un incremento de valor de los terrenos situados a lo largo del mismo y, de forma más indirecta, variará también el de zonas colindantes.

Constituye ~~la~~ voluntad del Ayuntamiento el recuperar, en la medida de lo posible, las plusvalías generadas por esta actuación pública, máxime cuando este Plan no com

porta cargas directas a las economías particulares y, sin embargo, aumenta la riqueza inmobiliaria de éstos que ven incrementado el valor del suelo por la decidida actuación municipal.

A nivel de ante-proyecto, y ante la imposibilidad de calcular el incremento de valor provocado por el Parque, no se puede estimar el impacto que, sobre la recaudación, originarán éstos cambios.

No obstante, los recursos adicionales que se obtengan por esta vía, en particular a través del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos, deberán destinarse al gasto corriente en mantenimiento que el Parque generará.

#### 3.4.- Conclusiones sobre la participación del Ayuntamiento en la financiación del proyecto.

El análisis de las diferentes fuentes de recursos que pueden nutrir, por parte del Ayuntamiento, el presupuesto del Río Turia, pone de relieve las conclusiones siguientes:

##### 3.4.1.- Sobre el reparto de la carga global.

- 1.- El Ayuntamiento está en condición de cubrir la parte que le corresponde en el reparto del coste de ejecución del proyecto tal como ha sido esbozado en el capítulo anterior (es decir, una contribución del orden de 150 a 200 millones anuales aproximadamente)
- 2.- En las circunstancias actuales, el Ayuntamiento no puede sobrepasar este nivel de aportación anual sin incrementar sensiblemente la presión fiscal o poner en peligro las inversiones de carácter local necesarias para paliar los déficits estructurales registrados en los barrios de la ciudad.

3.- En consecuencia, para conseguir la ejecución de las obras en el plazo lógico de los próximos diez años, se reafirma la necesidad de la participación, junto al Ayuntamiento, de las demás instituciones públicas mencionadas.

4.- Si la contribución anual de los demás agentes públicos fuera más pequeña de la prevista, el tiempo de ejecución de las obras se retrasaría en consecuencia.

Para fijar las ideas, se puede indicar que en el caso hipotético y poco relevante en el cual el Ayuntamiento de Valencia tendría que asumir sólo el coste total de ejecución de las obras, el plazo de realización alcanzaría los 20 años, lo que cambiaría profundamente el sentido del proyecto y su impacto sobre la ciudad y su entorno.

3.4.2.- Sobre las modalidades concretas de financiación.

1.- Para financiar la parte que le corresponde del coste de ejecución, el Ayuntamiento dispone de varias alternativas (no excluyentes una de otra, y combinables entre sí):

A- ligera reorientación de las inversiones actuales en favor del Rio Turia dentro del presupuesto de inversiones.

B- Utilización de los recargos autorizados para obtener recursos extraordinarios de inversión.

C- dotación del Presupuesto Ordinario al de inversiones, en base a los ingresos ordinarios generados como consecuencia de la ejecución del plan (recuperación de las plus-valías).

2.- Parece aconsejable financiar la inversión en base a una combinación de las variantes A y B, según modalidades concretas que el Ayuntamiento fijará después de unos estudios detallados.

3.- Según ésta fórmula la mayor parte del coste del Río Turia para la ciudad de Valencia será absorbido por el Ayuntamiento en base a su Presupuesto de Inversión. El resto repercutirá en un ligero recargo que pagarán los agentes económicos más dotados de recursos.

4.- La recuperación de una parte de las plusvalías generadas por el acondicionamiento del río generará unos ingresos ordinarios que serán utilizados para el mantenimiento posterior del Parque.

### 3.5.- El mantenimiento del Parque del Turia.

Aunque se haya arbitrado una solución satisfactoria a nivel de la distribución del coste total de ejecución, es posible que sea al nivel del mantenimiento que se sitúe el problema más delicado para la Hacienda Municipal, si no se toman muchas precauciones en la concepción misma del proyecto y en su gestión posterior.

En efecto, la aplicación indiscriminada de estándares de coste de mantenimiento a toda la superficie del cauce proporcionaría unos ordenes de magnitud desproporcionados con las posibilidades reales del Ayuntamiento.

En este sentido, las consideraciones económicas a nivel de ante-proyecto permiten formular las recomendaciones siguientes.

#### 3.5.1.- Necesidad de reducir al máximo el coste de mantenimiento del proyecto en su conjunto.

En la concepción misma del proyecto definitivo, es preciso incorporar todos los elementos tendentes a disminuir el coste de mantenimiento (selección de especies por su bajo coste de mantenimiento, previsión de una infraestructura de riego, racionalización máxima del trabajo de mantenimiento, etc..).



Es necesario un esfuerzo de estudio y de análisis para idear soluciones baratas de mantenimiento e introducirlas en el proyecto definitivo de ordenación del Río.

En función de estos estudios técnicos es posible que la realización de ciertas inversiones complementarias permitandisminuir el coste de mantenimiento.

En el caso de que se planteara esta posibilidad en la práctica, parece conveniente aceptar un incremento razonable del coste de estudio y de ejecución a cambio de un abaratamiento de los gastos de mantenimiento.

### 3.5.2.- Necesidad del automantenimiento del máximo de elementos constituyentes del Parque.

El Parque se compone de toda una serie de elementos distintos por su naturaleza y por su utilización (equipamientos deportivos diversos, lago, botánico, infraestructura cultural, etc..).

A cada uno de estos elementos corresponde una dinámica específica de utilización y de mantenimiento.

Conviene por lo tanto desglosar el Parque según sus usos reales y plantear soluciones de gestión que aseguren el automantenimiento de la mayor parte de esos componentes.

Por supuesto, esto no debe ir en detrimento del carácter público del parque. Sin embargo, el carácter público del bien o del servicio no implica forzosamente la gratuidad absoluta. En muchos casos puede justificarse la percepción de una tasa equivalente al coste de mantenimiento del servicio (visitas, utilización de equipamientos e instalaciones, etc..)

Esta participación económica al mantenimiento concierne prioritariamente a los organismos e instituciones que utilizarán el Parque y sus Servicios.

Para ciertos elementos, como por ejemplo el Botánico, es posible incluso confiar totalmente su gestión a un organismo independiente del Ayuntamiento, como puede ser la Universidad, que aseguraría su mantenimiento, manteniéndose el carácter público de su utilización.

Esta política de desglose de usos y de reparto de la carga de mantenimiento entre varios agentes públicos o semi-públicos necesitará unos estudios complementarios de detalle y unas negociaciones específicas con cada organismo interesado.

Estas soluciones concretas podrán perfilarse progresivamente a lo largo de la realización de los diversos elementos constitutivos del Parque.

### 3.5.3.- Necesidad de dar toda su eficacia a los servicios de mantenimiento de parques y jardines.

Una vez aislados una serie de elementos con alto grado de automantenimiento, la parte residual del Parque cuya superficie no se puede conocer todavía con precisión, será mantenida por los servicios competentes del Ayuntamiento.

Las particularidades del Parque del Turia respecto a los jardines actuales (dimensión, carácter repetitivo de las especies, formas geométricas, etc..) permitirá una racionalización de los medios humanos y materiales necesarios y una disminución del coste de mantenimiento por ha.

Unas inversiones adecuadas en material y en equipo deben contemplarse como consecuencia lógica de la acción emprendida por el Ayuntamiento.

3.5.4.- Obtención de ingresos complementarios por el desarrollo controlado de ciertas actividades puntuales.

Por último, cabe recordar que el proyecto generará una serie de pequeñas actividades puntuales (merenderos, tenderetes de bebidas y bocadillos, kioscos, etc..) necesarias para el funcionamiento del parque y compatibles con su destino público.

Los ingresos generados por las concesiones correspondientes representarán una fuente adicional de recursos para cubrir los gastos de mantenimiento a cargo del Ayuntamiento.

---

En definitiva, a este nivel de ante-proyecto, las conclusiones provisionales sobre la cuestión del mantenimiento son las siguientes:

- El mantenimiento de un Parque Público de estas dimensiones representa un coste importante y la concepción misma del proyecto definitivo debe tender a disminuir este coste al máximo.
- Los usos finales del cauce deben permitir que varias instituciones y organismos públicos o para-públicos se hagan cargo del mantenimiento de ciertas instalaciones o partes del proyecto, disminuyendo así considerablemente la carga del Ayuntamiento.
- Los usuarios del parque (y en particular los organismos o colectividades) deben contribuir al mantenimiento del mismo según unas modalidades a definir, con la participación de los interesados.

- El Ayuntamiento cubrirá el coste residual de mantenimiento mediante:

- los ingresos ordinarios derivados de la recuperación parcial de las plusvalías generadas por el acondicionamiento del cauce.

- los ingresos procedentes de las concesiones.

- una aportación complementaria eventual del presupuesto ordinario.

- Son necesarios estudios de detalle para acabar de perfilar en términos cuantitativos las soluciones concretas al respecto.

#### 4.- ORIENTACIONES GENERALES SOBRE LA GESTION DEL PROYECTO.

##### 4.1.- CONTENIDO ESPECIFICO DE LA GESTION DEL PROYECTO DEL RIO TURIA.

La ejecución del proyecto del Parque presenta un conjunto de elementos que dan a la gestión del proyecto una importancia particular:

##### 4.1.1.- La gestión técnica.

La gestión puramente técnica del Parque (infraestructura, agua , ajardinamiento) es compleja y debe compatibilizarse con la ejecución de otras obras de infraestructura que afectan al Viejo Cauce. En concreto, la realización de las obras del Metropolitano y de los colectores, plantea de inmediato la necesidad de un órgano de gestión capaz de coordinar las etapas técnicas del propio proyecto con aquellas otras que puedan constituir servidumbres a la hora de la realización del parque.

De forma más amplia este órganos técnico deberá, en base al Plan Especial de Reforma Interior aprobado,

- establecer la programación general de las obras.
- controlar la actuación de las empresas contratadas.
- coordinar la realización de las diferentes partes del proyecto.
- encargas y supervisar todos los estudios de detalle necesarios.

#### 4.1.2.- La gestión financiera.

El órgano de gestión tendrá también a su cargo la gestión financiera del proyecto.

Tendrá que asegurar la gestión de los fondos procedentes del Ayuntamiento y de los demás organismos públicos o fuentes privadas de financiación.

Tendrá que diseñar una estrategia financiera para compatibilizar el ritmo de los pagos correspondientes a la ejecución de las obras con el ritmo de entrada de los fondos.

Tiene que tener autonomía suficiente para definir una política propia en materia de endeudamiento, en función de las perspectivas financieras y de la conveniencia o no de realizar rápidamente operaciones de una cierta envergadura que proporcionen economías de escala para el proyecto en su conjunto.

#### 4.1.3.- La gestión corriente del Parque y de su mantenimiento.

Es muy probable que el órgano responsable de la ejecución de las obras y de su gestión financiera, sea también el responsable de la utilización y del mantenimiento del Parque, al menos de forma provisional o subsidiaria.

Tendrá que diseñar también en este campo una política realista y articular soluciones adecuadas que sean asumibles posteriormente por los organismos implicados.

#### 4.1.4.- Plazo de ejecución técnico, financiero y de mantenimiento.

En los puntos precedentes se han esbozado las características específicas del proyecto. Conviene no obstante, realizar una reflexión final interrelacionándolas con-

juntamente.

En efecto, el organismo de gestión no es, como se ha visto anteriormente, únicamente un organismo encargado del aspecto técnico de realización de las obras, ni tampoco es su función exclusiva la gerencia de unos fondos y la política financiera a seguir; por último, aunque haya de asumir la gerencia del mantenimiento, no constituye ésta su única tarea.

La complejidad del organismo gestor únicamente puede entenderse a la luz de la suma de los tres aspectos mencionados: el técnico, el financiero y el de mantenimiento. Así, desde este punto de vista, la gestión a realizar es cualitativamente superior a la que debería efectuar para llevar a cabo cada uno de los aspectos enumerados. Combinar en el tiempo la ejecución técnica (condicionada a la vez por otras obras), con la gestión financiera (que implicará posiblemente una política de endeudamiento) al mismo tiempo que se gestionan el mantenimiento de las obras terminadas, sitúa realmente el alcance y el nivel exigido para la gestión global del proyecto.

Conviene por lo tanto detenerse a continuación sobre los principios básicos que permiten enfocar las fórmulas de gestión oportunas.

#### 4.2.- Criterios básicos sobre la gestión.

Como hemos visto en los capítulos precedentes, el proyecto considerado tiene una excepcional magnitud económica y financiera, y una importancia fundamental para la ciudad de Valencia.

Se presenta como un proyecto-piloto para la participación conjunta de diversos organismos públicos.

Su ejecución plantea a su vez problemas bastante complejos al igual que su gestión corriente y su mantenimiento.

Por todas esas razones, la gestión del proyecto de ordenación del Río Turia no puede plantearse como la de un proyecto corriente del Ayuntamiento de Valencia.

Para responder a las características específicas del proyecto, los criterios básicos a seguir en cuanto a la filosofía general de la gestión deben ser los siguientes:

#### 4.2.1.- Autonomía de gestión.

La ordenación del Río Turia sobrepasa el ámbito de las actuaciones corrientes del Ayuntamiento y no puede regirse por las mismas reglas y los mismos canales que las operaciones localizadas de carácter exclusivamente municipal.

Para que la ordenación del Turia consiga atraer una financiación concertada de diferentes organismos y fuentes financieras, y para permitir el ejercicio de un real control público sobre el proyecto, es imprescindible que se pueda identificar con claridad la eficiencia de los recursos afectados a esta operación, sin que las cuentas correspondientes se diluyan en las diversas partidas del presupuesto ordinario y de inversiones del Ayuntamiento. La necesidad de una total claridad contable y financiera exige que la gestión del proyecto se distinga de forma inequívoca de la gestión corriente del Ayuntamiento.

Además de una separación contable con respecto a la Hacienda Municipal, la gestión del Turia necesita una total autonomía financiera. El organismo responsable de la ejecución debe disponer de un presupuesto propio, poder gestionar los ingresos y gastos relacionados con el proyecto y planificar sus necesidades propias de financiación en función del desarrollo de las obras.

En definitiva, la autonomía debe redundar en una mayor eficacia y flexibilidad en la gestión misma del proyecto.



En efecto, a diferencia de las estructuras administrativas "clásicas", el organismo autónomo, indispensable para la ordenación del Río Turia, tiene una función esencialmente operacional. Tiene vocación a desaparecer como órgano de coordinación de obras y de planificación financiera una vez acabada la realización (sólo le quedaría en su caso la gestión corriente y el mantenimiento del Parque), con lo cual no debe convertirse en una estructura más o menos burocrática inserta en una jerarquía de poderes administrativos permanentes.

Así mismo, el diseño del organismo debe reflejar la prioridad puesta en el carácter operacional.

Por lo tanto, los criterios de eficacia, de dinamismo y de competencia técnica, serán prioritarios para determinar la estructura interna y la composición del organismo gestor.

En definitiva, todos esos factores confirman que la autonomía de gestión resulta prácticamente indispensable para la buena marcha de un proyecto importante de carácter público.

En cuanto a fórmulas concretas de gestión autónoma, España no dispone todavía de mucha experiencia, a diferencia de otros países en los cuales el control democrático sobre la Administración local tiene una historia más larga (Inglaterra, Francia, Italia, etc..).

Será necesario utilizar la experiencia acumulada en este campo, dentro y fuera de nuestras fronteras, para determinar la fórmula concreta que se adapte mejor a la situación general del país y a las características del proyecto.

#### 4.2.2.- Control Municipal.

El segundo criterio básico es la necesidad de un control público sobre la gestión del proyecto del Tu-

ria, principalmente a través del Ayuntamiento.

Este debe impulsar la puesta en marcha del organismo de gestión, fijarle las orientaciones generales y los criterios básicos y controlar de forma permanente su actuación.

Como representante de los vecinos y como órgano privilegiado de la Administración local, el Ayuntamiento debe ser la garantía de que los fondos públicos puestos a disposición del proyecto del Turia se utilizarán de forma eficiente de acuerdo con la voluntad ciudadana.

En este sentido, la autonomía de gestión es un factor que facilita y refuerza la posibilidad de un control público sobre el conjunto de la operación considerada.

De hecho, la autonomía de gestión no se concibe como una puesta "fuera de control" de una operación de envergadura, sino al contrario, como una mejora en la eficiencia de los medios públicos y en el control global de la afectación de los mismos.

Los poderes públicos locales deben adaptarse a estas formas más elaboradas de gestión que suponen, a la vez, la delegación de ciertas competencia técnicas y el reforzamiento de la capacidad de control.

Partiendo de una práctica tradicionalmente más centralizadora, tienen que evolucionar hacia fórmulas más descentralizadas en las cuales funciones u operaciones concretas, identificadas y delimitadas, se confían a entidades u organismos autónomos especialmente creados al efecto.

En esta evolución, deben sin embargo conservar el control global sobre las operaciones descentralizadas, so pena de abandonar sus propias responsabilidades políticas en mano de estructuras puramente técnicas y operacionales que no tienen esta función ni esta finalidad

La experiencia extranjera en este campo debe ser útil para evitar la repetición en nuestro país de estos errores.

#### 4.2.3.- Gestión Concertada.

Reconociendo el papel preponderante del Ayuntamiento en el impulso y en el control de la realización del proyecto, es necesario sin embargo subrayar la necesidad que las administraciones y los organismos públicos implicados en la financiación del proyecto estén íntimamente asociados en la gestión del mismo.

Este criterio básico se entiende como materialización concreta de la filosofía general de concertación que preside a la concepción del proyecto, y que marca la voluntad del Ayuntamiento de Valencia de asociar progresivamente todas las fuerzas económicas y sociales en la definición de los ejes directores y en la realización de los proyectos maestros del desarrollo urbano.

Las modalidades concretas de esta participación, serán objeto de una concertación de los organismos interesados. Dentro del abanico de las posibilidades legales que contemplan una asociación de varios agentes públicos, se determinará la fórmula más adecuada en función de las características del proyecto y del grado de participación real de cada una de las instituciones públicas.

#### 4.3.- Primeros elementos sobre el organismo gestor.

A nivel del ante-proyecto, no es posible fijar de manera definitiva la naturaleza jurídica y la estructura del organismo gestor.

Sólo se puede dar una primera imagen provisional de lo que será este organismo, de acuerdo con las tareas a realizar y con los principios básicos mencionados anteriormente.

En primer lugar, cabe resaltar aquí la necesidad de crear un organismo autónomo para llevar la gestión del proyecto de ordenación del Rio Turia. Las consideraciones anteriores han dejado claro las ventajas de la autonomía de gestión para este tipo de proyecto.

La naturaleza jurídica de este organismo depende, en última instancia, de la voluntad política de los diferentes participantes y de la parte que tomarán efectivamente en la financiación del proyecto. Por tanto, sería prematuro fijar ya, dentro del abanico de las fórmulas legales teóricamente aplicables, cuál es la que parece más adecuada.

Será objeto de intercambios y de negociaciones entre las partes interesadas, a medida que se irá definiendo el esquema definitivo de financiación del proyecto.

Independientemente de la fórmula jurídica concreta que se adopte, se precisa en todo caso la constitución inmediata de una Oficina de Gestión Técnica del Plan que se adscribirá en su día a la entidad jurídica constituida.

Esta oficina representa el núcleo operativo del futuro organismo gestor.

Debe ser capaz de delegar la mayor parte de las tareas de ejecución, encargándolas a empresas u organismos especializados, para concentrarse sobre el control estratégico de la operación y el dominio técnico de la misma. Por eso se trata de usar una estructura ligera pero de alta calidad, más que un organismo de corte clásico.

Para cumplir sus objetivos, la oficina de gestión debe disponer de 2 elementos esenciales:

- en primer lugar, un equipo pluridisciplinar de alto nivel técnico capaz de abarcar y de gestionar los temas complejos ligados con la ejecución de las obras y la coordinación técnica de conjunto. Este equipo base, debe estar compuesto de personas altamente cualificadas y

con una extensa experiencia en el campo del urbanismo, de la economía, del planeamiento, de la gestión urbana y de las finanzas locales.

Para hacer frente a estas necesidades de personal competente, el Ayuntamiento debe facilitar el núcleo inicial que se reforzará mediante una contratación selectiva y exigente.

- En segundo lugar, una gerencia eficaz y dinámica.

En el marco de las amplias funciones que hemos fijado a la oficina de gestión, cobra un especial relieve la figura de su responsable (o del equipo responsable) que tendrá que impulsar a la vez la coordinación técnica de los trabajos y la estrategia económica y financiera de conjunto.

No se puede, en efecto, llevar el proyecto del Turia como un asunto burocrático o rutinario. La gerencia deberá demostrar junto con una competencia técnica reconocida sobre aspectos urbanísticos, económicos y de gestión una gran capacidad de decisión y de iniciativa.

Por sus funciones, por la estructura que debe crear y por la capacidad en delegar la realización de trabajos concretos, el responsable de la cuestión se perfila como un verdadero empresario del sector público, capaz de compatibilizar el respeto del interés general con un dinamismo de carácter gerencial.

## CONCLUSION GENERAL

El acondicionamiento del Viejo Cauce del Rio Turia representa una aspiración profunda de la población de Valencia y la de sus alrededores.

La reivindicación popular supera ampliamente el marco de una circunstancia política o histórica concreta, como lo demuestra el hecho de que se haya mantenido inalterable a pesar de todos los cambios políticos experimentados desde el origen del proyecto, es decir desde el Plan Sur de 1.961.

Representa, por lo tanto, un factor de cohesión social alrededor del cual pueden y deben converger los esfuerzos de los diferentes agentes públicos y privados interesados en el futuro de Valencia y de la Comunidad Valenciana.

El presente ante-proyecto marca unas pautas realistas y razonables para la financiación y define unas orientaciones generales para la gestión del proyecto, en base a una participación concertada de todos los organismos implicados.

Se somete a información pública a fin de abrir el diálogo sobre los aspectos económicos y financieros del proyecto y de recoger la opinión de los diferentes interesados sobre las fórmulas propuestas.

Agradeceremos las críticas y aportaciones de los vecinos y de los organismos públicos y privados interesados para mejorar el proyecto y hacerlo más acorde con la voluntad y el interés general.