



VNIVERSITAT ID VALÈNCIA

**TESIS DOCTORAL**

**Programa de doctorado:  
Dret Administratiu 648-45-D  
Facultat de Dret**

**ASPECTOS JURÍDICOS DE LA ORDENACIÓN  
DEL TERRITORIO EN LA COMUNITAT  
VALENCIANA**

**Eduardo García Tobarra**

**Director:  
Dr. Juan Climent Barberá  
Catedrático de Derecho Administrativo**

**Universitat de València, 2015**



*“En algunos países hay ejemplos positivos de logros en la mejora del ambiente, como la purificación de algunos ríos que han estado contaminados durante muchas décadas, o la recuperación de bosques autóctonos, o el embellecimiento de paisajes con obras de saneamiento ambiental, o proyectos edilicios de gran valor estético, o avances en la producción de energía no contaminante, en la mejora del transporte público. Estas acciones no resuelven los problemas globales, pero confirman que el ser humano todavía es capaz de intervenir positivamente. Como ha sido creado para amar, en medio de sus límites brotan inevitablemente gestos de generosidad, solidaridad y cuidado.”*

*Francisco (Carta Encíclica LAUDATIO SI')*

*Quan la llum pujada des del fons del mar  
a llevant comença just a tremolar,  
he mirat aquesta terra...*

*Espriu (Libre de Sinera)*

A Judith, José Antonio,  
Adriana y Guillermo.



## AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento a todos los profesores y funcionarios del Área de Derecho Administrativo de la Universitat de València que directa o indirectamente han contribuido a la realización de esta tesis doctoral, en especial a mis profesores de programa de Doctorado: Dr. José María Boquera Oliver, Dr. José María Baño León, Dr. Ignacio Sevilla Merino, y a mi preparador de oposiciones, Dr. Vicente Escuin Palop. También a la Dra. Beatriz Belando Garín, al Dr. Andrés Boix Palop y al Dr. Gabriel Doménech Pascual, por su magisterio y amistad.

A mi director, el Dr. Juan Climent Barberá, gracias por aceptar a tutorizar esta tesis, por la dedicación, amabilidad y paciencia.

Un recuerdo muy especial para la Dra. María Luisa Jordán Villacampa, por haberme introducido en la investigación jurídica, y para el Dr. Ramón Martín Mateo (QEPD), por su sugerencia en el tema de la investigación.

Asimismo, para el Dr. Joaquín Farinós, el Dr. Joan Romero, el Dr. Josep Vicent Boira y el Dr. Juan Piqueras, del Departamento de Geografía, y para el Dr. Fernando Romero Saura y el Dr. Josep Lluís Miralles, del Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València, por sus enseñanzas y consejos.

Mi agradecimiento también a mis compañeros y amigos de la Generalitat Valenciana, en especial a la Dra. Cristina Vicent, María López, Manuel Moreno, Ignacio Blanco, Felicidad Vázquez, Carmen Moncho, Emilio Argente, Fernando Renau, Fernando Vivas, Vicente Doménech, Nuria Crusat, Amparo Tarín, Carmen Juárez, Guillem Cervera, Teresa Ibáñez, Enrique Peris, Guillermo Casanova, Victoria Marín, Caridad García y María Ballesteros.

A mis amigos de Valencia y de San Antonio de Requena: Samuel Sebastián Pérez, Silvano León, Arantxa Solís, Juan Manuel Campos, Eduardo Solá, Jaime Font de Mora, Vanessa Pérez, Lucía Casabó, Bárbara Aranda, Francisco José Ferriols, Alfonso Soro, Oberto Pena, Francisco García, Remei Estrems, Eva Escrihuela, Lourdes Marqués, Guillermo Garrido, Antonio Montiel, Jorge Hervás, Mercedes Almenar, Álex Salas. Gracias a todos por el aprendizaje en nuestra convivencia diaria, por la paciencia en los momentos difíciles y por vuestras palabras de ánimo. También a Ana María Martínez-Vilanova y a su marido Heinz Molck, por su ayuda en la maquetación del texto.

A mis padres, que me permitieron hacer este camino. A mi familia (García de Leonardo-González y Tobarra-Requena), por su apoyo incondicional, comprensión y aliento en todo momento. A todas aquellas personas que se esfuerzan por hacer la vida más amable.



## ABREVIATURAS

AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente.
BEI	Banco Europeo de Inversiones.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española de 1978.
CESE	Comité Económico y Social Europeo.
CMH	Consell Metropolità de l'Horta.
DAE	Declaración Ambiental Estratégica
DATE	Declaración Ambiental y Territorial Estratégica
DEUOT	Directrices Definitivas de la Estrategia de Evolución Urbana y Ocupación del Territorio.
DIC	Declaración de Interés Comunitario.
DOCV	Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.
DOGV	Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
EACV	Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica.
EATE	Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica.
EIT	Evaluación de Impacto Territorial.
ESPON	<i>European Spatial Planning Observation Network</i>
ETCV	Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.
ETE	Estrategia Territorial Europea.
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.
FJ	Fundamento jurídico.
FSE	Fondo Social Europeo.
GIZC	Gestión Integrada de las Zonas Costeras
ICV	Institut Cartogràfic Valencià.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de la Bases de Régimen Local.
LIC	Lugar de interés comunitario.
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
LOT	Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio.
LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.
LRAU	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalita, Reguladora de la Actividad Urbanística.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LS 1956	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS 1975	Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975.
LS 1990	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
LS 2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
LSNU	Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable.
LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.
MEC	Marco Estratégico Común.
MKRO	<i>Ministerkonferenz für Raumordnung</i>
NCM	Normas de Coordinación Metropolitana.

NNSS	Normas Subsidiarias
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OSE	Observatorio de la Sostenibilidad en España.
PAC	Política Agraria Común.
PAT	Plan de Acción Territorial.
PATFOR	Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana.
PATRICOVA	Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana.
PDTC	Plan Director Territorial de Coordinación.
PDU	Plan de Acción Territorial de Desarrollo Urbanístico.
PERI	Plan Especial de Reforma Interior.
PG	Plan General.
PGE	Plan General Estructural.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
PIE	Plan de Infraestructuras Estratégicas de la Generalitat.
PIR	Plan Integral de Residuos.
PMS	Patrimonio municipal de suelo.
PP	Plan Parcial.
PPS	Patrimonio público de suelo.
PQN	Parque Público Natural.
PRI	Plan de Reforma Interior.
ROGTU	Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística de la Comunitat Valenciana.
SIOSE	Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España.
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIT	Sistema de Información Territorial
SNU	Suelo no urbanizable.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957, modificado por Tratados posteriores.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que es la denominación que ha otorgado el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 al TCE.
TRLS 1976	Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976.
TRLS 1992	Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992.
TRLS 2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
TSJ-CV	Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
VV.AA.	Varios autores.
ZEC	Zona de especial conservación.
ZEPA	Zona de especial protección de las aves.



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>I. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....</b>	<b>3</b>
1. CONSIDERACIONES GENERALES.....	3
2. ORÍGENES Y MODELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	7
A. El modelo británico de “ <i>Regional Planning</i> ”.....	10
B. El modelo francés de “ <i>aménagement du territoire</i> ”.....	16
C. El modelo alemán de “ <i>Raumordnung</i> ”.....	22
D. El modelo italiano de “ <i>assetto territoriale</i> ”.....	28
3. PLANTEAMIENTO EN LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE 1983.....	32
A. Antecedentes y significado.....	33
B. Definición, notas características y objetivos.....	34
4. NOTAS CONCEPTUALES DESDE LA PERSPECTIVA DOCTRINAL ESPAÑOLA.....	39
A. Posiciones doctrinales iniciales.....	40
B. Doctrina posterior a la Constitución de 1978.....	43
a) Orígenes urbanísticos de la ordenación del territorio.....	43
b) La ordenación del territorio como concepto global y función coordinadora.....	46
c) Notas comunes y síntesis conclusiva.....	51
5. RELACIÓN CON OTRAS MATERIAS CONEXAS O ANÁLOGAS.....	53
A. ¿Ordenación territorial <i>versus</i> ordenación urbanística?.....	54
a) Notas comunes a ambas disciplinas.....	56
b) Notas diferenciadoras.....	58
c) El creciente acercamiento entre la escala urbanística y la territorial.....	61
B. Planificación económica y políticas de desarrollo regional.....	65
a) Planteamiento de la cuestión.....	65
b) El descrédito de la planificación y los procesos liberalizadores.....	69
c) Modos de intervención de la planificación económica y distribución competencial.....	72
d) Desarrollo regional, sectores económicos y desarrollo rural.....	78
C. La ordenación del territorio y el medio ambiente.....	83
a) El nuevo paradigma medioambiental.....	83
b) La Infraestructura Verde del territorio.....	88
D. La ordenación del litoral como parte de la ordenación del territorio.....	93
E. La confusión entre ordenación del territorio y paisaje.....	97
6. BREVE RECAPITULACIÓN.....	104
<b>II. EL MARCO EUROPEO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....</b>	<b>109</b>
1. LA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	109
2. PRINCIPALES ACCIONES Y DOCUMENTOS DEL CONSEJO DE EUROPA POSTERIORES A LA CARTA EUROPEA DE 1983.....	110

A.	Acciones de la CEMAT posteriores a la Carta Europea.....	111
B.	Otros documentos y acciones del Consejo de Europa.....	114
3.	INFLUENCIA DE LA POLÍTICA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. PLANTEAMIENTO. ....	115
A.	Desarrollo económico y regionalización. Antecedentes.....	115
B.	La política territorial de la Unión Europea tras el Tratado de Maastricht.....	117
a)	Hitos y referencias esenciales de la política territorial comunitaria. ....	117
b)	Informes del Parlamento Europeo y demanda de la Comisión contra España....	121
4.	DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA MATERIA. PREPARACIÓN E IMPORTANCIA DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. ....	124
A.	La Estrategia Territorial Europea (ETE). Significado y objetivos.....	129
B.	Documentos e iniciativas a partir de la ETE. ....	132
C.	Eficacia de los documentos y programas comunitarios sobre ordenación del territorio.....	137
5.	LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL, TRANSFRONTERIZA E INTERREGIONAL.....	140
A.	Planteamiento general.....	140
B.	La Comunitat Valenciana y el “Arco Mediterráneo”.....	145
6.	COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE POLÍTICAS SECTORIALES CON RELEVANCIA TERRITORIAL.....	151
A.	Política de medio ambiente como sustento principal para una eventual competencia comunitaria de ordenación del territorio. Especial referencia a la protección del suelo y a la evaluación ambiental de los planes. ....	159
a)	Los intentos de establecer un marco comunitario para la protección del suelo...	168
b)	La incidencia de la evaluación ambiental estratégica. Evaluación ambiental y territorial.....	173
B.	La extensión de la acción comunitaria a partir de limitados títulos económicos. El caso de la política de cohesión económica, social y territorial.....	178
<b>III.</b>	<b>EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNITAT VALENCIANA. ....</b>	<b>183</b>
1.	CONSIDERACIONES GENERALES.....	183
2.	DERECHO ESTATAL PREVIO A LA CONSTITUCIÓN DE 1978. ....	185
A.	De los antecedentes del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 a la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956.....	185
a)	Antecedentes en la ordenación urbanística del siglo XIX.....	187
b)	La ordenación urbanística del extrarradio y supramunicipal.....	191
c)	Inicios del regionalismo urbanístico y ordenación de grandes aglomeraciones ..	195
d)	La legislación de régimen local y de vivienda.....	201
B.	La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: Plan General de Ordenación Urbana, los intentos de Plan Provincial y la aspiración del Plan Nacional de Urbanismo .....	203
a)	Las dificultades de la Ley del Suelo.....	209
b)	Las otras políticas espaciales.....	214
c)	La liberalización de la economía y la incidencia de la política de planificación del desarrollo económico.....	220
C.	La reforma de 1975: la planificación territorial al servicio de la planificación económica y social .....	231
a)	Nuevamente a vueltas con el Plan Nacional .....	238
b)	Los Planes Directores Territoriales de Coordinación como respuesta tardía .....	240
c)	Balance de la situación al final de este período.....	248

3.	<b>LOS COMIENZOS DE LA POLÍTICA AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO TRAS LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978.</b>	<b>251</b>
A.	<b>La alteración del sistema competencial como consecuencia de la aparición del régimen preautonómico.</b>	<b>251</b>
B.	<b>La definitiva consagración del nuevo reparto competencial tras la aprobación de la Constitución de 1978 y el Estatuto de Autonomía</b>	<b>253</b>
a)	El carácter del concepto de ordenación territorial introducido por la Constitución	259
b)	El problema del ajuste del Plan Nacional y de los PDTC al nuevo marco competencial.	261
c)	La realidad del planeamiento urbanístico	265
d)	Una experiencia de ordenación territorial metropolitana para Valencia: las Normas de Coordinación Metropolitana y el Consell Metropolità de l'Horta	267
C.	<b>La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio. Un texto legal prácticamente inédito</b>	<b>274</b>
a)	El intento de redacción del Plan de Desarrollo Urbanístico de la C. Valenciana.	281
b)	Los Planes de Acción Territorial de finalidad urbanística y la flexibilización del sistema de ordenación.	285
4.	<b>LA REDEFINICIÓN DEL SISTEMA TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO.</b>	<b>290</b>
5.	<b>LA LEY 4/2004, DE 30 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE.</b>	<b>294</b>
A.	<b>Los motivos de la reforma legal: la Estrategia Territorial Europea y el Convenio Europeo del Paisaje.</b>	<b>294</b>
B.	<b>El fracaso del sistema de gestión territorial.</b>	<b>300</b>
a)	Instrumentos de gestión territorial: programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.	303
b)	Herramientas para la gestión territorial.	304
6.	<b>LA ÚLTIMA REFORMA LEGISLATIVA. LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE (LOTUP).</b>	<b>316</b>
a)	Primer borrador de anteproyecto de ley de reforma legislativa.	319
b)	La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).	321
<b>IV.</b>	<b>LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.</b>	<b>327</b>
1.	<b>CONSIDERACIONES GENERALES.</b>	<b>327</b>
2.	<b>ALCANCE Y CONTENIDO DE LA "COMPETENCIA EXCLUSIVA" DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.</b>	<b>332</b>
3.	<b>COMPETENCIAS HORIZONTALES DEL ESTADO CON INCIDENCIA SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.</b>	<b>339</b>
A.	<b>Regulación de las condiciones básicas ex artículo 149.1.1ª CE.</b>	<b>342</b>
B.	<b>Competencias sobre legislación civil.</b>	<b>343</b>
C.	<b>Planificación económica estatal y ordenación del territorio.</b>	<b>343</b>
D.	<b>Competencias estatales ex artículo 149.1.18ª CE.</b>	<b>347</b>
4.	<b>LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN COMO TÉCNICAS ESENCIALES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.</b>	<b>349</b>
5.	<b>EL EJERCICIO POR EL ESTADO Y LA GENERALITAT DE SUS COMPETENCIAS SECTORIALES CON INCIDENCIA TERRITORIAL.</b>	<b>357</b>
A.	<b>Medio ambiente y espacios naturales protegidos.</b>	<b>361</b>
B.	<b>Dominio público y costas.</b>	<b>367</b>

C.	Obras públicas de interés general. Ordenación portuaria y aeropuertos. ....	371
D.	Carreteras, ferrocarriles e infraestructuras energéticas. ....	373
E.	Planificación hidrológica. ....	376
F.	Prevención de riesgos y defensa nacional. ....	381
6.	LA PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. ....	384
7.	ORGANIZACIÓN Y PLANTA ADMINISTRATIVA. ....	392
A.	Principios generales de organización administrativa de la ordenación del territorio. ....	392
B.	Planta administrativa y ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana. ....	395
C.	Estructuras administrativas de la ordenación del territorio en la Generalitat. .	400
<b>V.</b>	<b>LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO VIGENTE EN LA COMUNITAT VALENCIANA. ....</b>	<b>407</b>
1.	EL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN EN LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE. ....	407
2.	EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. ....	412
A.	Los distintos grados de vinculación de los instrumentos de ordenación del territorio. ....	414
B.	La fijación de límites de crecimiento urbanístico. ....	416
C.	Mecanismos para asegurar la efectividad y aplicación de los instrumentos de ordenación del territorio. ....	418
D.	La ordenación del territorio mediante la planificación urbanística. ....	421
5.	INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL. ....	427
A.	Criterios de ordenación territorial. ....	427
a)	Criterios relativos al sistema ambiental. ....	429
b)	Criterios relativos al sistema de asentamientos. ....	429
c)	Criterios relativos al sistema conectivo. ....	431
B.	Instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal. ....	431
a)	Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV). ....	431
b)	Planes de Acción Territorial (PAT). ....	440
c)	Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE). ....	458
d)	Planes Generales Estructurales mancomunados. ....	467
C.	Aspectos generales de la tramitación y de la gestión de los instrumentos de ordenación de ámbito supramunicipal. Importancia de los procesos de participación. ....	469
a)	La participación en el proceso de elaboración de instrumentos de ordenación del territorio. ....	471
b)	Seguimiento y control de planes. Gestión territorial. ....	473
6.	INSTRUMENTOS NO NORMATIVOS. OBSERVATORIO TERRITORIAL Y SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL. ....	476
7.	EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LOTUP. ....	479
a)	Régimen transitorio de los procedimientos. ....	479
b)	Innecesariedad de adaptación del planeamiento general. ....	481
<b>VI.</b>	<b>CONCLUSIONES. ....</b>	<b>483</b>
<b>VII.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA. ....</b>	<b>495</b>

---

## INTRODUCCIÓN.

Esta tesis doctoral se ocupa de los orígenes, evolución y situación actual de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana. Se trata de un campo habitualmente no demasiado estudiado entre los juristas pues, en materia de ordenación de usos del suelo, éstos suelen fijar más su atención en los aspectos relacionados con la ordenación, gestión y disciplina urbanística.

La razón de esa menor atención por parte de los estudiosos del Derecho quizás se deba al escaso arraigo que la ordenación del territorio ha tenido hasta fechas recientes en buena parte de la geografía española. Y es que en esta materia nos encontramos ante un fenómeno que resulta paradójico, cual es el contraste entre el amplio catálogo de instrumentos de ordenación del territorio que incluyen las distintas leyes que han venido sucediéndose en España y en las distintas Comunidades Autónomas, y el escaso número de planes o instrumentos de ordenación territorial efectivamente elaborados y aprobados por parte de la Administración.

La Comunitat Valenciana no ha sido una excepción al fenómeno apuntado. Así, en los últimos lustros el legislador autonómico valenciano ha generado una serie de completos y complejos textos legales, de los que son exponentes la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio (LOT), la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), y la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP). Estos textos incluyen una serie de instrumentos de ordenación del territorio que ofrecen importantes posibilidades para dar respuesta, desde una óptica supramunicipal, a *“los complejos problemas territoriales que afectan específicamente a la Comunidad Valenciana”*, tal como apuntaba la exposición de motivos de la LOT<sup>1</sup>. Incluso, en el caso de la LOTPP, el legislador valenciano introdujo un novedoso e innovador sistema de gestión territorial que pretendía trasladar al ámbito de la ordenación territorial algunos de los principios y de las técnicas ya ensayadas o consolidadas en el ámbito de la ordenación y gestión urbanística.

Sin embargo, son muy pocos los instrumentos de ordenación del territorio efectivamente aprobados: un documento de Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana con limitado valor vinculante y unos pocos Planes de Acción Territorial (PAT) de carácter sectorial. Además, la vigente LOTUP ha derogado el referido sistema de gestión territorial diseñado por la LOTPP sin que se hayan explicitado cuanto menos los motivos de dicha derogación.

La importancia de los problemas territoriales valencianos y las disfunciones y dificultades que se producen a la hora de elaborar y aprobar los instrumentos de ordenación territorial, que deberían tratar de dar cumplida respuesta a dichos problemas, nos evidencian el claro interés de nuestro tema de estudio. En la

---

<sup>1</sup> El texto consideraba que nos encontrábamos ante un modelo territorial *“con fuertes desequilibrios, despilfarro de recursos, deterioro considerable del patrimonio natural y déficit de infraestructura y equipamientos colectivos”*. También apuntaba *“la desigual distribución de un recurso básico como el agua, la superposición sobre la franja litoral de gran número de actividades (agricultura intensiva, desarrollo turístico, implantaciones industriales, procesos urbanizadores...) cuya compatibilización en el territorio se hace muchas veces imposible, los déficit de infraestructuras básicas y equipamientos, la concentración de la población en un espacio superexplotado, etc. (...)”*.

Comunitat Valenciana éste ha sido tratado mayormente desde otras disciplinas científicas, principalmente desde la geografía o la arquitectura, pero, a diferencia de lo que ocurre respecto de otras Comunidades Autónomas, la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana no había sido abordada hasta la fecha de manera completa y con carácter global desde una óptica estrictamente jurídica.

El objeto de este trabajo es doble. Por una parte, se pretende abordar el análisis de los distintos aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana, si bien, dada la considerable *vis* expansiva de nuestra materia de estudio, nos hemos querido centrar especialmente en el examen de los principales rasgos de la evolución de su regulación y en los contornos de los distintos instrumentos normativos contenidos en la misma. Por otra parte, se trata también de identificar alguna de las causas por las que la ordenación del territorio no termina de arraigar en la Comunitat Valenciana, esto es, las causas del distanciamiento entre legislación y realidad.

Para ello nos era necesario, en primer lugar, tratar de situar correctamente el concepto de ordenación del territorio y también observar la importante función que se desempeña desde las instituciones europeas, tanto desde el Consejo de Europa como desde la Unión Europea. Igualmente analizar detenidamente la evolución de la normativa estatal y autonómica, la jurisprudencia existente, el examen del complejo reparto competencial en la materia, al ser varios los niveles territoriales implicados, sin olvidar que la ordenación del territorio responde indudablemente a decisiones políticas.

De lo expuesto se explica la estructura del trabajo. Tras explorar en el capítulo I el concepto de ordenación del territorio, sus distintos modelos comparados y la relación con otras materias análogas, se pasa en el capítulo II a estudiar el marco europeo, que resulta fundamental para entender la creciente importancia de esta materia.

En el capítulo III abordamos la evolución del régimen legal y jurídico de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana, centrándonos en su proyección instrumental, esto es, en los planes e instrumentos que se han creado y llevado a cabo. De esta manera, podemos observar el grado de evolución, cambio o continuidad de dichos planes e instrumentos, que al margen de su concreta denominación, muestran ciertas líneas de continuidad y en ocasiones se han ido perfeccionando.

A continuación, en el capítulo IV analizamos las competencias en materia de ordenación del territorio, centrándonos en el alcance y contenido de los distintos títulos competenciales que corresponden a la Comunidad Autónoma y al Estado, en la participación de la Administración local y en diversas cuestiones relacionadas con la planta y la organización administrativa valenciana. Por último, el capítulo V se ocupa del régimen de la ordenación del territorio vigente en la Comunitat Valenciana tras la reciente aprobación de la LOTUP.

Obviamente, no pretendemos hacer un análisis omnicomprensivo y detallado de todas las cuestiones que se suscitan a lo largo del trabajo, pues excedería de nuestro estudio por sus dimensiones y porque algunas de ellas ya cuentan con análisis completos y rigurosos por otros autores. De este modo, el propósito de las siguientes páginas es señalar las cuestiones y los problemas más relevantes y centrarse en su plasmación sobre el territorio valenciano, principalmente a través de la normativa autonómica.

## I. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

### 1. Consideraciones generales.

El término “ordenación del territorio” ha sido y es utilizado con frecuencia con inexactitud en el campo del Derecho público y en el de otras disciplinas científicas.

En ocasiones se identifica confusamente con la ordenación urbanística<sup>2</sup> o es referido con imprecisión a términos conexos de corte tecnocrático, tales como planificación territorial, planificación regional o política regional, lo que dificulta su correcta ubicación y comprensión. Todos estos significados se prestan a confusión, dada su diversidad de orígenes y ámbitos de referencia.

Esta imprecisión ha ido esclareciéndose lentamente en nuestro país, en buena medida a raíz de los análisis aportados por la doctrina científica, nutrida muchas veces del estudio del Derecho comparado, especialmente del francés. Pero principalmente por obra de la legislación emanada a lo largo de más de medio siglo por el legislador estatal primero y por los legisladores autonómicos después<sup>3</sup>, así como del examen que de dicha legislación han realizado el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y los respectivos Tribunales Superiores de Justicia. De este modo, desde distintas fuentes se ha venido acotando el contenido de esta materia y estableciendo una más precisa distinción respecto de otras materias afines.

Cuál sea el preciso contenido de esta materia va a depender de la concreta concepción o visión que se mantenga sobre la misma, pues ya adelantamos que son varias las posibles. De ahí viene la dificultad de encontrar una expresión o definición precisa. A pesar de ello, y con carácter general, se afirma que la ordenación del territorio se caracteriza por una serie de elementos o características básicas.

---

<sup>2</sup> Un claro ejemplo lo encontrábamos en el Título XVI del Libro II del Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre), cuya rúbrica inicial era “*De los delitos contra la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente*” (ahora “*De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente*”), y cuyo Capítulo I (artículos 319 y 320) se refería únicamente a “*los delitos sobre la ordenación del territorio*” (ahora “*De los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo*”). Debe repararse en el hecho de que, pese a la rúbrica de la redacción original, el artículo 320 alude exclusivamente a conductas contrarias a “*las normas urbanísticas vigentes*”, por lo que, dadas las exigencias derivadas del principio de tipicidad, sólo deberían ser típicas las conductas en la medida en que fuesen contrarias a normas materialmente urbanísticas. PARDO ÁLVAREZ, María. “*La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*”. Marcial Pons – Junta de Castilla y León. Madrid, 2005. p. 78.

<sup>3</sup> La exposición de motivos de la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, expresaba lo siguiente: “*la Ley no pretende agotar una definición universal de la Ordenación territorial, sino aquellos contenidos que, de forma más directa, pueden iniciar una clarificación de esta denominación aún confusa en nuestra reflexión teórica*”. Por su parte, la exposición de motivos de la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria, también reconocía que “*la Ordenación del Territorio siempre ha sido un concepto un tanto equívoco*”.

La primera es que su objetivo se centra en la lucha contra los desequilibrios territoriales provocados por el crecimiento económico espontáneo, que hace que surjan de manera incontrolada grandes conglomerados urbanos e industriales frente a amplios espacios territoriales despoblados o subdesarrollados. Directamente relacionado con este objetivo, se apunta la capital importancia de diseñar un adecuado “sistema de ciudades”<sup>4</sup>.

En segundo lugar, por su intento de imbricación de la política económica con la ordenación de carácter física, a fin de corregir los desequilibrios que provoca el espontáneo crecimiento económico.

Finalmente, constituye una concepción integradora o global con respecto a otras funciones públicas, ya que la ordenación del territorio es considerada como una función pública de carácter horizontal, en el sentido de que incide en las restantes funciones públicas verticales o sectoriales, y que, en los esquemas teóricos, debieran quedar subordinadas o condicionadas por los planteamientos globalizadores de ésta<sup>5</sup>.

Dada la amplitud de los objetivos de la ordenación del territorio, tal vez resultaría obligado un análisis interdisciplinario o transdisciplinar<sup>6</sup> de la materia que excede del ámbito de este trabajo<sup>7</sup>, que pretende ofrecer una visión estrictamente jurídica del mismo con sus lógicas limitaciones<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> RACIONERO, Luis. *“Sistema de ciudades y ordenación del territorio”*. 3ª ed. Alianza Universidad. Madrid, 1986. p. 13: *“Hoy día, para ordenar el espacio externo dentro de la ciudad, es necesario, además, ordenar las ciudades en el espacio. En esto consiste la ordenación del territorio. Aunque el planeamiento territorial comprenda otros elementos infraestructurales y ecológicos, las ciudades son el elemento principal que estructura el territorio.”* También según Bernardo SECCHI (*“Análisis de las estructuras territoriales”*. Ariel. Barcelona, 1974. pp. 21, 38 y 144), *“entenderemos por ‘políticas territoriales’ el conjunto de normas e intervenciones dictadas o adoptadas por la iniciativa pública relativas al orden territorial, es decir, a la formación y desarrollo de los centros urbanos, a la distribución espacial de los asentamientos en el interior de los mismos y a su utilización por parte de los diversos agentes”*.

<sup>5</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. Aranzadi. Pamplona, 1995. pp. 64 y 66. En opinión de ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. (*“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”*. Civitas - Herri Andulararitzaren Euskal Erakundea (HAEE)/Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati, 1991. p. 39), en cualquier caso, la expresión no resulta muy afortunada, dado que *“lo que se ordena no es tanto el territorio como todo el cúmulo de actividades que se realizan o se pretenden realizar sobre el mismo”*.

<sup>6</sup> El enfoque de los sistemas complejos, como el territorio, está emparentado con otras manifestaciones de ruptura con el ideal clásico monodisciplinar de la racionalidad. Ese enfoque aporta una nueva visión transdisciplinar para aproximarse a la realidad y propugna un necesario diálogo de saberes. FARINÓS DASÍ, Joaquín. *“Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción”* in FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan; y SALOM, Julia (eds.). *“Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones”*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2009. p. 39.

<sup>7</sup> Al margen del análisis jurídico, la ordenación del territorio puede ser estudiada, pues, desde múltiples disciplinas, como lo es la Arquitectura, la Geografía urbana, la Economía, las Ciencias Políticas, las Ciencias Ambientales, la Sociología, etc. Se trata de lo que Vicente BOIX REIG (*“Urbanismo y Derecho”*. Trivium. Madrid, 1990. p. 18) calificaría como *“ciencia encrucijada”*, al integrar variados sistemas de conocimiento sobre la relación del hombre con su entorno. Según Gonzalo SÁENZ DE BURUAGA (*“Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia”*. Gaudiana. Madrid, 1969. pp. 15-16) la ordenación del territorio nació de las técnicas y conceptos de la ordenación urbanística y de la política económica del desarrollo regional, y pugna por *“unir los distintos enfoques profesionales y especializados en*



La dificultad de nuestra investigación se incrementa con el reconocimiento de ser varios los niveles administrativos involucrados en el logro de sus objetivos, lo que nos obliga también a analizar con cierto detalle el complejo reparto competencial de la materia.

Tal como veremos, esta disparidad de modelos viene determinada por una distinta combinación de factores, entre los que destacan la naturaleza de los distintos problemas a los que se trata de hacer frente, el papel que se dé al Estado en la economía, así como la concreta organización política y administrativa de éste.

La ordenación del territorio no responde únicamente a criterios técnicos, sino también políticos. Por este motivo, y de forma un tanto rotunda, se ha afirmado por parte de destacada doctrina francesa<sup>9</sup> que en ningún país la ordenación del territorio puede ser objeto de una definición científica.

No es ajena a la dificultad de precisar el término su relativa modernidad en comparación con la ordenación urbanística, que tiene el respaldo de una cultura jurídica que ha ido formándose desde hace más de un siglo. Como ya advirtiera LÓPEZ RAMÓN<sup>10</sup> *“durante mucho tiempo, la ordenación del territorio ha sido una teoría, una creación de la doctrina a partir del estudio del Derecho comparado”*, por lo que *“los autores planteaban la necesidad de introducir en España esta función pública”*<sup>11</sup>. Y es que, a pesar de ser un tema clásico en el discurso académico, es sólo desde hace relativamente pocos años cuando ha comenzado a adquirir un mayor protagonismo en el terreno práctico.

El propio término de “ordenación”, que recoge la Constitución de 1978 y los distintos Estatutos de Autonomía carece de sentido unívoco<sup>12</sup>, ya que *“quiere hacer*

---

*una visión globalizadora”*. Por ello entiende que el su método es interdisciplinario y que exige la colaboración en equipo de distintas disciplinas científicas. Para el autor, la ordenación del territorio *“es un intento de dominar el medio físico y natural con todos los recursos que hoy se le ofrecen al hombre, pero que están sobreexplotados por la parcelación irreal que ha exigido el proceso científico”* y pretende *“una vida humana más social y de mayor calidad, superando los compartimentos estancos nacidos de la especialización tecnológica”*.

<sup>8</sup> Visión jurídica que, obviamente, se realizará desde la perspectiva del Derecho Administrativo, al que pertenecen tanto el llamado Derecho urbanístico como la ordenación del territorio. Sobre la pertenencia del Derecho urbanístico al Derecho Administrativo, *vid.* CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. *“Instituciones de Derecho Urbanístico”*. 3ª ed. Montecorvo. Madrid, 1984. pp. 20-23.

<sup>9</sup> MARCOU, Gérard. *“El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial”* in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). *“Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio”*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 1994. pp. 11-12.

<sup>10</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. *op. cit.* pp. 36 y 37.

<sup>11</sup> En este sentido, y respecto al periodo previo a la Constitución de 1978, pueden consultarse, entre otros: SERRANO GUIRADO, Enrique. *“Planificación territorial, política del suelo y administración local”*. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1963; MORELL OCAÑA, Luis. *“Estructuras locales y ordenación del espacio”*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972; o MEILÁN GIL, José Luis. *“El territorio, protagonista del desarrollo”*. Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Madrid, 1971.

<sup>12</sup> El término no responde a un concepto jurídico preciso en nuestro derecho positivo, al hacer una utilización profusa y confusa del mismo tanto la Constitución como los distintos Estatutos de Autonomía. El término “ordenación” es recogido en la Constitución de 1978 y en la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de

*referencia a algo más que a legislar y ejecutar una legislación*<sup>13</sup>, dado que indica tanto la potestad legislativa como la ejecutiva y la reglamentaria<sup>14</sup>, siendo dentro de esta última donde despliega una mayor virtualidad, a través de la técnica jurídica de la Planificación<sup>15</sup>.

De hecho, el término “ordenación del territorio” suele confundirse con el de “planificación territorial”, al ser el Plan el principal instrumento técnico-jurídico para el logro de sus objetivos.

Al respecto, ha advertido la doctrina<sup>16</sup> que el legislador estatal llegó a identificar el término “ordenación” con el “planeamiento”, que constituye uno de los cuatro aspectos en los que se materializaba la actividad urbanística, según el artículo 2 del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril)<sup>17</sup>.

---

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, para referirse, por ejemplo, a las siguientes materias: ordenación general de la economía (artículo 148.1.7 CE); ordenación del territorio (artículo 148.1.3 CE y artículo 49.1.9ª EACV); ordenación del sector pesquero (artículo 149.1.19 CE y artículo 50.7 EACV); ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos (artículo 149.1.22 CE); ordenación farmacéutica (artículo 49.1.19ª EACV); ordenación de centros de contratación de mercaderías y valores (artículo 49.1.20ª EACV); y ordenación del crédito, Banca y seguros (artículo 32.4 EACV). De la anterior lectura se deduce que el término puede comprender potestades de carácter normativo y también decisiones concretas y actos administrativos, y que no nos referimos a lo mismo al hablar de “ordenación del territorio” que, por ejemplo, de “ordenación farmacéutica”, término que denota en parte también la idea de “organización” administrativa. En este sentido, *vid.* ORTIZ DÍAZ, José. “*Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico*”. Revista de Administración Pública, núm. 99, 1982, pp. 40-41.

<sup>13</sup> Según advierte ENÉRIZ OLAECHEA (*op. cit.* p. 40), ordenar exige señalar la prevalencia de determinadas operaciones sobre otras, que son relegadas a un segundo plano o que se hacen depender de las primeras. De esta forma, la ordenación supone la intervención de la Administración sobre determinadas actividades -públicas y privadas- a través de la técnica jurídica de la Planificación, e implica el establecimiento de prioridades en los distintos usos y acciones. Por su parte, para DE DIEGO, Álvaro (“*Urbanismo. Suelo. Ordenación Territorial*”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 95, 1985. p. 50), la ordenación comprende “*la distribución del territorio en áreas, zonas, usos e intensidades, referidas a las posibilidades edificatorias*”.

<sup>14</sup> Y es que, tal como señaló la sentencia del Tribunal Constitucional 33/1984, de 9 de marzo (Ponente: RUBIO LLORENTE), la idea misma de ordenación conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse por el legislador, por lo que se requiere del desarrollo reglamentario y del arbitrio de técnicas administrativas específicas de ejecución.

<sup>15</sup> Sobre la técnica jurídica de la Planificación puede consultarse FRIEDMANN, John. “*Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*”. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2001. pp. 18-20. Como notas fundamentales del modelo de planificación que propone el autor, se exige que debe ser normativo, innovador, político, negociador y descentralizado a favor de las regiones y localidades, pretendiendo la participación activa de la población afectada, a fin de promocionar el aprendizaje mutuo entre el técnico y la población. Asimismo, PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 22-23.

<sup>16</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (*op. cit.* p. 41). Este autor considera que el urbanismo sería un sector más, aunque importante, de la ordenación del territorio.

<sup>17</sup> El artículo 1 de este texto legal enfatiza más si cabe esa equiparación al señalar que “*es objeto de la presente Ley la ordenación urbanística de todo el territorio nacional*”. En la actualidad, el artículo 3 del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) define la ordenación del territorio y la urbanística como “*funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes de derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste*”. También la redacción originaria

En cuanto al término “territorio”, este puede ser visto desde múltiples perspectivas jurídicas, tal como demuestran las clásicas teorías de JELLINEK, pero a nosotros nos interesa como ecosistema y sustento de los distintos usos y actividades sobre el mismo y como unidad sobre la que se proyectan y distribuyen las competencias de las distintas Administraciones públicas.

Consecuentemente, las diversas competencias administrativas no pueden ejercerse de manera descoordinada y aislada, sino que deben procurar el logro de los objetivos que el modelo territorial pretendido busca materializar, ordenando, no sólo el espacio físico, sino también las condiciones socioeconómicas<sup>18</sup>. Para ello, debe cuidarse que los planes preparados desde los distintos niveles administrativos no resulten incompatibles entre sí.

Tras la consagración del término en la Constitución de 1978, el concepto de ordenación del territorio dista del más amplio contenido atribuido en el contexto de la planificación económica y social, iniciada en nuestro país en la década de los años sesenta y que se irá perdiendo paulatinamente.

## 2. Orígenes y modelos de ordenación del territorio.

No existe un consenso unánime a la hora de localizar en el tiempo los orígenes del concepto de ordenación del territorio, pues indicios de estructuración del mismo, principalmente de carácter militar, los podemos encontrar tempranamente en la historia<sup>19</sup>.

Ciertos autores se remontan a concretas experiencias del siglo XIX que teorizan sobre la necesidad de ampliar la escala de referencia a fin de solucionar los problemas de las ciudades (teoría de la “*ciudad jardín*” del socialista utópico Ebenezer HOWARD<sup>20</sup>, la “*ciudad lineal*” de Arturo SORIA, etc.).

No obstante, la mayor parte de la doctrina, como GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>21</sup> los sitúa en los primeros años del pasado siglo, ligándolos a las

---

del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, equiparaba conceptualmente “planeamiento” con “ordenación urbanística”, coincidente con lo previsto en el artículo 33.3.d) de la vigente Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, según el cual, entre las competencias propias de los municipios, se encuentra la “*Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística*”.

<sup>18</sup> Advierte PÉREZ ANDRÉS (*op. cit.* p. 22) que para una ejecución satisfactoria del modelo territorial elegido y planificado resulta necesario “un efectivo aparato administrativo ejecutor”, por lo que se requiere una reforma en profundidad tanto en nuestro país como en la mayoría de países de nuestro entorno.

<sup>19</sup> De hecho, existen estudios muy sugerentes que intentan descubrir una posible ordenación del espacio ibérico en el ámbito valenciano basado en una jerarquía de centros, equivalente a nuestro actual sistema de ciudades. PIQUERAS, Juan y SANCHIS, Carmen. “*La organización histórica del territorio valenciano*”. Generalitat Valenciana. Conselleria d’Obres Públiques, Urbanisme i Transports. Valencia, 1992. p. 13.

<sup>20</sup> En esencia, HOWARD (“*Ciudades jardín del mañana*”, 1902) defiende la contención de las dinámicas de expansión de las ciudades por medio de cinturones verdes (*green belt*) y mediante la creación de nuevas ciudades (*new towns*) ordenadas y agrupadas en un sistema regional de ciudades.

<sup>21</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. Civitas. Madrid, 1981. p. 57. Como factor determinante de que la nueva

nuevas concepciones del “regionalismo urbanístico” (cuyos máximos representantes fueron el inglés Patrik GEDDES y su discípulo, el norteamericano Lewis MUMDFORD). Esta concepción hace de la región su objeto de estudio y marco necesario para el análisis de la planificación, al considerarla ámbito natural de la vida económica, social e incluso política. Por ello postulan la planificación de la utilización de espacios más amplios que los estrictamente urbanos para los distintos usos o aspectos (urbanos, rurales, económicos o ambientales) mediante la técnica de la zonificación<sup>22</sup>. Reflejos explícitos de esta concepción los encontramos en el Plan de Nueva York de 1929 y en la *Town and Country Planning Act* inglesa de 1932:

Para TORRES RIESCO<sup>23</sup> los orígenes del fenómeno se encuentran en los años veinte del pasado siglo. Concretamente en Inglaterra y en Alemania, a partir de la crisis del concepto tradicional de ciudad, considerada como núcleo aislado diferente del “*hinterland*” que la rodea, y, superando el planeamiento urbanístico en boga en aquel tiempo, que se limitaba al saneamiento y reforma interior y a los ensanches.

El término “urbanismo” queda superado y se opta por buscar otros términos más amplios para este nuevo fenómeno. En el Reino Unido mediante sus leyes de planificación de la ciudad y el campo (“*Town and Country Planning Act*”) y en Francia a través del “*aménagement du territoire*”.

De todos es conocido que el rápido crecimiento de la población urbana a comienzos del siglo XX, debido a la inmigración de la población rural en busca de trabajo en el sector industrial, deterioró las condiciones de vida de las ciudades y de las aglomeraciones urbanas, cada vez más ineficientes como espacios productivos. Comienzan a preocupar los procesos de conurbación en las regiones industriales y se vislumbra la dificultad de afrontar los problemas de ordenación del espacio físico desde la esfera local.

Los orígenes se encuentran, pues, ligados en buena medida con el planeamiento urbano de las grandes ciudades (modelo de la “*Grosstadt*”, concurso para el plano del Gran Berlín y Exposición Internacional de Urbanística de 1910), pero no sólo como forma de ordenar el crecimiento de la ciudad sobre su territorio envolvente, utilizando los pueblos circundantes o creando nuevos núcleos-satélite, sino con el más ambicioso objetivo de lograr una mejora del bienestar social y un

---

ordenación de las acciones humanas sobre el territorio se produzca a través de planificaciones globales de ámbito regional, los autores señalan “*la dimensión de la protección del entorno natural y del medio ambiente, amenazados de destrucción sin una atención vigilante y atenta*”.

<sup>22</sup> La técnica de la zonificación de usos nació como reacción a la indiscriminada y perjudicial mezcolanza de usos del suelo, frecuente en las zonas industrializadas, y fue propuesta en un principio para “*promover la higiene, la seguridad, la moral y el nivel general de bienestar de la comunidad*”. Siguiendo la mejor tradición de las viejas disposiciones en materia de sanidad e higiene, se trataba de evitar los efectos negativos de un desarrollo urbano e industrial incontrolado. Vid. SECCHI, Bernardo. “*Análisis de las estructuras territoriales*”. *op. cit.* p. 85. Sobre esta cuestión pueden consultarse los siguientes recientes estudios: ROMERO ALOY, María Jesús y ROMERO SAURA, Fernando. “*La zonificación urbanística*”. La Ley. Madrid, 2013; y LORA-TAMALLO VALLVÉ, Marta y HIRT, Sonia. “*La compatibilidad de usos o por qué los europeos no zonificamos*”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 289, 2014. Por otra parte, sobre la concepción funcional de la región y la “dimensión regional del urbanismo”, vid. MORELL OCAÑA, Luis. “*Estructuras locales y ordenación del espacio*”. IEAL. Madrid, 1972. pp. 226-250.

<sup>23</sup> TORRES RIESCO, Juan Carlos. “*España sin política de ordenación del territorio*”. La Revista Municipal, núm. 59, Barcelona, CEUMT, 1983. p. 12.

mayor equilibrio ecológico a escala regional y no limitado al ámbito de extensión de los núcleos urbanos<sup>24</sup>.

Al mismo fin responde, en el contexto norteamericano, la firma por el presidente Roosevelt en 1933, en el marco del “*New Deal*”, de la “*Tennessee Valley Authority Act*”, para generar electricidad y controlar las riadas en un ámbito de siete Estados.

Será tras la Segunda Guerra Mundial cuando la ordenación del territorio irá perfilándose con más detalle en Europa, incorporando nuevas técnicas y considerándose ya una nueva disciplina científica desde la década de los años sesenta y setenta. SAENZ DE BURUAGA<sup>25</sup> considera que, a nivel internacional, el origen moderno del concepto puede situarse en el Seminario de Planificación Regional de Tokio de 1958 y en la III Conferencia de Consejeros Económicos de la Comisión para la Europa de la ONU, celebrada en Ginebra en 1964.

Como ya señalara GARNER<sup>26</sup>, la primera impresión que produce el análisis de la normativa de los distintos países europeos es la de una “*aparente similitud de tratamiento*” debido, sin duda, a la existencia de situaciones semejantes –tanto en Estados federales como unitarios- como a un sistema fértil de intercambios de ideas, previéndose en todos ellos la preparación de planes a nivel local o regional, e incluso, en alguno de ellos, la posibilidad de establecer un plan nacional.

En los últimos años, la perspectiva de la integración europea está ejerciendo en los distintos países una cierta influencia en sus políticas de ordenación territorio, dada la estrecha o directa relación que ésta tiene con temas tales como las políticas de cohesión territorial (fondos de cohesión), de medio ambiente, de transportes o el derecho de la competencia, por citar sólo algún ejemplo.

Siguiendo, entre otros, a BASSOLS COMA<sup>27</sup>, y sin necesidad de agotar definiciones, podemos indicar resumidamente que encontramos tres grandes modelos de ordenación del territorio en el entorno europeo: el “*Regional Planning*” británico, movimiento de fuerte carácter ecológico y local, y que será extendido posteriormente a

---

<sup>24</sup> TERÁN TROYANO, Fernando DE. “*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*”. Comunidad de Madrid. Madrid, 1999. p. 21. TERÁN advierte que se confundía -y se sigue confundiendo- el planeamiento físico de gran escala con los planes de extensión urbana. No obstante, según este autor, el planeamiento regional que nace era, como ocurría con los planes urbanos, “*fundamentalmente físico, de previsión de destinos de usos del suelo y de localización de actividades, especialmente de áreas de expansión urbana y protecciones paisajísticas*” y en los que “*cualquier otro tipo de previsión de carácter económico o social, no pasaba de ser propuesta de intenciones y enunciación de conveniencias*”. En esta línea, cita los planes regionales británicos del Sur de Gales (1920) o de Doncaster (1922) y el alemán de la Región del Ruhr (1920).

<sup>25</sup> SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. “*Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*”. Guadiana. Madrid, 1969. p. 27; Vid. también LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. op. cit. p. 63.

<sup>26</sup> GARNER, J.F. “*Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental*” (traducción española). Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1976. p. 511-512. El autor advierte, no obstante, se manifiestan también diferencias evidentes y que ninguno de los países considerados (República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos, Suecia y Suiza) había logrado todavía confeccionar un plan nacional para la utilización del suelo de carácter físico (no económico).

<sup>27</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*”. Revista de Administración Pública, núm. 95, 1981. pp. 44-48.

los Estados Unidos de América; el modelo de “*aménagement du territoire*”, adoptado en Francia tras la Segunda Guerra Mundial y que progresivamente fue imbricándose con la planificación económica; y el “*Raumordnung* o *Raumplanung*”, propio de Alemania, Austria y Suiza, modelo similar al francés pero que asume y engloba en mayor medida las preocupaciones medioambientales y urbanísticas, desde la óptica de un modelo de Estado federal con una Administración pública descentralizada<sup>28</sup>.

La comparación entre estos modelos nos lleva ya a una serie de observaciones previas:

1º) Unos modelos privilegian la planificación física y otros la planificación económica, existiendo lazos entre ambas en mayor o en menor medida. Los primeros se centran mayormente en controlar la utilización del espacio mediante la promulgación de normas bajo la forma de planes. Los segundos, en medidas de ayuda al desarrollo económico. Unido a esto, también tiene gran peso en la definición del modelo la posición que se reconozca al sector privado.

2º) En función de la elección del anterior tipo de modelo, suele darse una mayor o menor relación de la política de ordenación del territorio con el resto de políticas sectoriales con incidencia territorial.

3º) Por último, la elección del modelo también tiene mucho que ver con el grado de descentralización del Estado y con la forma en que se distribuyen en su seno las distintas competencias<sup>29</sup>.

A estos tres modelos y al modelo italiano vamos a referirnos resumidamente a continuación<sup>30</sup>.

### **A. El modelo británico de “*Regional Planning*”.**

El “*Regional Planning*” surge en Gran Bretaña a comienzos del siglo XX, siendo exportado posteriormente a los Estados Unidos de América<sup>31</sup>. De la suma de ambas experiencias se conforma una nueva disciplina, conocida también con los términos “*regional development policy*” o “*country planning*”. Se trata de un movimiento de carácter cívico, con una visión eminentemente pragmática, ecológica y

---

<sup>28</sup> Puede consultarse la extensa nota bibliográfica que sobre la ordenación del territorio en el Derecho comparado realiza PÉREZ ANDRÉS (*op. cit.* p. 155).

<sup>29</sup> La autonomía de las colectividades subnacionales es el factor más determinante, siendo más amplia en el caso de los Estados federales. Para MARCOU (*op. cit.* p. 28), la existencia o la extensión de autonomía normativa se traduce en un fortalecimiento del marco jurídico de las políticas de ordenación del territorio.

<sup>30</sup> En las notas a pie de página enumeramos algunas obras y artículos fundamentales que pueden prolongar la lectura de alguna de las notas que nosotros apuntamos de manera escueta, dadas las limitadas pretensiones de este trabajo. Para una visión general de las tendencias de los últimos años en Europa, *vid.* LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Fundamentos y tendencias del urbanismo supramunicipal europeo*”. Revista Urbanismo y Edificación (RUE), núm. 9, 2004. pp. 71-80.

<sup>31</sup> En Estados Unidos las corrientes se centraron en los problemas de las grandes ciudades y en la necesidad de adoptar nuevos modelos de desarrollo desde la perspectiva regional, también con el fin de lograr una adecuada relación del hombre con la naturaleza. *Vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación territorial y urbanística en los EE.UU. (parte 1)*”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 291, 2014; y “*La ordenación territorial y urbanística en los EE.UU. (parte 2)*”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 292, 2014.

descentralizada, inspirada en la idea de “*selfgovernment*” como base de su régimen local<sup>32</sup>.

Esa concepción local será la que trate de posibilitar que la adopción de las diversas decisiones administrativas atienda en mayor medida a los espacios físicos naturales y no a divisiones artificiales, a fin de lograr una integración global y unitaria de las diversas actividades públicas sectoriales<sup>33</sup>.

El “*Regional Planning*” surge como respuesta a las consecuencias negativas de la revolución industrial, que deterioró gravemente las condiciones de calidad de vida de las ciudades<sup>34</sup>. Es por ello que parte de sus raíces intelectuales beben del pensamiento anarquista y del socialismo fabiano, que busca recuperar la vinculación del hombre con la naturaleza.

---

<sup>32</sup> Se ha llegado a afirmar (GARNER, J.F. “*Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental*” *op. cit.* p. 512) que quizá sea éste el modelo más complejo y elaborado del mundo occidental, lo que puede deberse a las necesidades causadas por los desastres producidos por los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial y a la circunstancia de que nos encontramos ante una isla densamente industrializada y superpoblada. Dentro de esta obra colectiva, y del mismo autor, puede consultarse “*La normativa jurídica del planeamiento urbano y rural en Gran Bretaña*”, pp. 321 y ss. Un estudio detallado del sistema británico y de su evolución puede consultarse en FEAL LAGO, Carlos. “*La ordenación del territorio en Europa. Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*”. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1971. pp. 129-226. Una visión más jurídica puede consultarse también en el trabajo de SALA ARQUER, José Manuel. “*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*”. Instituto Nacional de Prospectiva, Secretaría de Estado para el Desarrollo Constitucional y Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980. pp. 23-34. *Vid.* también ENÉRIZ OLAECHEA (*op. cit.* pp. 43-44). Este último autor refiere una abultada bibliografía en lengua inglesa, a la que cabe remitirse. Análisis detallados más recientes pueden consultarse en HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. pp. 147-163; en BENNETT, Robert J. “*La política de desarrollo local y regional en el Reino Unido*” in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). “*Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*”. *op. cit.* pp. 161-199; DAVOUDI, Simin. “*Planificación territorial: la experiencia inglesa*” in ROMERO GONZÁLEZ, Joan y FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds.). “*Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*”. Trea. Gijón (Asturias), 2004. pp. 173-190; y en BOUAZZA ARIÑO, Omar. “*La planificación del territorio en Gran Bretaña. Especial referencia al sector turístico*”. Civitas-Thomson. Madrid, 2009.

<sup>33</sup> A nivel organizativo, en materia de planificación territorial, en la actualidad le corresponde al Gobierno central la formulación de distintas políticas; poderes de arbitraje para resolver conflictos entre las autoridades locales de planificación y los titulares públicos o privados de los proyectos de desarrollo; la localización y la construcción de las grandes infraestructuras; la financiación directa de programas de desarrollo urbanístico; y el control del planeamiento de condados y municipios. A los condados (Regiones o Islas, en Escocia) les compete la planificación territorial a escala subregional y a los municipios el planeamiento urbanístico. PAREJO NAVAJAS, Teresa. “*La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*”. Instituto Pascual Madoz, del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid. Marcial Pons. Madrid, 2004. p. 33. Sobre la delegación de poder en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, *vid.* BOUAZZA ARIÑO, Omar. “*La planificación del territorio en Gran Bretaña. Especial referencia al sector turístico*”. *op. cit.* pp. 31-34

<sup>34</sup> Algunas de las primeras leyes relacionadas con la ordenación urbanística tuvieron un marcado contenido sanitario: la “*Public Health Act*” o la “*Nuisance Removal and Disease Prevention Act*” de 1848. También la primera ley urbanística, la “*Housing and Town Planning Act*” de 1909.

Respecto a su enfoque ecológico, BASSOLS COMA<sup>35</sup> recuerda que uno de los máximos exponentes del primitivo urbanismo inglés fue el biólogo GEDDES (1854-1932), así como que el destacado urbanista y defensor de la ciudad satélite, Patrick ABBERCROMBIE, concebía el “*planning*” como “*un esfuerzo concreto y lúcido para modelar el medio ambiente en uso consciente de la facultad de combinación y de disposición y no cualquier cuestión de crecimiento*”.

La mayoría de autores<sup>36</sup> sitúan los orígenes modernos de la ordenación del territorio en Gran Bretaña en 1937, con la creación por el Gobierno de una Comisión Real, presidida por Sir Anderson Montagu BARLOW, a la que se encargó un estudio sobre las causas de la distribución de la población industrial nacional, la dirección probable de sus cambios, sus inconvenientes sociales, económicos y estratégicos, y los posibles remedios.

El “*Barlow Report*” (1939) reconocía las ventajas iniciales de la concentración geográfica de actividades industriales (principalmente en el Sudeste de la isla), pero alertaba de los inconvenientes de ésta a partir de un determinado nivel de crecimiento. De esta forma, puso de relieve la necesidad de que, en adelante, la ordenación del territorio se llevase a nivel regional (*regional planning*), lo que obligaba a modificar las estructuras administrativas hasta entonces vigentes, con la creación de autoridades regionales, dirigidas y controladas por una “Junta Nacional de la Industria”. Las recomendaciones de la Comisión también apuntaban al interés de frenar el continuo crecimiento de Londres, creando en su entorno nuevas ciudades (*new towns*) de aproximadamente 50.000 habitantes<sup>37</sup>.

Este informe fue completado por otros dos: el “*Uthwatt Report*” (1941)<sup>38</sup>, sobre “compensaciones y plusvalías”, y el “*Scott Report*” (1942), relativo a la utilización del suelo en áreas rurales, y en el que se reclamaba la primacía de los usos agrícolas del suelo sobre los demás<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*”. *op. cit.* p. 45. Del mismo autor: “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*”. Montecorvo. Madrid, 1973. pp. 561-562 y 574.

<sup>36</sup> Entre otros, SALA ARQUER, José Manuel. *op. cit.* p. 23.

<sup>37</sup> En la memoria publicada en 1940 por la “*Royal Commission on the Industrial Population*”, presidida por Barlow, se concluían los siguientes objetivos: dispersión de las industrias ubicadas en las áreas urbanas congestionadas; diversificación de la industria en cada región; y reestructuración y delimitación de las áreas congestionadas. Estos aspectos fueron tenidos en cuenta en el caso de las “*New Towns*” y en el desarrollo de las ciudades viejas, mediante los “*Green Belts*” que limitaban su expansión. Todas esas medidas podían resumirse en los siguientes cinco puntos: dispersión, diversificación, descongestión, desarrollo y delimitación. SECCHI, Bernardo. “*Análisis de las estructuras territoriales*”. *op. cit.* p. 121.

<sup>38</sup> El Comité Uthwatt preconizaba la nacionalización del derecho al desarrollo de los “terrenos no desarrollados” (destinados a uso agrícola o forestal), previendo la creación de una “Junta Central de Terrenos” encargada de la exacción de una “tasa de desarrollo”, igual al 75 por cien de la plusvalía del terreno. Esta recomendación será incorporada a la “*Town and Country Planning Act*” de 1947, aunque fijándose la tasa en el 100 por 100 de la plusvalía. SALA ARQUER, José Manuel. *op. cit.* p. 25; *vid.* asimismo, SERRANO GUIRADO, Enrique. “*Planificación territorial, política del suelo y administración local*”. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1963. pp. 61-62.

<sup>39</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 175 y ss. Señala este autor que, además de tres informes citados, y a pesar de la Segunda Guerra Mundial, se elaboran los siguientes informes: uno sobre el desarrollo del Gran Londres; el “Informe Reith” (1946), sobre modalidades operativas para crear las “*New Towns*”; el “Informe Dower” (1946), sobre parques nacionales; y el “Informe Hobhouse” (1947), sobre la organización de esos parques nacionales.



La devastación ocasionada por los bombardeos durante la Segunda Guerra Mundial sirvió para poner forzosamente en práctica alguna de las recomendaciones del “Informe Barlow”.

Salvando el caso de algunas iniciativas del Gobierno de coalición de Churchill (Libro Blanco de 1944 sobre el control del uso del suelo), las grandes leyes que regularon la ordenación del territorio se dictaron a partir de 1945, bajo el Gobierno laborista de Atlee. A diferencia de otros países, estas leyes no constituyeron una regulación general y omnicompreensiva, pues el legislador británico dictó una serie de leyes aisladas, referidas a temas concretos: la Ley sobre Nuevas Ciudades (*New Towns Act*) de 1946<sup>40</sup>, la de Ordenación del Campo y la Ciudad (*Town and Country Planning Act*) de 1947, o la Ley sobre Parques Nacionales (*National Parks and Access to the Country Side Act*) de 1949.

La consolidación plena de la planificación territorial se produce con la citada “*Town and Country Planning Act*” de 1947<sup>41</sup>. La inexistencia de un nivel administrativo regional de planificación hace que ésta se divida, de acuerdo con esta ley, entre el Gobierno central y los condados y autoridades locales, lo que plantea la dificultad de realizar una eficaz ordenación del territorio.

Por un lado, se hace evidente la ineficiencia de las políticas de ámbito nacional y gestión centralizada, orientadas al desarrollo de determinadas zonas, como las áreas de desarrollo (*Development Areas*), y, por otro lado, la necesidad de elaboración de nuevos planes de desarrollo locales (*Structure Plans*), con ocasión de la promulgación de la “*Town and Country Act*”, de 1968, pues resultaba necesario que éstos se integrasen en contextos más amplios<sup>42</sup>.

En 1964, con la llegada al poder del Partido Laborista, se creará el *Department of Economic Affairs* (DEA) como organismo responsable de la programación económica nacional, y, por otro lado, los organismos de carácter regional (*Economic Regions*), organizados en un consejo denominado “*Planning Council*”, encargados de la elaboración de los planes económicos regionales (*Planning Board*). El DEA trató de ensayar sin éxito, a nivel central, una planificación de índole económico-territorial, intentando imbricar planificación física y económica, siguiendo la influencia francesa<sup>43</sup>.

Sin embargo, como explica TERÁN<sup>44</sup>, la tradición del planeamiento físico tenía tanto peso que, en 1969, se decidió que el trabajo de los consejos regionales pasase a

---

Por otra parte, en 1943 se aborda el primer intento de integración de toda la planificación física, con la creación del *Ministry of Town and Country Planning*.

<sup>40</sup> Esta ley prevé la creación de organismos oficiales constituidos especialmente para el establecimiento de dichas nuevas ciudades, sentando un modelo que será posteriormente adoptado por otros países, sobre todo Francia.

<sup>41</sup> Esta ley tuvo una gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico, pues buena parte de sus fundamentos, valores y principios serán adoptados por el legislador español en la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. TRAYTER, Joan Manuel. “*Derecho Urbanístico de Cataluña*”. 4ª ed. Atelier. Barcelona, 2013. p. 75.

<sup>42</sup> PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* p. 36.

<sup>43</sup> El DEA sólo alcanzará una vida de cinco años. A pesar de ello, sí se elaboraría un primer Esquema de Plan Nacional en 1965. En cambio, los organismos regionales se mantendrán, también con el difícil encargo de articular una planificación de índole económico-territorial. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 178 y 179.

<sup>44</sup> TERÁN TROYANO, Fernando DE. “*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*”. *op. cit.* p. 76.

ser coordinado por el Ministerio de la Vivienda y Administración Local, sustituyéndose la planificación económica regional por un planeamiento espacial a esa escala y quedando remitida la planificación económica a planes físicos de control de localizaciones.

Del estudio de la evolución del “*Regional planning*” británico podemos concluir que, no obstante la alternancia en el Gobierno de los conservadores y los laboristas, en general, se mantiene el acento en el desarrollo de políticas gubernamentales de impulso a la industria<sup>45</sup>, aunque éstas se centran más en la mejora de la eficacia de la producción, y no tanto en la localización de la misma, en detrimento del mantenimiento del equilibrio territorial, dado que se concentran ayudas en zonas con mejores perspectivas en lugar de repartirlas a las áreas más necesitadas.

La preocupación del Gobierno por la ordenación de su territorio queda plasmada en el Libro Blanco “*Land*”, que dará lugar a la “*Land Community Act*” de 1975<sup>46</sup>.

Pocos años más tarde, con la llegada al poder de Margaret Thatcher en 1979, se suprimen los “*Planning Council*” y, en general, entran en declive las políticas de intervención estatal, en favor de políticas económicas neoliberales<sup>47</sup>. La planificación estratégica será abandonada tras la supresión de los Condados metropolitanos en 1986 y, de manera general, para el resto de Condados con la Ley de 1990<sup>48</sup>. También se paralizó cualquier intento de descentralización del Estado, si bien en la actualidad se conservan instituciones y medios específicos en las regiones periféricas (Escocia, Gales e Irlanda del Norte).

Tal como advierte PAREJO NAVAJAS, el último año de Gobierno de los conservadores de la Sra. Thatcher coincidirá con el inicio del proceso comunitario que culminará con la aprobación del documento de la Estrategia Territorial Europea en 1999. Ese Gobierno mantendrá una actitud de rechazo hacia cualquier intento de extensión de las competencias comunitarias<sup>49</sup>. Sin embargo, en los posteriores

---

<sup>45</sup> A principios de los años sesenta se elaboran planes de desarrollo económico con incentivos y ayudas para el *North East* y *Central Scotland*, siguiendo la teoría del desarrollo desigual, al tiempo que se tratará de controlar y canalizar el crecimiento del Sureste, principalmente mediante la creación de nuevas “*new towns*”. Paralelamente se desarrollará un planeamiento físico de escala regional con el fin de establecer directrices al planeamiento urbanístico local. TERÁN TROYANO, Fernando DE. “*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*”. op. cit. p. 76.

<sup>46</sup> En ésta se estableció que “*de todos los recursos materiales de los que se pueden disponer en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse (...). Vivimos en un país pequeño y densamente poblado, por lo que la oferta del suelo no sólo está determinada, sino que es escasa. Eso hace singularmente importante el deber de planificar correctamente el uso de nuestro suelo (...) el suelo se debe utilizar en interés de todo el pueblo*”. TRAYTER, Joan Manuel. “*Derecho Urbanístico de Cataluña*”. op. cit. p. 76.

<sup>47</sup> No obstante, no se abandonó por completo la práctica de las subvenciones regionales, si bien porque la posibilidad de captar ayudas de los Fondos Estructurales comunitarios requiere de la existencia de una política regional propia por parte de los Estados miembros. HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. op. cit. p. 149.

<sup>48</sup> MARCOU, Gérard. “*El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial*” in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). “*Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*”. op. cit. p. 19.

<sup>49</sup> PAREJO NAVAJAS, Teresa. op. cit. pp. 37 y 38. Tras las elecciones de mayo de 1997 se producirá, en este sentido, un punto de inflexión, dado que el nuevo Gobierno mostrará una relación mucho más abierta hacia las instituciones comunitarias, encajando de

Gobiernos, y pese a la disminución del poder regional en las áreas de planeamiento debido a la promulgación de la legislación sancionada en 1990<sup>50</sup>, se inicia una tendencia favorable a la planificación territorial, auspiciada por el aumento de la conciencia medioambiental en la población británica.

Así, la Ley de Planificación de 1991 (*Planning and Compensation Act*) reforzará de nuevo la importancia de los *Development Plans*, base de todas las decisiones de planificación<sup>51</sup>.

Años más tarde, y tras un período de estudio de las deficiencias que presentaba el sistema, se aprobará la "*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*", primera ley general sobre ordenación del territorio y urbanismo que se elaboraba en Inglaterra y Gales en más de una década, en la que el nivel regional adquiere un protagonismo esencial<sup>52</sup>.

El Gobierno publicará el 21 de mayo de 2007 el Libro Blanco "*Planning for a Sustainable Future*", en el que propone una transformación de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a fin de tener en cuenta el impacto ambiental en la toma de decisiones sobre los usos del suelo<sup>53</sup>.

Por último, actualmente existen una serie de documentos nacionales, los "*Planning Policy Guidance*" (PPG), que incluyen esbozos centrados en distintos temas, como la vivienda o el cambio climático, si bien se exige que, a nivel de ordenación urbanística, sean las instituciones locales las que preparen Marcos de Desarrollo Local (*Local Development Frameworks*)<sup>54</sup>.

---

este modo mucho mejor el proceso de elaboración de la Estrategia Territorial Europea. En todo caso, tal como advierte la autora, al no existir en el Reino Unido tradición en materia de ordenación del territorio, ni a nivel nacional ni a nivel regional, la cuestión no fue vista en un principio, como una cuestión importante. Por ello, la Estrategia Territorial Europea, y a pesar de su importancia, no fue tratada con prioridad en aquel país.

<sup>50</sup> "*Town and Country Planning Act 1990*"; "*Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990*"; "*Planning (Hazardous Substances) Act 1990*"; y "*Planning (Consequential Provisions) Act 1990*". Esta legislación se ha visto afectada por leyes posteriores, como la "*Environment Act 1995*"; la "*Human Rights Act 1998*" o la "*Greater London Authority Act 1999*". Por su parte, el régimen del planeamiento urbanístico ha sido reformulado totalmente por la "*Planning and Compulsory Act 2004*". TRAYTER, Joan Manuel. "*Derecho Urbanístico de Cataluña*". *op. cit.* pp. 76-77.

<sup>51</sup> Pues proporcionan la estructura general en el marco de la cual los planes locales formulan una política urbanística más detallada. HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 150; y BOUZZA ARIÑO, Omar. "*La planificación del territorio en Gran Bretaña. Especial referencia al sector turístico*". *op. cit.* pp. 36-37.

<sup>52</sup> De esta manera, en Inglaterra, a nivel territorial, las "*Regional Planning Guidance*" son denominadas "*Regional Spatial Strategies*" (excepto para Londres, que se rige por la "*Spatial Development Strategy for London*"), con estatus legal y carácter plenamente vinculantes frente al anterior carácter de "*soft law*" o de meras guías de política regional, y establecen la ordenación y previsión de crecimiento de la región para un período de 15 a 20 años. También a nivel territorial continuamos encontrando los "*Development Plans Documents*". Por otra parte, y a nivel local, encontramos los "*Local Development Schemes*" y los "*Local Development Documents*". BOUZZA ARIÑO, Omar. "*La planificación del territorio en Gran Bretaña. Especial referencia al sector turístico*". *op. cit.* pp. 74-98.

<sup>53</sup> TRAYTER, Joan Manuel. "*Derecho Urbanístico de Cataluña*". *op. cit.* p. 77.

<sup>54</sup> LORA-TAMALLO VALLVÉ, Marta y HIRT, Sonia. "*La compatibilidad de usos o por qué los europeos no zonificamos*". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 289, 2014. p. 25.

## B. El modelo francés de “*aménagement du territoire*”.

En la doctrina y legislación francesa se distingue “*l’aménagement du territoire*” y “*l’urbanisme*”, considerándose que este último lo conforma el régimen relativo a “*l’aménagement de la cité considérée comme un ensemble*”<sup>55</sup>. El término “*aménagement du territoire*” se refiere al modelo adoptado en Francia a partir de la Segunda Guerra Mundial. El fenómeno es posterior al “*Regional Planning*” y responde a circunstancias políticas e históricas distintas<sup>56</sup>.

Según recoge BASSOLS COMA<sup>57</sup>, dicho término fue utilizado por primera vez en 1950 por el Ministro francés de la Construcción Claudius-Petit, para definir la transformación de las técnicas administrativas para la promoción de la descentralización industrial en un modelo espacial al servicio de la planificación económica nacional. De ese mismo año data la célebre obra “*París y el desierto francés*”, de François GRAVIER.

Conviene detenerse más en este modelo que en el anterior, dado que hasta la Constitución española de 1978, éste vino a ser el modelo en que se inspiró en buena parte nuestra legislación, a través de los Planes de Desarrollo Económico y Social, subrayándose la coordinación de los aspectos económicos y de la planificación física. Además, este modelo ha tenido un importante reflejo en la redacción de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

---

<sup>55</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. “*Bibliografía sobre Derecho Urbanístico. Con un Estudio Complementario sobre ‘Autonomías y Ley del Suelo’*”. Montecorvo. Madrid, 1981. p. 232

<sup>56</sup> Para un estudio en profundidad de las raíces históricas de este modelo, puede consultarse FEAL LAGO, Carlos. “*La política francesa de ordenación del territorio en la última década*”. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1970. También, LEMASURIER, Jeanne. “*La planificación urbana y rural en Francia*”, dentro de la citada obra colectiva de GARNER, J.F. “*Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental*” (op. cit. pp. 265 y ss.); RISCO SALANOVA, Antonio. “*Regionalismo y planificación: la experiencia francesa*” in MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (coord.) y otros. “*Descentralización Administrativa y Organización Política*”. Tomo III (Nuevas fórmulas y tendencias). Alfaguara. Madrid, 1973. pp. 19-118; y SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. “*Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*”. op. cit. pp. 43-85. Otro estudio, más centrado en las cuestiones jurídicas, puede consultarse en el trabajo de SALA ARQUER, José Manuel. “*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*”. op. cit. pp. 34-41, así como en la extensa obra de PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. op. cit. pp. 76-84 y 158-173. Vid. asimismo ENÉRIZ OLAECHEA (op. cit. p. 44), que refiere una abultada bibliografía de doctrina francesa y española, a la que cabe remitirse. También cabe destacar la bibliografía francesa citada por MORELL OCAÑA, Luis. “*Estructuras locales y ordenación del espacio*”. op. cit. pp. 28-29; y por LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (“*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. op. cit. pp. 73 y 74). Un análisis más reciente puede consultarse en HILDENBRAND SCHEID, Andreas. op. cit. pp. 165-201. Vid. también MARCOU, Gérard y NEMERY, Jean-Claude. “*La estructura del Estado, la organización territorial y las competencias sobre ordenación*” in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). “*Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*”. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 1994. pp. 115-145. Por su parte, TRAYTER (“*Derecho Urbanístico de Cataluña*”. op. cit. p. 80) cita la siguiente obra: DEYNON, Pierre y FREMONT, Armand. “*La France et l’aménagement de son territoire (1945-2005, L.G.D.J)*”. París, 2000.

<sup>57</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*”. op. cit. p. 46, citando a LAUBADERE (“*Droit public économique*”, Dalloz, 1976).

En palabras de PAREJO ALFONSO<sup>58</sup>, se trata de un modelo de corte tecnocrático que presupone un sistema político y administrativamente centralizado que, “*simultáneamente, traduce espacialmente la política económica y establece el marco de la ulterior planificación urbanística*”.

La razón de la aparición en Francia del “*aménagement du territoire*” hunde sus raíces en el concepto mismo de Estado Social y de Derecho, dado que su objetivo es lograr un mayor equilibrio en la distribución territorial de las rentas y la riqueza nacional, con arreglo al principio de igualdad regional y social. Pero también coordinar las distintas políticas sectoriales, lo que exigirá la elaboración de planes y programas capaces de aunar eficazmente las diferentes decisiones a adoptar. Todo ello con el fin de asegurar la racionalidad de los medios y el acierto en la elección de los objetivos.

La imbricación entre la planificación económica y la planificación física es su característica o nota principal, llegando a afirmar LÓPEZ RAMÓN<sup>59</sup> que la ordenación del territorio en Francia constituye la “*plasmación geográfica de la Planificación económica*”. Tal como expresarían AUBY y DUCOS-ADER, definiendo la política francesa de ordenación del territorio, se trataba de “*organizar y repartir en el cuadro geográfico de Francia las diversas actividades humanas en función de una normalización de las necesidades del individuo y de la colectividad, teniendo en cuenta los recursos naturales y las exigencias de la vida económica*”<sup>60</sup>.

La planificación física representa la localización de los futuros usos del suelo y la planificación económica se encarga de coordinar y reconducir a la unidad el conjunto de decisiones tendentes a la limitación de ciertos sectores productivos y a la promoción de otros<sup>61</sup>.

El objetivo marcado de crecimiento económico e industrial llevó consigo una creciente intervención de la Administración pública francesa en la actividad económica, poniéndose inicialmente en práctica técnicas de descongestión para una más óptima localización en el espacio físico de los asentamientos industriales y productivos<sup>62</sup>. Más tarde, en 1955 comienzan a prepararse los llamados Programas de Acción Regional

---

<sup>58</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano “*La organización administrativa de la ordenación del territorio*”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 105, 1987. p. 18.

<sup>59</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Planificación territorial*”, RAP núm. 114, 1987. p. 129.

<sup>60</sup> “*Droit Administratif*”. París, 1967. p. 678. Cit. in MORELL OCAÑA, Luis. “*Estructuras locales y ordenación del espacio*”. op. cit. p. 28.

<sup>61</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (op. cit. p. 46) señala que, mientras las prohibiciones recogidas en los instrumentos de planeamiento resultaban vinculantes y obligatorias para sus destinatarios, las acciones limitativas comprendidas en la planificación no pasaban de ser recomendaciones, calificándose en ocasiones de “directrices” con un cierto tono programático. Por otra parte, el autor advierte que la doctrina francesa no supo desarrollar en su momento una definición precisa del término “*aménagement du territoire*”, debido al carácter dinámico del contenido de la expresión, al evolucionar en el tiempo de forma diferente las distintas medidas adoptadas.

<sup>62</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Ordenación del Territorio y Cuencas Hidrográficas*”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 80, 1982, p. 47. El autor recuerda que la ordenación del territorio surge precisamente “*para corregir y amortiguar los efectos negativos de esta política económica y satisfacer las reivindicaciones territoriales*”. Inicialmente, y especialmente en Francia, como una simple técnica para promocionar la descentralización industrial y, posteriormente, como una “*teoría espacial del crecimiento económico y equilibrado al servicio de la economía nacional*”.

(*Programes d'Action Regional*), se ponen en marcha las Sociedades de Desarrollo Regional (*Sociétés de Développement Régional*) y un primer sistema de incentivos<sup>63</sup>.

En los años sesenta el sistema francés presentará ya una estructura muy desarrollada, lo que le permitirá relacionar bastante bien las determinaciones de la planificación económica con el estudio del territorio y de la localización de las inversiones<sup>64</sup>. A este tipo de planificación se le ha venido a conocer como planificación "indicativa" o "concertada", distinguiéndose distintas etapas marcadas por los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social<sup>65</sup>.

Otra nota definitoria de este modelo parte del hecho de que Francia ha sido el prototipo de un Estado unitario con una estructura administrativa centralizada y desconcentrada, si bien en la actualidad presenta una notable descentralización administrativa a nivel regional<sup>66</sup>.

En sus orígenes, la ordenación del territorio se enmarcaba dentro de las acciones competenciales de la Administración central francesa. El concepto de "*aménagement du territoire*" aparece para designar una política de Estado, pues las grandes líneas de actuación políticas, económicas o sociales eran adoptadas desde el enfoque del Gobierno central, el cual pretendía lograr un mayor equilibrio interregional. Y ello aunque tratase de adaptar sus acciones a las circunstancias específicas de las

---

<sup>63</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 165.

<sup>64</sup> En 1960 se crea un Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (*Comité Interministeriel d'Aménagement du Territoire/CIAT*) y en 1963 la DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*), que hoy sigue siendo una institución clave de la política estatal de ordenación del territorio. También el Fondo de Intervención para la Ordenación del Territorio (*Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire*, FIAT) y la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (*Commission Nationale d'Aménagement du Territoire*, CNAT). HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* pp. 165 y 166.

<sup>65</sup> Una primera etapa la integrarían los tres primeros Planes (1945 a 1961), con un bajo índice de regionalización y un menor asentamiento de las tendencias planificadoras. Habrá que esperar al IV Plan (1962-1965) para que se unifiquen las distintas acciones y se forme un cuadro de cierta coherencia, aunque con pocos efectos en la práctica. El V Plan (1966-1970) implica un avance en la regionalización, así como para la definición de un sistema urbano jerarquizado. También se centró en la planificación integral del territorio, para evitar la degradación ambiental. Por otra parte, el cuadro se completa en esta etapa con la Ley de Orientación Inmobiliaria de 30 de diciembre de 1967, que sustituye los anteriores instrumentos de planificación por dos nuevas figuras: los Esquemas Directores de Ordenación y Urbanismo (SDAU, figura en la que se inspirarán los Planes Directores Territoriales de Coordinación de la legislación española de 1975) y los Planes de Ocupación del Suelo (POS), por los que se delimitan las obligaciones y restricciones que se deriven para los particulares de la aplicación de los citados Esquemas Directores. SALA ARQUER, José Manuel. *op. cit.* pp. 36 y ss.; PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 77 y ss.; PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 41 y 42; y BOIX REIG, Vicente. "Urbanismo y Derecho". *op. cit.* p. 88.

<sup>66</sup> Durante los años ochenta se pone en marcha por los Gobiernos socialistas un proceso de descentralización. Las Regiones habían sido creadas por la Ley núm. 72-619, de 5 de julio de 1972, pero el proceso descentralizador no se ve culminado hasta la aprobación de la Ley núm. 82-213, de 2 de marzo de 1982, sobre derechos y libertades de los municipios, los Departamentos y Regiones, ley a la que seguirán otras normas de gran trascendencia. En definitiva, la Región se suma como ente territorial a los municipios (*Comunes*) y a los Departamentos (*Départaments*); HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 169. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* p. 161.

distintas partes del territorio nacional, para no obviar el desarrollo y la ordenación regional<sup>67</sup>.

Será durante la década de los años sesenta y setenta cuando empezará a demandarse la necesidad de establecer un marco regional de carácter técnico (región económica o región programa), para optimizar los resultados ordenadores. Es por ello que, para la doctrina administrativa francesa de esa época, la ordenación del territorio parecía constituir un sustituto técnico del antiguo regionalismo político<sup>68</sup>.

Las consecuencias de la denominada “crisis del petróleo” harán que buena parte de las distintas medidas del VII Plan (1976-1980) se concentren especialmente en los aspectos cualitativos de la ordenación del territorio y en afrontar los problemas sociales causados por el declive industrial (protección y creación de empleo en las zonas más afectadas por el paro)<sup>69</sup>. Se considera que las políticas de distribución de la actividad económica y de sostenimiento de las zonas más desfavorecidas son un lujo innecesario en esos años de crisis económica. Se inicia entonces un período de declive de la política de ordenación del territorio, continuando la pauta de relativa indiferencia hacia la planificación física<sup>70</sup>, si bien aumentará la preocupación por el medio ambiente y por el uso racional de los recursos naturales<sup>71</sup>.

Con la reforma descentralizadora de los años ochenta se institucionalizan las Regiones como nuevos entes territoriales, siendo llamadas a participar en la elaboración de los planes, por lo que, en principio, la ordenación del territorio ya no podrá ser definida como una política centralizada<sup>72</sup>. Las Regiones son invitadas a poner en práctica un proyecto de desarrollo regional, a proponer la elaboración de prescripciones particulares y son consultadas para la elaboración de las leyes y

---

<sup>67</sup> Ese control y papel central del Estado en la política de ordenación del territorio es considerado como uno de los factores de la posterior crisis de esta política. Se afirma que la promoción de los mecanismos de mercado y la sumisión de los actores públicos a los criterios de competitividad tuvieron efectos perversos sobre la ordenación territorial. PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* p. 43.

<sup>68</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* p. 161.

<sup>69</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 166.

<sup>70</sup> La excepción a esa relativa indiferencia hacia la planificación física ha sido la Región de París (Plan de Ordenación de la Región Parisina de 1939), debido a la gran concentración de actividades económicas en ese pequeño ámbito. En 1975, el Consejo Central de Planificación (*Conseil Central de Planification*), presidido por el Jefe del Estado, afirmará que la ordenación del territorio entraba en período de crisis. PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* p. 42.

<sup>71</sup> En este sentido, ya el V Plan francés (1966-1970) apuntaba a la planificación del territorio como medida para evitar la degradación medioambiental. BOIX REIG, Vicente. *“Urbanismo y Derecho”*. *op. cit.* p. 88. Años más tarde, durante la década de los ochenta, después de años de crecimiento, claramente se abren paso las nuevas preocupaciones medioambientales. En el plano de la ordenación urbanística, la Ley de 7 de enero de 1983 centrará su objeto en la gestión ordenada *“del territorio francés, patrimonio común de la nación”*, incorporando ya de manera clara la planificación u ordenación territorial. TRAYTER, Joan Manuel. *“Derecho Urbanístico de Cataluña”*. *op. cit.* p. 72.

<sup>72</sup> Se modificaron los instrumentos de la política nacional de ordenación del territorio a fin de adaptarlos a la nueva descentralización administrativa, así como a los cambios económicos, demográficos, tecnológicos y sociales. La reforma del sistema de planificación económica tuvo como objetivo permitir la participación de las Regiones, la intensificación de las ayudas para determinadas áreas con problemas (*zones sensibles*) y la simplificación y coordinación de los incentivos regionales concedidos por el Estado y las Regiones. HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 167.

reglamentos que se les aplican. Sin embargo, la competencia normativa en materia de ordenación del territorio sigue en manos del Estado.<sup>73</sup>

Más tarde, la reforma de las instituciones territoriales y de la organización administrativa del Estado, operada por la Ley de 6 de febrero de 1992, ofrecerá a las colectividades locales (especialmente municipios y Regiones) medios para poder determinar su propio marco de desarrollo, e incluirá también un marco para el desarrollo de la cooperación descentralizada entre las Administraciones locales francesas y las de otros países, especialmente de otros Estados miembros de la Unión Europea<sup>74</sup>, si bien, coincidiendo con el cambio de Gobierno a partir de 1993, resurge el planteamiento de las estrategias de ordenación del territorio a nivel nacional.

Un giro decisivo en la concepción y en el marco normativo francés de la ordenación del territorio se produce con la Ley núm. 95-115, de 4 de febrero de 1995, de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio (*Loi d’Orientation pour l’Aménagement et le Développement du Territoire*, DATAR), conocida como Ley de Pascua, primer texto legal de carácter global que pretende regular la ordenación del territorio para toda la República francesa<sup>75</sup>. Con esta ley se inicia una nueva etapa de descentralización, acompañada del progresivo abandono de la política económica<sup>76</sup>.

El texto introduce reformas sustanciales en numerosas disposiciones (en el Código de urbanismo, en el municipal, en el general de impuestos, en la planificación) con el objeto de facilitar a las distintas Administraciones su participación, a fin de lograr una mayor eficacia en la ordenación del territorio. Para ello, se crea una nueva instancia territorial, la comarca (*Pays*), pero no como nueva circunscripción territorial o institución administrativa, sino como marco geográfico de actuación coordinada de las diferentes Administraciones públicas.

También desarrolla, como novedad, la cooperación y colaboración entre las diferentes colectividades territoriales, y atribuye una renovada importancia a los instrumentos de planificación espacial o física, creando el Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio, como instrumento de carácter estratégico en

---

<sup>73</sup> La legislación (Código del Urbanismo, artículo L 110, según la Ley de 7 de enero de 1983, modificada) registró los cambios descentralizadores expresando, por primera vez, un concepto de ordenación del territorio como responsabilidad compartida entre el Estado y las colectividades territoriales: “*El territorio francés es patrimonio común de la nación. Cada colectividad es su gestor y su garante en el ámbito de sus competencias. A fin de ordenar el marco vital, de administrar el suelo de forma económica, de asegurar la protección del medio natural y de los paisajes, así como la salubridad pública y de promover el equilibrio entre las poblaciones residentes en las zonas urbanas y rurales, las colectividades públicas armonizan, con respeto recíproco de su autonomía, sus previsiones y sus decisiones sobre utilización del espacio*”. PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 43 y 44.

<sup>74</sup> Si bien existen informes que rechazan la participación de las colectividades en el proceso comunitario. No obstante, las políticas comunitarias pueden ejecutarse con independencia de cuáles sean las estructuras administrativas de los Estados miembros, respetando éstos sus compromisos comunitarios. Además, tampoco existe obligación de que los servicios comunitarios tengan relación directa con la Administración local de los Estados miembros para desarrollar las políticas de ordenación del territorio a nivel local o regional. De hecho, en Francia, éstas se entienden con el Estado y no con las colectividades descentralizadas. PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* p. 45.

<sup>75</sup> Vid. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 166-173.

<sup>76</sup> POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. “*¿El abandono de la concepción francesa de la ordenación del territorio? (Comentario de la Ley Nº 95-115, de 4 de febrero, de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio)*”. Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 6-7, 1995. pp. 417-487.



materia de medio ambiente y ordenación del territorio; los Esquemas Regionales de Ordenación y Desarrollo Territorial; las Conferencias Regionales de Ordenación del Territorio; y los Esquemas Sectoriales, que tratan de asegurar la planificación y localización de los grandes equipamientos de interés nacional.

Por último, y además de diversos instrumentos financieros, introduce, dentro del Código de urbanismo (*Code de l'Urbanisme*), las Directrices Territoriales de Ordenación, como normas de ordenación elaboradas a iniciativa y bajo responsabilidad del Estado.

En definitiva, se constata el carácter dinámico y evolutivo de la ordenación del territorio francesa, que ha ido transformando su inicial objetivo de superación de la ordenación urbanística por el de una ordenación integrada del territorio y el de un desarrollo regional que trata de lograr el equilibrio económico interregional y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Al mismo tiempo, las reformas descentralizadoras de la estructura del Estado hacen que la ordenación del territorio se transforme en un campo de competencias concurrentes a compartir entre el Estado y el resto de colectividades territoriales (Regiones y municipios)<sup>77</sup>.

En los últimos años, pese al avance de algunas tesis neoliberales en el plano de lo económico (*Ley Macron*), el modelo ha incorporado a su contenido una mayor preocupación por los problemas de conservación del medio ambiente<sup>78</sup> y se constata también un creciente interés respecto a diversos planteamientos sociales y multifuncionales, tendencias que en la actualidad tienen su reflejo en distintos documentos europeos.

Así, en el ámbito de la edificación y de la ordenación urbanística, las "*Lois de la solidarité et renouvellement urbains*" y "*L'Urbanisme et Habitat*", de 2 de julio de 2003, tratarán de hacer frente a la denominada "*malaltie du banlie*" o enfermedad de los suburbios<sup>79</sup>, tomándose diferentes medidas, como el establecimiento de directivas en

---

<sup>77</sup> Según PAREJO NAVAJAS (*op. cit.* p. 46), la gran cantidad de estructuras administrativas (municipios, Departamentos y Regiones) con competencias en materia de ordenación territorial ha sido objeto de numerosas críticas, por lo que considera conveniente en este punto una simplificación del sistema.

<sup>78</sup> Muestras del nuevo paradigma ambiental son las leyes *Grenelle* del medioambiente 1 (962-2009 de 3 de agosto) y 2 (788-20120 de 12 de julio), referidas respectivamente a los principios básicos y al conjunto de reglas y restricciones en el urbanismo provenientes del derecho ambiental. Se pretende que los procedimientos ambientales y documentos medioambientales se integren en los procedimientos de elaboración de planes. Respecto a esto último, cabe destacar el *Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement (JORF 4 mai 2012 Texte 2 sur 148)*.

<sup>79</sup> La crisis de los "*banlieu*" estalló por primera vez en 1981 (sucesos de Venissieux, en el barrio de Minguettes) y ha influido en las tendencias y en los objetivos del urbanismo francés actual. De este modo, la Ley 2000-1208, de 13 de diciembre de 2000, relativa a la "*Solidarité et au renouvellement*" urbanos, SRU, (modificada en 2003 por la Ley sobre urbanismo y hábitat) apuesta el aseguramiento de la cohesión social de las ciudades ("*mixité*"), la mezcla de usos o multifuncionalidad de los espacios en cada barrio de éstas, y por la urbanización compacta y la renovación urbana (construir la ciudad en la ciudad). Todo ello bajo el atento control del contencioso-administrativo. TRAYTER, Joan Manuel. "*Derecho Urbanístico de Cataluña*". *op. cit.* pp. 73-74; CERVERA PASCUAL, Guillem. "*La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio*". Editorial Reus. Madrid, 2013. pp. 145-148.

materia de cohesión social en los planes supramunicipales, concretamente en los “*shema de coherence territorial*”<sup>80</sup>.

En el ámbito urbanístico, los “*communes*” pueden dotarse de “*Plan Local d’Urbanisme*” (PLU), que no son obligatorios pero permiten controlar los asuntos locales del uso del suelo, de ahí que todas las grandes ciudades tengan PLU<sup>81</sup>.

En todo caso, lo cierto es que las sucesivas reformas han tenido en cuenta las distintas tendencias y recomendaciones europeas en materia de planificación, así como el hecho mismo de la integración europea, hablándose abiertamente de la “*europización de la ordenación del territorio*”<sup>82</sup>.

El modelo francés ha evolucionado de esta manera hacia una perspectiva más próxima al alemán, que analizamos en el siguiente epígrafe, en el que la ordenación del territorio centra el foco de atención en la coordinación de las distintas políticas sectoriales, en el control del urbanismo local y en la protección del medio ambiente y el paisaje<sup>83</sup>, pasando la planificación económica a un segundo plano.

### C. El modelo alemán de “*Raumordnung*”.

Este tercer modelo es el representado por la legislación y la práctica de los federalismos germánicos. El “*Raumordnung*” es el modelo propio de la República Federal de Alemania y de Austria, y es también conocido como “*Raumplanung*” en Suiza<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Otras medidas son el necesario establecimiento en los planes de unos principios generales, susceptibles de control judicial, como la obligación de prever una mezcla de usos y de rentas en la zonificación, a fin de conseguir una mayor integración social. También los programas locales del hábitat, donde se fijan las necesidades de la vivienda. TRAYTER, Joan Manuel. “*Derecho Urbanístico de Cataluña*”. *op. cit.* pp. 61-62. Como ejemplo de “*shema de coherence territorial*” puede consultarse el de la Comunidad de Aglomeración (*Communauté d’Agglomération*) de Montpellier, aprobado definitivamente en 2006. *Vid.* INDOVINA, Francesco (Coord.) “*La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*”. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2007. pp. 375-377.

<sup>81</sup> LORA-TAMALLO VALLVÉ, Marta y HIRT, Sonia. “*La compatibilidad de usos o por qué los europeos no zonificamos*”. *op. cit.* p. 29.

<sup>82</sup> Según recoge PAREJO NAVAJAS (*op. cit.* pp. 44 y 277), esta percepción ha llevado a las Administraciones locales a realizar una acción cada vez más activa a nivel internacional, para la creación de lazos con socios extranjeros con el fin de revalorizar el territorio. También a la primera reunión, en 1989, del Consejo informal de Ministros de Ordenación del Territorio de la Unión Europea, en Nantes, bajo la Presidencia francesa, en cuyo seno se fueron produciendo los documentos necesarios para la elaboración definitiva de la Estrategia Territorial Europea.

<sup>83</sup> Llama la atención el auge del asociacionismo en materia de paisaje: *Paysages de France, Société pour la Protection des Paysages et de l’Esthétique de la France...*

<sup>84</sup> Para un mayor estudio sobre este modelo, pueden consultarse: KIMMINICH, Otto (“*La legislación reguladora del planeamiento urbano y rural en la República Federal de Alemania*”), MORSCHER, Siegbert (“*La normativa jurídica del planeamiento y la edificación en Austria*”), y LENDI, Martin (“*La legislación suiza reguladora de la planificación*”), todos ellos dentro de la citada obra colectiva de GARNER, J.F. “*Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental*”. Otro estudio, de corte más jurídico, referido a la República Federal Alemana, puede consultarse en el trabajo de SALA ARQUER, José Manuel. “*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*”. *op. cit.* pp. 8-23 y 57-64, así como en la obra de PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 195-200. Un análisis más reciente sobre Alemania y Suiza puede consultarse en HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* pp. 53-109. *Vid.*

Tal como ya hemos adelantado, el modelo se caracteriza principalmente por conformar una técnica directora de la planificación urbanística municipal, por dar prioridad a la preocupación por la problemática medioambiental y por su función coordinadora de las políticas sectoriales, especialmente en el campo de las infraestructuras. Esto hace que el modelo se centre especialmente en la planificación física del territorio y que su clave se encuentre en el planeamiento territorial.

Al encontrarnos ante Estados que responden a un modelo federal y descentralizado<sup>85</sup> y ante la ausencia formal de un sistema de planificación económica, que ocuparía un segundo plano, como política sectorial de desarrollo regional<sup>86</sup>, el “*Raumordnung*” se plantea sobre unos presupuestos institucionales distintos, lo que necesariamente distingue este modelo respecto del francés y, en parte, lo asemejan al actual modelo autonómico español<sup>87</sup>.

La Ley Fundamental (*Grundgesetz*) de 1949 otorga a los Estados federados o *Länder* la competencia para todas las materias que no estén reservadas a la potestad legislativa de la Federación, que puede ser exclusiva, concurrente o básica. Dada la importancia que se otorga en el Derecho alemán al medio ambiente, en las materias de ordenación del territorio, suelo, protección de la naturaleza y de la estética del

---

también SEELE, Günter. “Informe sobre la organización estatal, la estructura territorial y la distribución de competencias relacionadas con el territorio en la República Federal de Alemania” in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). “Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio”. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 1994. pp. 45-115; y SCHÖN, Karl Peter. “La ordenación del territorio en Alemania” in ROMERO GONZÁLEZ, Joan y FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds.). “Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones”. *op. cit.* pp. 191-209

<sup>85</sup> La República Federal Alemana es una Federación (*Bund*) integrada por dieciséis Estados Federados (*Länder*), cada uno de los cuales dispone de órganos propios legislativos, ejecutivos y judiciales. Tres de ellos (Berlín, Bremen y Hamburgo) son ciudades-Estado.

<sup>86</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Planificación territorial”, RAP núm. 114, 1987. p. 130. El autor recuerda la costosa elaboración de la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1965, que “se planteó como un problema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, caracterizándose finalmente por la ausencia de una planificación económica y la valoración predominantemente física del espacio al servicio de una coordinación general de las infraestructuras y de la debida ocupación del suelo con fuertes preocupaciones de protección ambiental”. La política de desarrollo regional (*Regionale Wirtschaftspolitik*) es atribuida a los *Länder* pero es objeto también de una Misión conjunta entre éstos y la Federación, creada a fin de lograr la “Mejora de la Estructura Económica Regional”, organizada por una Ley Federal en desarrollo del artículo 9.1.a) de la Ley Fundamental. Las ayudas al desarrollo regional son recogidas en un Plan-marco que opera también un reparto de poder entre un Comité común de Planificación Federación-*Länder* y los *Länder*. MARCOU, Gerard. “El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial” in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). “Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio”. *op. cit.* p. 30; y PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* p. 198.

<sup>87</sup> Como tendremos ocasión de comprobar, su menor amplitud de fines, la falta de protagonismo y de imbricación con la planificación económica y sus referencias a la necesidad de coordinación de las actividades sectoriales y a la protección del medio ambiente, es la que se habría recogido en la Constitución española de 1978, que diferencia (artículos 148 y 149) la ordenación del territorio del urbanismo, de la planificación económica y del medio ambiente. Es también el modelo que ha inspirado la legislación autonómica. Los *Länder* alemanes son, como las comunidades autónomas españolas, los auténticos protagonistas de la política de ordenación del territorio, jugando la Federación un papel subsidiario y muy discreto en la misma.

paisaje y el régimen hidráulico, la Federación dicta la legislación básica en estas materias<sup>88</sup> y los *Länder* pueden ejercer la legislación de desarrollo sobre las mismas<sup>89</sup>.

Aunque la Ley Fundamental no contempla expresamente la competencia legislativa de la Federación en materia de derecho de la planificación<sup>90</sup>, un dictamen de 16 de junio de 1954, del Tribunal Constitucional Federal alemán, consideró que dicho derecho, en cuanto interrelación de diversas competencias de carácter concurrente (el Derecho civil, la expropiación, el derecho regulador del suelo y su tráfico, la vivienda y la habitación) y dada la posibilidad de dictar leyes-marco sobre otras materias (el medio ambiente y la protección del paisaje), debía considerarse comprendido en el ámbito de las competencias legislativas de la Federación.

A falta de una definición legal, este dictamen definió el "*Raumordnung*" como "*la ordenación y el planeamiento omnicomprendivos y preeminentes del espacio territorial, preeminentes en el sentido de que tal ordenación está por encima del nivel local, combinado y armonizando las diversas actividades especiales de planeamiento*"<sup>91</sup>.

Pese a la resistencia de los *Länder* para sustituir los acuerdos administrativos entre éstos y la Federación (Acuerdo de 16 de diciembre de 1957) por una Ley Federal de Ordenación del Territorio, ésta será finalmente promulgada el 8 de abril de 1965<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> Según el artículo 75.4 de la Ley Fundamental, "*en las condiciones establecidas en el artículo 72(6), la Federación tiene derecho de dictar normas básicas en (...) la distribución de la tierra, la planificación del espacio y el régimen hidráulico*". PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* p. 51.

<sup>89</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 58.

<sup>90</sup> Conforme al artículo 75.4 de la Ley Fundamental, en las condiciones establecidas en el artículo 72, la Federación tiene derecho de dictar normas básicas en (...) la distribución de la tierra (*die Bodenverteilung*), la planificación del espacio (*die Raumordnung*) y el régimen hidráulico (*den Wasserhaushalt*).

<sup>91</sup> SALA ARQUER, José Manuel. "*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*". *op. cit.* pp. 12-13; ARGULLOL MURGADAS, Enrique. "*Estudios de Derecho Urbanístico*". IEAL. Madrid, 1984. p. 428; PAREJO ALFONSO, Luciano "*La organización administrativa de la ordenación del territorio*". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 105, 1987. p. 18; QUINTANA LÓPEZ, Tomás. "Las actividades mineras y la ordenación del espacio", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 106, 1988, p. 55. Este último autor señala que el citado dictamen del Tribunal Constitucional alemán de 16 de junio de 1954 mantiene que la ordenación del territorio comporta una planificación supralocal, coordinadora e integradora de una generalidad de planificaciones sectoriales caracterizada por la globalidad y la supraordenación; y que, por tanto, es distinta a la ordenación urbanística, que comprende el planeamiento local, la reparcelación, la unión de solares, la urbanización del suelo y la policía de edificación.

<sup>92</sup> En cuanto a los distintos proyectos de ley, antecedentes del texto legal finalmente promulgado en 1965, nos remitimos al citado trabajo de SALA ARQUER, José Manuel. "*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*". *op. cit.* pp. 8-23 y 57-64, que incluye anexa una traducción al castellano del texto legal. Sin perjuicio la existencia de algunos hitos históricos a comienzos del siglo XX (Mancomunidad para la cuenca minera del Ruhr, Gran Berlín, etc.), cabe situar los inicios de la política ordenación del territorio de la República Federal de Alemania a finales de los años cincuenta y comienzos de los años sesenta (LUECKE, Ministro de la Vivienda, que pasa a denominarse "Ministro Federal de la Construcción, Urbanismo y Ordenación del Territorio"), una vez superada una primera etapa en la que la obsesión de las autoridades era resolver el problema de escasez de viviendas causado por los destrozos de la Segunda Guerra Mundial (Ley de Promoción de Terrenos Edificables de 3 de agosto de 1953 y Ley Federal de Construcción de 20 de junio de 1958). Ya durante los años cincuenta, los *Länder* habían comenzado a aprobar sus propias leyes de

Esta ley, reformada en 1989 y en 1993, y el Reglamento Federal de Ordenación del Territorio de 1990, constituyen la legislación más importante a nivel de la Federación.

La Ley Federal no prevé una planificación territorial a cargo de la Federación, sino que enuncia algunos fines y principios básicos, abstractos y superiores, sin extender su regulación a aspectos concretos o pormenorizados. Dichos fines y principios alcanzan su virtualidad a través de los instrumentos de planificación física que deben desarrollar los *Länder*, a los que se les deja un amplio margen de acción, pues pueden formular otros principios, que vinculan directamente a las autoridades federales, así como a los propios *Länder*, y que limitan por ello, aunque sea bajo ciertas reservas, la planificación estatal<sup>93</sup>.

La Ley Federal también vino a cubrir el vacío jurídico existente en la Ley Fundamental en cuanto a las fórmulas y procedimientos de colaboración entre la Federación y los *Länder*. Éstos modificaron sus propias leyes a fin de adaptarlas a la citada Ley Federal, y también dictaron nuevas leyes en materia de planificación territorial, protección de monumentos, protección y gestión del paisaje, bosques, carreteras y evaluación de impacto ambiental<sup>94</sup>.

Por su parte, los planes cuyo objeto sean las políticas sectoriales de la Federación (*Fachplunungen*), están también sometidos a los principios definidos en la Ley Federal, correspondiendo al Ministro Federal de la Ordenación del Territorio la armonización de los mismos, arbitrando el Gobierno en caso de desacuerdo entre distintos Ministerios (artículo 65 de la Ley Fundamental)<sup>95</sup>.

Los *Länder* participan en la legislación federal a través del *Bundesrat* (Consejo federal). El *Bundestag* (Cámara baja) no participa en la planificación territorial en sentido estricto. Sin embargo, en los últimos años el Gobierno Federal ha venido informando sobre el desarrollo territorial desde una perspectiva federal, las repercusiones de los Tratados interestatales y las principales medidas para mejorar la estructura de la ordenación del territorio. Por su parte, las competencias ejecutivas

---

planificación territorial. Por su parte, la República Democrática de Alemania tomó un camino diferente, hacia un sistema centralista de economía planificada.

<sup>93</sup> Los objetivos y principios establecidos en los planes regionales se imponen también a las autoridades de la Federación si ésta ha colaborado en su elaboración para una obra correspondiente o si no ha manifestado su oposición en un plazo determinado. El procedimiento para la ordenación del territorio (*Raumordnungsverfahren*) establecido por los *Länder* tiene por finalidad la imposición de una evaluación del impacto sobre la ordenación del territorio de los proyectos más importantes. Esto no supone una derogación de la supremacía del Derecho federal, pero sí que expresa la superioridad de la planificación espacial general sobre las planificaciones sectoriales, aunque sean de competencia de la Federación. MARCOU, Gerard. "El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial" in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). "Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio". op. cit. pp. 29-30.

<sup>94</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. op. cit. p. 59.

<sup>95</sup> La autonomía de las distintas políticas sectoriales se traduce en ocasiones en amplias posibilidades de derogación de la función coordinadora. Con todo, existe un Comité de Consulta para la Ordenación del Territorio presidido por el Canciller y un Comité Interministerial de Ordenación del Territorio. MARCOU, Gerard. "El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial" in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). "Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio". op. cit. pp. 21-22.

corresponden principalmente a los *Länder*, y no a la Federación, excluyendo la Ley Fundamental supuestos muy escasos<sup>96</sup>.

La coordinación entre la Federación y los *Länder* en materia de ordenación del territorio se articula a través de una Conferencia Ministerial (*Ministerkonferenz für Raumordnung*, MKRO), creada en 1967, y de la que emanan resoluciones de carácter recomendatorio.

Por otro lado, y a fin de propiciar la participación del sector privado, en la mayoría de los *Länder* se ha generalizado la creación de Consejos consultivos para la Ordenación del Territorio, en los que se da cabida a representantes de la industria, del comercio, de los artesanos, de la agricultura y de los sindicatos<sup>97</sup>.

Este modelo es concebido como una técnica de planificación que opera en un escalón distinto y superior al de la ordenación urbanística<sup>98</sup>. Así, mientras los municipios y los distritos (entidades locales superiores) conservan las competencias en materia de ordenación urbanística, la ordenación del territorio es una competencia fundamentalmente de los *Länder*, que, de este modo, dirige la actividad urbanística local<sup>99</sup>.

El planeamiento territorial alemán es un instrumento diferenciado del urbanístico o local. Está legalmente detallado, con determinación específica de objetivos y competencias escasamente precisadas. Debido a la falta de relación jerárquica entre las políticas sectoriales con impacto territorial de la misma instancia administrativa, incluye funciones integradoras, directivas y de coordinación general de las distintas actividades sectoriales a desarrollar en el espacio físico (localización de infraestructuras y asentamientos, zonificación de usos, etc.).

Por su parte, el planeamiento urbanístico local es obligatorio. Se prevén dos instrumentos básicos en la planificación local del suelo: el Plan General Estructural (*Flächennutzungsplan*) y el Plan de Ordenación Pormenorizada (*Bebauungsplan* o *B-plan*)<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 47-48.

<sup>97</sup> También en lo que concierne a la política económica regional existe un grupo de trabajo de política regional del que forman parte representantes de todos los sectores económicos. MARCOU, Gerard. “*El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial*” in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). “*Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*”. *op. cit.* p. 27.

<sup>98</sup> Un extenso estudio actualizado de la ordenación urbanística en Alemania puede consultarse en PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística en Alemania (parte 1)*”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 281, 2013; y “*La ordenación urbanística en Alemania (parte 2)*”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 282, 2013.

<sup>99</sup> Además de la Federación y de los *Länder*, la Ley Fundamental garantiza expresamente la autonomía de los municipios y los distritos (mancomunidades). Las normas sobre régimen local son competencia de los *Länder*. No existe, con carácter general, un nivel provincial, regional o de distrito en la organización de los *Länder*.

<sup>100</sup> El primero equivale al componente norteamericano de *master plan*. Los B-Plan son los documentos vinculantes que establecen las leyes de construcción. Una ciudad alemana extensa se compone de multitud de B-Plan, pues cada área puede ser tan pequeña como una manzana. LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta y HIRT, Sonia. “*La compatibilidad de usos por defecto o por qué los europeos no zonificamos*”. *op. cit.* p. 33.

La Ley Federal atribuye, pues, a los *Länder* la competencia para elaborar planes o programas para su territorio y para el establecimiento de las bases jurídicas para la planificación territorial de escala o nivel subregional. Éstos, de conformidad con los municipios y distritos, fijan los objetivos inmediatos de los citados planes y programas, que deberían ser observados, además de por autoridades estatales y federales, por dichos municipios y distritos, así como por las instancias que tienen a su cargo la planificación pública<sup>101</sup>. En definitiva, existe una jerarquía precisa de competencias y de planes de ordenación, al tiempo que una garantía de las competencias establecidas legalmente en cada nivel o grado<sup>102</sup>.

De este modo, se fija lo que se ha venido a denominar principio del contraflujo (*Gegenstromprinzip*), que es clave este modelo. Se trata de la combinación de la planificación “desde arriba hacia abajo” con la planificación “desde abajo hacia arriba”. En su vertiente “desde abajo” implica que se debe dar participación a los municipios o mancomunidades en la elaboración de los objetivos del programa o plan territorial del *Land*, y que, además, la planificación debe realizarse a nivel subregional o por mancomunidades o, cuando se elige otra forma de organización, con la participación de los municipios, mancomunidades o sus asociaciones a través de un procedimiento formal. La vertiente “desde arriba” implica la obligación para los municipios y mancomunidades de adaptar su planeamiento urbanístico a los objetivos y previsiones de los planes territoriales de nivel subregional y regional<sup>103</sup>.

El “*Raumordnung*” tuvo su época de mayor desarrollo entre 1965 y 1975, años en los *Länder* consolidan y profundizan la implantación administrativa de la planificación territorial, llegándose incluso a presentar en 1975 un Programa Federal de Ordenación del Territorio (*Bundesraumordnungprogramm*) para todo el territorio federal, elaborado por la Federación y los *Länder* y aprobado por la MKRO<sup>104</sup>.

Tras una etapa de relativo estancamiento, debido básicamente a la crisis económica del petróleo de 1973, la planificación vuelve a recuperarse en la segunda mitad de los años ochenta, cobrando una creciente importancia hasta la fecha motivada por los nuevos retos derivados de la unificación alemana, la apertura a la democracia de nuevos Estados vecinos y la ampliación de las fronteras de la Unión Europea.

Entre las características más relevantes de esta recuperación se alude al redescubrimiento del nivel subregional como nivel de actuación más importante de la planificación del territorio, pues, además de leyes propias, los distintos *Länder* cuentan con un plan territorial regional y planes territoriales subregionales que cubren la totalidad de sus territorios. También destaca el enfoque más práctico en la elaboración

---

<sup>101</sup> Los *Länder* tienen atribuido dentro de su ámbito territorial dos tipos de planificación: una propiamente territorial y otra de desarrollo regional, si bien esta segunda es considerada legalmente como una política sectorial más, y sometida en su realización a la primera. Por su parte, y a nivel urbanístico local, encontramos Planes Directores de Construcción (*Bauleitpläne*), de competencia municipal, que, a diferencia de los planes territoriales o regionales de nivel superior, vinculan tanto a las Administraciones públicas como a los particulares. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 197-198.

<sup>102</sup> MARCOU, Gerard. “*El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial*” in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). “*Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*”. *op. cit.* pp. 28-29.

<sup>103</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* pp. 60 y 62.

<sup>104</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 56.

de los planes y un mayor peso de los aspectos medioambientales, uniendo en la mayoría de los *Länder* en un mismo Ministerio las políticas de ordenación del territorio y medio ambiente y creando un procedimiento integrado de evaluación de impacto ambiental y territorial<sup>105</sup>.

La República Federal de Alemania ha contribuido de manera importante a las tesis que propugnan una ordenación territorial europea. En 1994, bajo la Presidencia alemana de la Unión Europea, fue adoptado en Leipzig el documento "*Europa 2000+: Cooperación para la ordenación del territorio europeo*", en el que propusieron los llamados "principios de Leipzig" sobre ordenación del territorio. Estos principios conducirán más tarde, en 1999, a la elaboración en Postdam de la versión definitiva de la Estrategia Territorial Europea, documento que, a su vez, ha venido a ser completado con el documento "Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo" (Hannover, 2000)<sup>106</sup>.

#### D. El modelo italiano de "*assetto territoriale*".

Los planteamientos y preocupaciones del modelo italiano no constituyen ninguna novedad respecto a los anteriores. Se trata de un sistema integrado de los de Francia y Alemania y bastante similar al español<sup>107</sup>.

Según señala TERÁN<sup>108</sup>, la mayor contribución de este modelo ha sido su importante esfuerzo teórico de clarificación conceptual y metodológica, principalmente en cuanto a la relación entre la planificación económica estatal y la ordenación territorial de grandes ámbitos, aunque también en relación con los ámbitos menores, metropolitanos y urbanos supramunicipales.

Italia es un Estado unitario con una descentralización política a nivel regional. Está estructurada territorialmente en Regiones, la mayor parte de las cuales poseen Estatutos ordinarios, y el resto un Estatuto especial. También existen provincias, que

---

<sup>105</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 57.

<sup>106</sup> PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* p. 53. La autora señala que, no obstante, dada la forma descentralizada de la Federación, así como la tradición regulatoria de la ordenación del territorio alemana, que apoya su efectividad en la fuerza de la ley, la República Federal de Alemania se opuso a la elaboración de un Plan General europeo, al entender que podría restarse poder a los *Länder* frente a la Unión Europea, y que fueron precisamente las reticencias de los Estados a perder poder en lo que a la planificación de sus regiones se refiere, las que llevaron a la necesidad de dotar de naturaleza informal al documento final de la Estrategia Territorial Europea.

<sup>107</sup> Para un mayor estudio sobre este modelo, puede consultarse: TREVES, G. ("*La legislación reguladora del planeamiento urbano y rural en Italia*"), dentro de la citada obra colectiva de GARNER, J.F. "*Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental*" (pp. 359 y ss.); CAMPOS VENUTI, Giuseppe. "*La administración del urbanismo*" (traducción de SOLER LLUSÀ, Jaime). Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1971; CAMPOS VENUTI, Giuseppe y OLIVA, Federico. "*Cincuenta años de urbanística en Italia (1942-1992)*". BOE-Universidad Carlos III de Madrid, 1994; y HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* pp. 111-120. Otros estudios, de corte más jurídico, pueden consultarse en la obras de ARGULLOL MURGADAS, Enrique. "*Estudios de Derecho Urbanístico*". *op. cit.* pp. 413-424; y PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 200-207 y 309. En cuanto a la política de planificación económica italiana, puede consultarse a CARABBA, Manin. "*L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*". Giuffrè. Roma, 1970, y demás bibliografía italiana cit in LÓPEZ RAMÓN, Fernando. ("*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*". *op. cit.* pp. 73 y 74).

<sup>108</sup> TERÁN TROYANO, Fernando DE. "*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*". *op. cit.* p. 76.



son entes locales al tiempo que unidades de la Administración periférica del Estado y de las Regiones. El municipio es la tercera entidad territorial prevista por la Constitución<sup>109</sup>.

La descentralización, prevista en la Constitución de 1947, no llegó a concretarse hasta los años setenta, a través de varias leyes y decretos de normas, especialmente de los años 1970, 1972, 1975 y 1977<sup>110</sup>.

Tras la descentralización, las Regiones tienen transferidas las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo<sup>111</sup>. Por su parte, el Estado ejerce poderes de coordinación y se reserva la competencia sobre las grandes infraestructuras y las obras públicas de interés nacional y la política de bienes culturales y medio ambiente, aunque con posibilidad de atribuir competencias administrativas a las Regiones y sin perjuicio de las posibilidades de delegación en las Regiones y en los municipios. En el ámbito de sus competencias, el Estado también puede aprobar planes territoriales sectoriales, tal como ocurre en materia de aguas o de transportes, lo que obliga al empleo de técnicas de coordinación y colaboración interadministrativa.

Las provincias también tienen algunas competencias administrativas sobre materias que inciden en el territorio, con alguna excepción (*Trento* y *Bolzano*, a las que se atribuye, además, competencia legislativa en tales materias). Por su parte, los municipios han perdido importancia en favor de las provincias, reforzadas por la Ley núm. 142 de 1990, que atribuyó a las provincias amplias competencias en planificación urbanística<sup>112</sup> y creó áreas metropolitanas para grandes ciudades<sup>113</sup>.

Las Regiones también formulan, con la participación de los entes locales territoriales, Programas de Desarrollo Económico y Social (*Programma Regionale di Sviluppo*), que constituyen el marco de referencia para los PTR, correspondiendo al Estado la coordinación de los mismos<sup>114</sup>.

---

<sup>109</sup> Las Regiones tienen órganos legislativos (Consejo Regional) y ejecutivos, pero la competencia legislativa se encuentra sujeta al control del Estado, especialmente las de las Regiones ordinarias que, a diferencia de las Regiones especiales, sólo disponen de una competencia legislativa concurrente. HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* pp. 112-113.

<sup>110</sup> Años más tarde, destaca la modificación operada en el año 2001 del artículo 117.1 de la Constitución, que atribuye a las Regiones con autonomía especial (y a las provincias de Trento y Bolzano) competencia legislativa exclusiva en materia urbanística, quedando como competencia exclusiva del Estado la tutela del medio ambiente y de los bienes culturales. TRAYTER, Joan Manuel. *"Derecho Urbanístico de Cataluña"*. *op. cit.* p. 71.

<sup>111</sup> A propósito de los decretos de transferencia a las Regiones de competencias en materia de ordenación del territorio ("*governo del territorio*") y urbanismo, se produjo una discusión conceptual sobre estas materias. El Decreto núm. 616 de 24 de julio de 1977 definió el urbanismo a efectos competenciales como la materia concerniente a la regulación de los recursos del territorio, comprendiendo "*todos los aspectos cognoscitivos, normativos y de gestión relacionados con las operaciones de salvaguardia y transformación del suelo, así como la protección del ambiente*". PARDO ÁLVAREZ, María. *"La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho"*. Marcial Pons – Junta de Castilla y León. Madrid, 2005. pp. 70-71.

<sup>112</sup> *Vid.*, como ejemplo, el "*Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*" (PTCP) de Bolonia. INDOVINA, Francesco (Coord.) *"La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención"*. *op. cit.* pp. 375-377.

<sup>113</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 113.

<sup>114</sup> En 1993 desapareció el instrumento de intervención especial para el *Mezzogiorno*, así como el Ministerio para las Intervenciones Extraordinarias para el *Mezzogiorno*. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* p. 201.

Como advierte LÓPEZ RAMÓN<sup>115</sup>, la problemática de la ordenación del territorio en Italia está fuertemente condicionada por la problemática distribución de competencias entre el Estado y las Regiones, así como por la incidencia del papel que deba corresponder a la Administración local.

Cabe situar los orígenes de la ordenación del territorio en Italia en la Ley de 17 de agosto de 1942, núm. 1150, (*legge urbanística*), que pone las bases para el tránsito del urbanismo a la ordenación del territorio ("*della urbanística*" al entero "*governo del territorio*")<sup>116</sup>. Este texto legal continúa siendo la norma fundamental en nuestra materia, si bien ha sido desarrollada y completada por otras posteriores, tanto estatales como regionales.

El artículo 5 de esta ley introdujo los Planes Territoriales de Coordinación (*Piani territoriale di Coordinamento*)<sup>117</sup>, aplicables tanto para Regiones enteras como para grupos de municipios interrelacionados y diseñados como marco espacial de referencia para una integración de las acciones de la política de desarrollo regional. Si bien este instrumento, considerado un precedente avanzado de la moderna planificación territorial regional (y precedente también de nuestros Planes Directores Territoriales de Coordinación), fue ignorado en la realidad<sup>118</sup>.

Durante la década de los sesenta se dio una gran importancia a la planificación económica nacional, que paulatinamente se irá regionalizando. En 1964 el Gobierno creó los Comités Regionales para la Programación Económica, esto es, para desagregar espacialmente a nivel regional el Programa económico nacional, encargándoles la preparación de "Esquemas Regionales de Desarrollo"<sup>119</sup>.

También durante esa década, para la preparación del Segundo Programa Económico Nacional, se elaboró el llamado "*Progetto 80*", modelo prospectivo de desarrollo territorial que delimitaba un sistema de ciudades con ámbitos funcionales para todo el país<sup>120</sup>. Y, entre 1967 y 1968, se elaboraron Esquemas de Desarrollo Económico y de Ordenación Territorial para cada Región.

---

<sup>115</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. "*Planificación territorial*", *op. cit.* p. 132, nota 9.

<sup>116</sup> Será durante la segunda mitad de los años cincuenta cuando se promoverán los primeros planes reguladores comarcales en las áreas metropolitanas de las mayores ciudades italianas (Milán, Turín, Roma, Bolonia, Florencia, etc.).

<sup>117</sup> Según ARGULLOL MURGADAS ("*Estudios de Derecho Urbanístico*". *op. cit.* p. 419), estos planes "*deben contener directrices para regular las zonas reservadas para destinos especiales y las sujetas a vínculos o limitaciones particulares, para prever las localizaciones a elegir como sede de nuevos núcleos de viviendas o de instalaciones de particulares, para prever las localizaciones a elegir como sede de nuevos núcleos de viviendas o de instalaciones de particular naturaleza o importancia y las redes de las principales líneas de comunicación existentes o programadas*".

<sup>118</sup> TERÁN TROYANO, Fernando DE. "*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*". *op. cit.* p. 77. CAMPOS VENUTI, G. "*La administración del urbanismo*" *op. cit.* pp. 63-64.

<sup>119</sup> Para facilitar su labor y como referencia y apoyo, dada la novedad y previsible dificultad del trabajo, previamente se prepararon unos estudios orientativos con bases estadísticas, económicas y geográficas. Según TERÁN ("*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*". *op. cit.* p. 77), éstos constituyen una interesante aproximación a lo que puede entenderse como planeamiento-planificación regional.

<sup>120</sup> Elaborado por el Centro de estudios y planes económicos de Roma, del cual se pudo decir que permitía apreciar "*la coexistencia e integración de los objetivos económicos y sociales con los objetivos territoriales, formulados en términos de planificación del uso del territorio, para instalaciones y redes de comunicaciones, con un diseño a la escala del territorio*".

Sin embargo, en las dos décadas posteriores, la producción de planes territoriales de las Regiones italianas será muy desigual. Además, se agravará la subordinación de los planes territoriales y urbanísticos a los planes sectoriales, aprobados con una lógica puramente sectorial y sin voluntad de respetar las previsiones de los primeros<sup>121</sup>.

En los últimos años ha aumentado en Italia la preocupación de la ordenación del territorio por la problemática medioambiental y del paisaje, que en el régimen italiano forma parte de los bienes ambientales. También destaca el interés por la prevención de riesgos naturales o inducidos.

Varias Regiones han aprobado leyes de ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje. También han aprobado por ley sus Planes Territoriales Regionales (PTR) y, alguna de ellas, sus Planes Paisajísticos Regionales (PPR), a fin de dotar de mayor peso político a los mismos. Otras regiones no han optado por la vía del PPR sino que han seguido el camino que les permitía realizar la Ley estatal núm. 431 de 1985 (conocida como Ley Galasso), consistente en la integración de la planificación paisajística en el respectivo PTR, como en la práctica alemana<sup>122</sup>.

También existen figuras de planificación territorial a nivel subregional que son aprobados definitivamente por el Gobierno de la Región, pudiendo citarse, por ejemplo, los Planes Territoriales de Coordinación de las provincias que, entre otros cometidos, deben verificar la compatibilidad y coherencia del planeamiento urbanístico municipal<sup>123</sup>.

No obstante todo lo anterior, se afirma que la función pública de ordenación del territorio en Italia no termina de responder claramente a un modelo de planificación integrada u omnicomprensiva de todos los factores que inciden en el diseño y conformación del territorio. Sino que, más bien, se concibe como mera superación de la ordenación urbanística local<sup>124</sup>, distinguiendo el ordenamiento italiano las normas que permiten un uso racional del territorio (*Il governo del territorio*) de las normas relativas a la planificación urbana, habiendo dispuesto la Ley 30/99, la reordenación de las normas en este ámbito<sup>125</sup>.

Por todo ello, la aprobación en 1999 del documento de la Estrategia Territorial Europea supuso un importante impacto y, en los últimos años, la Administración

---

*nacional entero*". Vid. TERÁN ("*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*". *op. cit.* p. 80).

<sup>121</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 111.

<sup>122</sup> Los PPR abordan el paisaje en sus aspectos naturales y antrópicos, poniendo mayor énfasis que los alemanes en la protección del patrimonio cultural. HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 113-119.

<sup>123</sup> Otros instrumentos de nivel subregional son los Planes de las Comunidades de Montaña, los Planes Reguladores Generales Intercomunales, o los Planes Territoriales Comprensoriales. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* p. 202.

<sup>124</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* p. 203.

<sup>125</sup> De este modo se dictó el Código de los bienes culturales y del paisaje, regulados por Decreto Legislativo 490/1999, de 29 de octubre, que agrupaba las normas urbanísticas de protección del paisaje, que se imponen al planeamiento urbanístico, dando así cabida, según el autor, al Derecho ambiental. TRAYTER, Joan Manuel. "*Derecho Urbanístico de Cataluña*". *op. cit.* p. 71.

central italiana parece interesada en encontrar un nuevo papel en el marco del nuevo panorama comunitario europeo<sup>126</sup>.

Desde hace ya algún tiempo se viene discutiendo en Italia sobre el concepto de “gobierno del territorio”, fórmula que comprende la ordenación del territorio, el urbanismo y las infraestructuras, considerándose como una competencia compartida o concurrente, y en la que se obliga al Estado a coordinarse. En esta línea, por parte del Ministerio de Infraestructuras y del Transporte se presentó en 2014 una propuesta de Ley de Principios en materia de Política Pública Territorial y Transformación Urbana (*Principi in materia di Politiche Pubbliche Territoriali e Trasformazione Urbana*).

### **3. Planteamiento en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.**

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en Torremolinos (Málaga) el 20 de mayo de 1983, por la Conferencia Europea de los Ministros responsables de la ordenación del territorio de los países miembros del Consejo de Europa (*Conférence Européenne des Ministres Responsables de l'Aménagement du Territoire*, a la que corresponden las siglas CEMAT)<sup>127</sup>, fijó a nivel europeo el concepto de ordenación del territorio en toda su extensión.

Las reuniones de la CEMAT sirven para intercambiar opiniones sobre problemas de la ordenación del territorio y debatir sobre los objetivos a largo plazo de la política de ordenación del territorio en los países europeos. Sus resultados se formulan en forma de Resoluciones de carácter recomendatorio, dedicándose cada CEMAT a un tema marco<sup>128</sup>.

En este caso, la Carta de Ordenación del Territorio pretende recomendar a los Estados miembros una serie de principios comunes, tendentes principalmente a

---

<sup>126</sup> PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* p. 57. Según esta autora, las nuevas formas de intervención estatal parecen inspirarse en las prácticas comunitarias. En este sentido, cita la *Nuova programmazione* iniciada por el Departamento de Desarrollo y Cohesión del Gobierno Ciampi, que no elimina el valor, siquiera simbólico, del intento de crear una programación integrada y unitaria del territorio en el que éste se sitúe como referencia para la definición de los métodos y procedimientos de trabajo en el desarrollo de las políticas. Ésta incluye instrumentos como el Pacto Territorial (*Patti Territoriali*) y los Contratos de Área (*Contratti d'area*), que otorgaron al territorio un carácter estratégico como parte de las políticas de desarrollo económico, y que, a su vez, han constituido un modelo para experimentos recientes, como, por ejemplo, los Pactos de Planificación (*Patti di Pianificazione*) y los Pactos Agrícolas (*Patti Agricoli*)

<sup>127</sup> La CEMAT viene reuniéndose de manera periódica cada dos o tres años desde 1970, a raíz de una propuesta del Consejo de Europa en tal sentido en 1968. Participan en ella los Ministros responsables de ordenación del territorio de los países miembros del Consejo de Europa y de una serie de países observadores. También representantes de organizaciones gubernamentales internacionales interesadas (OCDE, Comisión Europea, Parlamento Europeo, etc.). HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 213.

<sup>128</sup> Por ejemplo, la CEMAT en la Grande Motte (1973) se ocupó de la formulación de los grandes objetivos de una política europea de ordenación del territorio; la de Viena (1978) se dedicó a la elaboración de líneas directrices de una política de ordenación del territorio en las áreas rurales de Europa; la de Torremolinos (1983) adoptará la Carta de Ordenación del Territorio; la de Valencia (1987), reiterará la necesidad de elaborar un “Esquema de Ordenación del Territorio” (Declaración de Valencia), como ya había propuesto en 1983 el Parlamento Europeo, etc. HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* p. 213.

reducir las desigualdades regionales y alcanzar una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida<sup>129</sup>.

### **A. Antecedentes y significado.**

La CEMAT de Viena (1978), centrada en la elaboración de unas líneas directrices para una política de ordenación del territorio en las áreas rurales de Europa, acordó proponer la redacción de una Carta Europea de Ordenación del Territorio, cuyo primer proyecto será preparado por el Comité de Altos Funcionarios y presentado en la Quinta CEMAT (Londres, 1980), con el apoyo de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa<sup>130</sup>.

El Comité de Altos Funcionarios introdujo durante los tres años siguientes diversas modificaciones en el texto, que será aprobado definitivamente en la Sexta CEMAT, celebrada en Torremolinos (Málaga) los días 19 y 20 de mayo de 1983.

A su vez, el propio preámbulo del texto de 1983 afirma que la Carta es sucesora de tres documentos promulgados anteriormente por el propio Consejo de Europa:

En primer lugar, la Carta Europea del Agua, de mayo de 1968, en la que el Consejo de Europa expresa su preocupación por este imprescindible recurso natural que precisa de la cooperación internacional. El documento defiende una planificación en la que se concilien, a la vez, las necesidades a corto y a largo plazo, así como su racional gestión, conservación y distribución.

También cita la Carta Europea de los Suelos, de mayo de 1972, en la que se pretende que las autoridades nacionales planifiquen de manera racional y coordinada el uso de este recurso para garantizar su conservación a largo plazo, luchando contra su degradación y contra la desertificación, y previendo, en los casos necesarios, su restauración, todo ello con el fin de mantener, al menos, su capacidad de producción.

En tercer lugar, se refiere a la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, de septiembre de 1975, que señala la importancia de mejorar y de salvaguardar para las generaciones futuras el rico patrimonio cultural urbano y rural europeo.

Por último, y aunque no se recoge en el preámbulo de la Carta, PAREJO NAVAJAS añade también la Carta Europea del Litoral de 1981<sup>131</sup>. Esta Carta muestra su preocupación por la protección de las zonas costeras frente a las fuertes presiones que sufren estos sensibles y limitados espacios. Para la salvaguardia y la puesta en valor del litoral europeo, dada su contribución al desarrollo económico regional, la

---

<sup>129</sup> Preámbulo de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa).

<sup>130</sup> Respecto al origen y evolución de la Carta Europea de 1983, *vid.* FUENTES BODELON, Fernando. "El Proyecto de Carta Europea de Ordenación del Territorio". Estudios Territoriales, núm. 4, 1981, pp. 121-148. El texto presentado en Londres, en 1980, puede verse en la revista Estudios Territoriales, núm. 1, 1981.

<sup>131</sup> Aunque esta Carta no es del Consejo de Europa, sino de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Europea, aprobándose en octubre de 1981 en Creta y siendo ratificada por el Parlamento Europeo en junio de 1992. PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 118-119. También podríamos añadir la Carta Ecológica de las Regiones de Montaña en Europa de 1976. *Vid.* HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* pp. 216 y 219-220.

Carta defiende la acción coordinada de las distintas instancias europeas, nacionales, regionales y locales competentes.

No obstante la amplia relevancia que se atribuye a la Carta de Torremolinos, punto de referencia obligado en cualquier estudio sobre la materia, por cuanto que fija por vez primera y a nivel europeo el concepto de ordenación del territorio, se afirma que, en la práctica, ha sido más bien escaso el desarrollo de sus recomendaciones en cuanto a realización de sus objetivos fundamentales y particulares, así como respecto a la consolidación de la cooperación europea<sup>132</sup>.

Ello no es óbice para que su concepto y objetivos fundamentales hayan sido recogidos en los preámbulos o exposiciones de motivos de leyes de varias comunidades autónomas<sup>133</sup>, como nuestra primera Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la Comunitat Valenciana.

También fue recogida e interpretada por nuestro Tribunal Constitucional, con ocasión, entre otras, de su sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas<sup>134</sup>.

## **B. Definición, notas características y objetivos.**

La Carta Europea de 1983, claramente influenciada por el modelo francés, suma e integra en un mismo documento este modelo y el alemán, adoptando el concepto más amplio o extenso que podía darse, al definir la ordenación del territorio como *“la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”*<sup>135</sup>.

De este modo, se pretende imbricar la planificación económica y la planificación física con las materias de protección del medio ambiente, de la cultura y del bienestar social.

---

<sup>132</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *op. cit.* pp. 213-214.

<sup>133</sup> Por ejemplo, la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón; la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia; la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; o la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio de les Illes Balears.

<sup>134</sup> *“(…) La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica, y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, citada por muchos de los recurrentes, la define como ‘expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad’. Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”*. En similares términos, las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, y 28/1997, de 13 de febrero.

<sup>135</sup> PAREJO ALFONSO *“La organización administrativa de la ordenación del territorio”*. *op. cit.* p. 17) advierte que *“el concepto consagrado en la Carta Europea de 1983 coincide sustancialmente con el que sostienen PETER RILL y HEINZ SCHÄFTER (‘Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung’, 1975: ordenación del territorio es el conjunto de los actos estatales dirigidos a configurar el espacio estatal o partes del mismo conforme a fines y objetivos políticos determinados, especialmente bajo la forma de directrices económicas, sociales y culturales”*.

La Carta añade a la definición: *“Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*.

El carácter tan amplio de esta definición nos permite sentar una serie de límites al concepto, pero también nos deja entrever que el mismo puede variar de manera importante en función de las circunstancias y notas que concurren en los distintos modelos nacionales que hemos esbozado, lo que no deja de aumentar las dificultades.

Como “disciplina científica”, y tal como se ha advertido al comienzo de este capítulo, la ordenación del territorio se caracteriza por ser necesariamente compleja y multidisciplinar, dado que el territorio es esencialmente plurifuncional y permite análisis desde diferentes disciplinas científicas y con diferentes objetivos<sup>136</sup>. En su relación con el ordenamiento jurídico, se sitúa indudablemente dentro del Derecho Administrativo.

En cuanto a “técnica administrativa”, y siguiendo a ENÉRIZ OLAECHEA<sup>137</sup>, se caracteriza por su intervención en el ámbito de las actividades públicas y privadas, con la finalidad de delimitar su contenido y de fijar la prioridad de unas partes sobre otras en su aplicación sobre un mismo soporte o espacio territorial, que es escaso y consumible. Se trata claramente de una función pública.

Es también indudablemente una materia esencialmente política, a la que se le atribuye un carácter interdisciplinario y global, dado que debe procurar la coordinación y coherencia de las distintas políticas sectoriales que se proyectan sobre un mismo territorio<sup>138</sup>. Es por ello, al mismo tiempo, una “técnica de coordinación” entre las distintas Administraciones con competencias decisorias sobre el territorio, pues precisa de mecanismos jurídicos que garanticen que la organización física del espacio se realiza según el “concepto rector” pretendido. Para ello, y al igual que sucede con otras esferas de la acción administrativa pública (recursos naturales, obras públicas e infraestructuras, patrimonio cultural, etc.), se sirve de la técnica de la Planificación.

---

<sup>136</sup> Como señala ASÍS ROIG (*“La ordenación del territorio y los Planes que la definen”* in PAREJO ALFONSO, Luciano (dir.) y otros. *“Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid – Marcial Pons. Madrid, 1998. pp. 136-137), el concepto formulado en la Carta se compone de dos elementos fundamentales: territorialidad (*“expresión espacial... de toda la sociedad”*) y complejidad (*“de la política económica, social, cultural y ecológica”*), razón por la cual el texto admite la existencia de diferentes perspectivas de planteamiento.

<sup>137</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (*op. cit.* pp. 57 y 226).

<sup>138</sup> Según la sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero: *“la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal. (...) Como este Tribunal ya señalara en su sentencia 149/1991, en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una “política” (v.gr., protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.) y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública. Tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas”*.

Para MENÉNDEZ REXACH<sup>139</sup> debe distinguirse la “política”, que presupone la existencia de un haz de competencias de diversa amplitud, generales o sectoriales, distribuidas entre las diferentes Administraciones territoriales, de la “competencia” propiamente dicha, pues el concepto de ordenación del territorio supone un título específico que corresponde a una sola entidad, en nuestro caso a las comunidades autónomas.

Coincidimos con PAREJO NAVAJAS<sup>140</sup> en que, lo que la Carta Europea quiere dar a entender al calificar la ordenación del territorio como “política y técnica”, es que se trata de una materia que fija unos objetivos –políticos- poniendo al mismo tiempo una serie de elementos instrumentales –técnica- al servicio de esos objetivos.

Tras resaltar la necesidad de su dimensión europea, el texto proclama que *“el hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio, cuyo objetivo es el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana”*.

A continuación, exige una serie de notas metodológicas que deben caracterizar la política de ordenación del territorio:

- a) democrática, para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos;
- b) global, asegurando la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global o común;
- c) funcional, de manera que respete los valores de las culturas regionales y comarcales, y estos a veces por encima de las fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países; y
- d) prospectiva, tomando en consideración las tendencias actuales y el desarrollo a largo plazo de los procesos económicos, sociales, culturales, ecológicos y medioambientales.

A estas notas añade la exigencia de su aplicación “conciliadora”, dado que debe tomar en consideración la existencia de una multitud de decisores individuales e institucionales que influyen en la organización del territorio, el carácter aleatorio de los estudios prospectivos, las tensiones del mercado, las particularidades de los sistemas administrativos, la diversidad de las condiciones socioeconómicas y el medio ambiente.

---

<sup>139</sup> MENÉNDEZ REXACH, Ángel. *“Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”*. Documentación Administrativa, núm. 230-231, 1992. pp. 247-251.

<sup>140</sup> PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 116-117. La autora destaca el error terminológico y la confusión que, en su opinión, habría cometido nuestro Tribunal Constitucional en las referidas sentencias 149/1991, de 4 de julio, y 40/1998, de 19 de febrero, al interpretar los términos “política” y “técnica” para definir el concepto de ordenación del territorio. Según el Tribunal, la ordenación del territorio pertenece a los títulos competenciales establecidos por referencia a una política y no a un sector concreto del ordenamiento o de la actividad pública. Por ello, se trata no ya tanto, aunque también, de una “técnica”, sino preferentemente de una “política”, al tiempo que la entiende concebida a través de una aproximación interdisciplinar y global, tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio. De este modo, el Tribunal está asociando el término “política” al de competencia de carácter horizontal, y el de “técnica” a las competencias sectoriales con incidencia en el territorio. A este punto volveremos a referirnos en el capítulo IV.



A la vista de lo expuesto, podemos afirmar que la ordenación del territorio se corresponde con las grandes decisiones con incidencia territorial que adoptan las distintas Administraciones y que las anteriores premisas o exigencias ponen de manifiesto la necesidad de que ésta abarque espacios más amplios que los propios de la ordenación urbanística, así como diferentes escalas y niveles: regional, nacional y supranacional.

Estas grandes decisiones deben ser acordadas y ejecutadas de acuerdo con una serie de objetivos, que deben satisfacerse y que son también expresados en la Carta. Por un lado, unos objetivos fundamentales que deben seguirse de forma paralela. Por otro lado, en un anexo, incluye unos objetivos específicos referidos a áreas o regiones concretas (rurales, urbanas, fronterizas, de montaña, retrasadas o en declive, costeras e islas).

Los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio que, a su vez, determinan las áreas y materias que conforman su contenido, son los siguientes:

1) El desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones, objetivo que vincula la ordenación del territorio con las disciplinas y la planificación económica<sup>141</sup>.

2) La mejora de la calidad de vida, que enlazaría con la teoría del Estado social y, por ello, con la política de bienestar social y con las exigencias del principio de igualdad real y efectiva<sup>142</sup>.

3) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, objetivo que vincula estrechamente la ordenación del territorio con la protección del medio ambiente, que incluye también las bellezas naturales y el patrimonio cultural y arquitectónico<sup>143</sup>.

4) La utilización racional del territorio, objetivo que también conecta la ordenación del territorio con la protección del medio ambiente, si bien logra definir de forma más precisa lo que se entiende por ordenación del territorio en su concepción más estricta, esto es, una ordenación física del espacio, destinada fundamentalmente

---

<sup>141</sup> Este objetivo debe lograrse teniendo en cuenta: a) los procesos económicos y peculiaridades que afectan a las distintas regiones de Europa y el papel de los ejes de desarrollo y de las redes de comunicación; b) el control del crecimiento de las regiones congestionadas o de aquellas que presenten una evolución demasiado rápida; c) el desarrollo de las regiones que mantienen un cierto retraso; d) el mantenimiento y adaptación de las infraestructuras indispensables que permitan un nuevo impulso de las regiones en decadencia o amenazadas por graves problemas de desempleo, principalmente por las migraciones de mano de obra a nivel europeo; y e) la conexión de las regiones periféricas que tengan exigencias específicas y dispongan de una potencial estructura de reequilibrio socioeconómico con los centros industriales y económicos de Europa.

<sup>142</sup> Objetivo a lograr, por un lado, a través de políticas sectoriales que tiendan a la mejora del marco de vida cotidiana, en materia de vivienda, trabajo, cultura u ocio, donde se han de desarrollar las relaciones en el seno de las comunidades humanas, y el crecimiento del bienestar individual. Por otro lado, mediante la creación de equipamientos económicos, sociales y culturales que respondan a las aspiraciones de las distintas capas de población y aseguren, por la elección de su localización, una utilización óptima de los mismos.

<sup>143</sup> Ello promoviendo estrategias que reduzcan al máximo los conflictos que surgen entre las crecientes necesidades de los recursos naturales y la exigencia de su conservación, así como mediante una administración responsable del marco natural, de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora, con atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico.

a disponer la organización y el desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales, y de las grandes infraestructuras<sup>144</sup>

En aras de la eficacia y de la eficiencia de las decisiones administrativas a adoptar, el documento pone el acento en el principio de coordinación, que debe asegurarse tanto “entre los distintos sectores”<sup>145</sup> como “entre los diferentes niveles de decisión” (europeo, nacional, regional y local), los cuales deben distribuirse de forma equitativa los recursos financieros. También exige que cada uno de los niveles de decisión considere en su actuación las medidas tomadas o previstas por los otros niveles, ya sean superiores o inferiores, así como el consiguiente intercambio regular de información.

Para ENÉRIZ OLAECHEA<sup>146</sup>, en cierto modo, la Carta estaría instituyendo un “principio de jerarquización” en la actividad territorial, al quedar vinculadas las decisiones de los niveles inferiores a las de los niveles superiores, lo que debería tener su reflejo en la elaboración de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio.

Al nivel local le corresponde la *“coordinación de los planes de ordenación de las autoridades locales, que deben tener en cuenta los intereses de la ordenación regional y nacional”*.

El nivel regional es considerado *“el marco más apropiado para la puesta en práctica de la política de ordenación del territorio”*, y se le encomienda la coordinación de todas las actuaciones que provengan indistintamente de los cuatro niveles.

En cuanto al nivel nacional, le compete *“la coordinación de las distintas políticas de ordenación del territorio y de las ayudas a las regiones, y la concentración entre objetivos regionales y nacionales”*.

Por último, a la escala europea le corresponde *“la coordinación de las políticas de ordenación del territorio a fin de realizar los objetivos de importancia europea y un desarrollo general equilibrado”*.

Visto lo arriba expuesto y en una perspectiva general, puede afirmarse con ARGULLOL MURGADAS que política del territorio y región son expresiones estrechamente relacionadas en la experiencia político-jurídica europea, y que la política del territorio es, bajo un determinado perfil, la síntesis de la aptitud política o de gobierno de una región<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> Este objetivo debe alcanzarse mediante el control de la implantación, la organización y el desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales y de las grandes infraestructuras, la protección de las zonas agrícolas y forestales, y la elaboración de una política de suelo que haga posible la realización de los objetivos de interés general.

<sup>145</sup> A fin de lograr una óptima distribución de la población, de las actividades económicas, del hábitat, de los equipamientos colectivos y de las fuentes de energía; los transportes; el abastecimiento del agua y el saneamiento de las aguas residuales; la eliminación de los ruidos y residuos; la protección del medio ambiente, de las riquezas y de los recursos naturales, históricos y culturales.

<sup>146</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (*op. cit.* p. 59).

<sup>147</sup> Ello incluso en modelos de Estado unitarios en los que la región no se ha llegado a configurar como estructura política-jurídica. ARGULLOL MURGADAS (*“Estudios de Derecho Urbanístico”*. *op. cit.* p. 420).

Por ello resulta llamativa la expresión “puesta en práctica” utilizada por la Carta al referirse al nivel regional, ya que indica la autoridad a la que se atribuye la facultad de gestión en esta materia. La Carta parece inhabilitar al nivel nacional para intervenir directamente en la gestión regional de la ordenación del territorio, permitiéndole ejercer sólo una labor de coordinación y control, al tiempo que configura la ordenación urbanística como tarea propia del nivel local.

En definitiva, y según ENÉRIZ OLAECHEA, la ordenación del territorio se rige por los criterios del interés supramunicipal y del equilibrio global, títulos suficientes como para permitir a las instituciones europeas intervenir en cualquier parte de su territorio a través de decisiones generales<sup>148</sup>.

#### 4. Notas conceptuales desde la perspectiva doctrinal española.

La dificultad para definir un concepto de ordenación del territorio no ha escapado a la doctrina española, en la que no encontramos claras posiciones unánimes. Más bien se reflejan en ésta distintas posturas heterogéneas en función de las diferentes perspectivas e influencias políticas o económicas y en función del contexto histórico, al igual que ocurre en el ámbito del Derecho comparado. También se constatan algunos cambios en la concepción teórica mantenida por algunos autores, en buena parte fruto de la evolución del ordenamiento jurídico. Incluso hay hasta quien llega a considerar infructuosa la búsqueda de un concepto operativo<sup>149</sup>. Todos estos hechos y circunstancias acentúan el carácter cambiante o revisable del concepto de ordenación del territorio.

Y es que, tal como ha puesto de manifiesto, entre otros, PÉREZ ANDRÉS<sup>150</sup>, no resulta sencillo dar una sistemática al conjunto de concepciones que, sobre la “teoría de la función pública de ordenación del territorio”<sup>151</sup>, nos podemos encontrar. El autor cuestiona la sistematización realizada previamente por ENÉRIZ OLAECHEA<sup>152</sup>, el cual ordena dos grandes grupos:

Un primer grupo próximo o asimilado en su finalidad, objetivos y técnicas al modelo francés y al esbozado por la Carta Europea de 1983, al que denomina acepción amplia, en el que se vincula la planificación física con la económica y que fundamentalmente persigue el desarrollo equilibrado de las regiones.

Y un segundo grupo próximo al modelo federal alemán, al que denomina acepción estricta, en el que se concibe la ordenación del territorio como una técnica administrativa próxima al urbanismo, coordinadora de las políticas sectoriales, especialmente en materia de infraestructuras, directora de la actividad urbanística municipal y centrada en la protección del medio ambiente.

Se cuestiona esta división por tratarse de concepciones básicamente distintas respecto al contenido y funcionalidad que atribuyen a la ordenación del territorio. Se considera que estas concepciones o acepciones no deben medirse bajo un mismo

---

<sup>148</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (*op. cit.* p. 59).

<sup>149</sup> MARTÍNEZ DÍEZ, Roberto. “Pasado, presente y futuro de la ordenación del territorio en España”. Ciudad y Territorio, núm. 55, 1983. p. 67.

<sup>150</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* p. 129.

<sup>151</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”. *op. cit.* p. 63).

<sup>152</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (*op. cit.* p. 49).

parámetro y que deben matizarse más las distintas posturas mantenidas por los autores. Posturas que –además– han ido evolucionando a lo largo del tiempo.

Las circunstancias derivadas, primero, de la llamada “crisis de la planificación”<sup>153</sup>, producida a su vez como consecuencia de la crisis económica del petróleo de 1973, la posterior aparición del nuevo marco de distribución territorial de competencias que inauguraron la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía, así como la definición que sobre la ordenación del territorio se recogió en la Carta Europea de 1983, necesariamente tuvieron su reflejo en las definiciones y propuestas mantenidas por la doctrina.

Es por ello que podemos tomar como punto de inflexión la Constitución de 1978, texto que, como se verá, reconoce la existencia de esta materia como función pública distinta del urbanismo (artículo 148.1.3), al tiempo que reconoce una serie de principios rectores de la política social y económica que deben informar todo el ordenamiento jurídico y a los que todos los poderes públicos deben responder en su actividad, especialmente en la de carácter planificador. Si bien cabe advertir que las distintas posiciones que encontramos en la década de los setenta se mantendrán posteriormente con algunos pequeños matices tras la puesta en marcha del Estado autonómico.

#### **A. Posiciones doctrinales iniciales.**

Coincidiendo con el apogeo de los Planes de Desarrollo Económico y Social, a los que nos referiremos en el siguiente capítulo, encontramos no pocas posiciones doctrinales influenciadas por el modelo adoptado en Francia tras la Segunda Guerra Mundial. Este modelo fue bien acogido por corrientes próximas a los planteamientos de las ciencias económicas y de la geografía.

Se trata de autores que ponen el acento en los aspectos socioeconómicos de la ordenación del territorio y para los que la nota más característica o diferenciadora de la misma sería la de conformar una técnica de plasmación geográfica de la planificación económica, tal como ocurría en el modelo clásico francés. En esta corriente, la ordenación del territorio se desmarca claramente del concepto y del ámbito tradicional de la ordenación urbanística, orientándose hacia ámbitos mayores, como el comarcal, el regional o, incluso, el nacional.

Entre otros, podemos citar los estudios de FEAL LAGO<sup>154</sup> y los de RUBIALES TORREJÓN<sup>155</sup>, especialmente interesados por el modelo francés, y para los que,

---

<sup>153</sup> La crisis de la idea misma de planificación fue puesta de manifiesto, entre otros, por Roberto MARTÍNEZ DÍEZ (*“Pasado, presente y futuro de la ordenación del territorio en España”*. op. cit. pp. 55-75), autor para el que la ordenación del territorio no sería sino la superación del concepto tradicional de la ordenación urbanística, a la que se añadiría también una “raíz económica” en los años sesenta y setenta del siglo XX y una “raíz infraestructural”. Considera que “*junto a la propia crisis del urbanismo, ya verdaderamente manifiesta, ocupa un papel importante en esta fuerza expansiva la crisis de la planificación del desarrollo, y, ahora sí, la ordenación del territorio se presenta, en alguna medida, como alternativa*”.

<sup>154</sup> El autor considera la ordenación del territorio como un tipo de planificación económica. Por ello defiende claramente que “*hay que romper el aislamiento respectivo de la ordenación del territorio y del crecimiento económico, y elevarse hasta una concepción global del desarrollo que recoja las repercusiones geográficas del progreso técnico, al igual que las de la evolución económica y social*”. FEAL LAGO, Carlos. “*La política francesa de ordenación del territorio en la última década*”. op. cit. pp. 26-28.

decididamente, debía extenderse el ámbito de la ordenación del territorio a las orientaciones geográficas del desarrollo económico y social.

También hemos de destacar a LÓPEZ RODÓ, considerado uno de los principales responsables políticos de los Planes de Desarrollo durante los años sesenta y hasta 1973. Durante la etapa de mayor auge de la planificación del desarrollo económico, este autor consideró a la ordenación del territorio como una parte importante de la macroplanificación económica que se venía practicando, siendo ésta la que debía llevar el peso principal y estando la planificación física subordinada a la económica.

No obstante, al entrar en decadencia años más tarde la idea de macroplanificación económica, y al compás de los primeros pasos del Estado autonómico, reconocerá que la ordenación del territorio está más ligada a la ordenación urbanística que a la planificación económica, y, considerará a la ordenación del territorio desde un punto de vista teórico como concepto intermedio entre la planificación económica y la urbanística<sup>156</sup>.

Sin embargo, para la mayor parte de la doctrina española, la ordenación del territorio se habría definido a partir de la superación del concepto tradicional de urbanismo<sup>157</sup>.

Como muestra de ejemplo, podemos citar a MARTÍN BLANCO<sup>158</sup>, que en 1968 definirá claramente la ordenación del territorio del siguiente modo:

*“Ya he señalado en otra ocasión los trazos esquemáticos de la evolución del urbanismo en sus métodos, alcance y finalidades: de ser el arte de ordenar la ciudad o una planificación urbana ha pasado a ser una función pública de ordenación del territorio; de ser un urbanismo con métodos y soluciones artesanas se ha convertido en un urbanismo científico; de ser concebido como un conjunto de meras limitaciones, prohibiciones, prohibiciones o restricciones, ha pasado a ser un urbanismo activo, operacional u operativo que lleva en sí mismo la dinámica de desarrollo o evolución; en una visión más amplia, no ya de futuro, sino en su actual perspectiva como ordenación del territorio, adquiere el rango de valor de un elemento de política económico-social de gobierno”.*

---

<sup>155</sup> RUBIALES TORREJÓN, Amparo. *“La Región: historia y actualidad”*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1973. Este estudio contiene una referencia expresa al desarrollo económico francés y a la planificación regional.

<sup>156</sup> LÓPEZ RODÓ, Laureano. *“La ordenación territorial y las Comunidades Autónomas”*. Estudios Territoriales, núm. 3, 1981. p. 18.

<sup>157</sup> El propio Pedro BIGADOR, en el discurso de apertura del I Congreso Nacional de Urbanismo, celebrado en 1959 (Ed. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1962. p. 59), decía que *“el Urbanismo no se detiene en los límites de un casco urbano; como ordenación de la vida colectiva, sobre la geografía es una ordenación territorial de actividades (...) Llegado el momento se integra o se confunde con los planes de desarrollo económico. Desde luego, cabe discutir si en este grado la ordenación territorial puede seguir llamándose Urbanismo”*. Cit. in SERRANO GUIRADO, Enrique. *“Planificación territorial, política del suelo y administración local”*. op. cit. p. 18.

<sup>158</sup> MARTÍN BLANCO, José. *“La especulación del suelo en la problemática general urbanística”*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 7, 1968. pp. 30 y 31. Para el autor, la concepción del urbanismo como ordenación del territorio *“se asienta sobre nuevas realidades urbanas, cuya constatación, diariamente creciente, postula nuevos estilos de acción, nuevas fórmulas jurídico-administrativas que las configura y las institucionalización de estructuras adecuadas”*.

Otras visiones que parten o se centran en los orígenes urbanísticos de la ordenación del territorio pueden encontrarse en ROMAY BECCARÍA<sup>159</sup>, MEILÁN GIL<sup>160</sup> y en SERRANO GUIRADO<sup>161</sup>, si bien estos autores pondrán de relieve, en mayor o menor medida, la ineludible necesidad de poner en contacto la planificación física con el sistema de planificación económico-social.

Una posición claramente intermedia o de síntesis la encontramos en SÁENZ DE BURUAGA<sup>162</sup>, el cual mantiene que la ordenación del territorio no debe confundirse ni con la ordenación urbanística ni con la política de desarrollo regional, aunque reconozca que esté íntimamente emparentada con estos conceptos.

También Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y SALAS HERNÁNDEZ<sup>163</sup>, para los que, en cierto modo, la planificación económica y la urbanística serían los datos de

---

<sup>159</sup> ROMAY BECCARÍA, José Manuel. *“El planeamiento urbano y rural en España”* in GARNER, J.F. *“Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental”* (traducción española). Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1976. pp. 205 y ss. Este autor empleará el término *“planeamiento urbanístico territorial”*.

<sup>160</sup> MEILÁN GIL, José Luis. *“El territorio, protagonista del desarrollo”*. op. cit. p. 80. Este autor defiende que la planificación urbanística, considerada ésta sólo en su dimensión física, ha de integrarse con la planificación económica –o conjunto de previsiones sobre el aprovechamiento económico del espacio- en una *“planificación integral del territorio”*.

<sup>161</sup> SERRANO GUIRADO, Enrique. *“Planificación territorial, política del suelo y administración local”*. op. cit. pp. 17-25. El autor expresa la necesidad de interconexión entre la planificación física (*“la ordenación del territorio nacional”*) y la económica, dada la continua y directa relación que entre ambas planificaciones se origina con los problemas relativos a la demografía, la localización industrial o con la política de suelo propiamente dicha. Incluso llega a afirmar que, en el fondo, se trataría de una única ordenación, considerada desde diversos puntos de vista concordantes, esto es, de una *“síntesis directiva de la ordenación política, económica y social”*. Se trataría de enmarcar y ensamblar las distintas planificaciones sectoriales en una *“síntesis de representación y de dirección unitaria de la política nacional”*, pues, en caso contrario *“pueden viciarse esencialmente las posibilidades de ese mismo desarrollo económico y las necesarias y urgentes de orden social”*, y todo ello *“para permitir la existencia de ciudades orgánicas y económicamente óptimas”*.

<sup>162</sup> SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. *“Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia”*. op. cit. pp. 14-15 y 229. Este autor definió la ordenación del territorio como el *“estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes con vistas a su integración en áreas supramunicipales”*. El aspecto prospectivo es imprescindible en toda ordenación que suponga una imagen de futuro. Años más tarde, este mismo autor (*“Sentido de la ordenación territorial en la España actual”*. Estudios Territoriales, núm. 7, 1982. pp. 19 y 20), denunciará la minimización del concepto en España, ligado meramente a la planificación física y al urbanismo, y señalará hasta tres posibles significados de la ordenación del territorio como concepción integradora. En primer lugar, se trata de localizar óptimamente las actividades sectoriales y los asentamientos humanos en el territorio, a fin de maximizar su productividad global. En segundo lugar, es un instrumento de armonización del desarrollo de los distintos espacios territoriales. En tercer término, es un medio necesario –aunque no suficiente- para lograr la integración socioeconómica de los distintos espacios regionales, así como del espacio nacional y, a largo plazo, del espacio de integración europea.

<sup>163</sup> MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián y SALAS HERNÁNDEZ, Javier. *“El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica”* in MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (coord.) y otros. *“Descentralización Administrativa y Organización Política”*. Tomo III (Nuevas fórmulas y tendencias). Alfaguara. Madrid, 1973. pp. 223 y 271-275. Los autores describen gráficamente la evolución de la ordenación del territorio, señalando que, en una primera fase, la planificación económica pretendió satisfacer inicialmente la necesidad

partida, cuya síntesis posterior daría lugar a la denominada planificación territorial u ordenación del territorio, en la que se integrarían tanto las actividades de localización de las distintas actividades económicas, como la estructuración de las diversas clases o tipos de núcleos urbanos y su ordenación. La ordenación del territorio constituiría por ello una auténtica síntesis y un nuevo marco de referencia general, superando las limitaciones propias que la planificación física y la económica presentan aisladamente.

Estas últimas posturas, y también la defendida por MORELL OCAÑA<sup>164</sup>, merecen ser destacadas por cuanto que atribuyen a la ordenación del territorio un carácter globalizador de las distintas políticas con incidencia en el territorio, políticas que se consideran sectoriales.

## **B. Doctrina posterior a la Constitución de 1978.**

Las diversas posturas arriba apuntadas van a tener una cierta continuidad tras los primeros pasos del Estado autonómico inaugurado por la Constitución de 1978, si bien con el paso del tiempo va a ir consolidándose claramente una concepción próxima al modelo federal alemán arriba expuesto. Con todo, cabe advertir que tampoco resulta extraño encontrar posturas mixtas o una evolución en la posición originalmente mantenida por algún autor.

### **a) Orígenes urbanísticos de la ordenación del territorio.**

Los escasos frutos logrados por la legislación española para que la ordenación del territorio se imbricase adecuadamente en la práctica con los instrumentos de planificación económica hará que sigamos encontrando a un importante grupo de autores para los que la ordenación del territorio sería, *de lege data*, una suerte de urbanismo supralocal, que explicaría sus orígenes a partir de una cierta evolución del tradicional ámbito y objeto de la ordenación urbanística, siguiendo los planteamientos adoptados por el “regionalismo urbanístico”.

Dentro de este grupo, podemos situar la postura mantenida por los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>165</sup> a comienzos de los años ochenta,

---

de previsión del desarrollo sectorial, pero que, en un momento posterior, se constató también la necesidad de plasmar las previsiones de localización espacial de las inversiones públicas y privadas. Para estos autores, sólo puede lograrse una auténtica planificación territorial cuando se introducen en la misma tanto la técnica de las limitaciones a la propiedad, característica de la planificación urbanística en sentido estricto, como la propia de la planificación económica “vinculante” en relación con la iniciativa privada.

<sup>164</sup> MORELL OCAÑA, Luis. *“Estructuras locales y ordenación del espacio”*. Op. cit. p. 29. Se deduce claramente de sus palabras, cuando afirma lo siguiente: *“La ordenación del territorio es, pues, más que una política concreta, el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas. De entre ellas, por su importancia y por su tendencia a visiones generalistas, destacan poderosamente dos: la urbanística y la del desarrollo económico. Precisamente, en cada país, la política de ordenación del territorio ha nacido o va naciendo como consecuencia de la necesidad de desbordar la incómoda estrechez en que se encontraban ambas al llegar a un nivel determinado de su evolución, y de superar las visiones parciales (física y económica) de la organización del espacio en que venían moviéndose. En cualquier caso, la política de ordenación del territorio tiende a situarse en un plano más alto y uncir en una sola planificación general las distintas planificaciones concretas, quedando éstas convertidas en planificaciones de carácter sectorial”*.

<sup>165</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Lecciones de Derecho Urbanístico”*. op. cit. p. 37. Por su parte, PAREJO ALFONSO (*“Derecho Urbanístico”*).

cuando explican que: “el urbanismo, entendido como la técnica de creación y desarrollo de las ciudades, no es ciertamente, una invención de nuestro tiempo, pero sí lo es, con toda evidencia, su pase a primer plano y, a la vez, su generalización, la extensión de su ámbito de responsabilidad más allá de la ciudad propiamente dicha (que le prestó inicialmente su nombre), hasta abarcar el espacio entero (el urbanismo, decía por eso BARDET, se ha convertido hoy en un “urbanismo”, extendido al orbe en su conjunto)”.

En un sentido similar se han pronunciado Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>166</sup>, CARCELLER FERNÁNDEZ<sup>167</sup>, PEMÁN GAVÍN<sup>168</sup>, PALLARÉS MORENO<sup>169</sup>, ESCRIBANO COLLADO<sup>170</sup> o QUINTANA LÓPEZ<sup>171</sup>. También GARCÍA

---

*Instituciones básicas*”. op. cit. p. 42) afirmaba tajantemente lo siguiente: “Sustantivamente, la ordenación urbanística consiste en último término en la localización racional, funcional y equilibrada de las actividades humanas (uso del suelo y la edificación), con incidencia en el medio físico y con repercusión social o colectiva, coordinada con las exigencias del desarrollo económico-social y al servicio –elemento teleológico de definitiva trascendencia- del bienestar de la población. Es, pues, una ordenación global en el doble sentido de no serle ajena, en principio, ninguna actividad humana de utilización o transformación del suelo y de comprender la totalidad del territorio nacional. El urbanismo no se reduce así, en la Ley del Suelo, a la ciudad, sino que rebasa dicho ámbito para satisfacer su vocación totalizadora. En definitiva, el urbanismo para la Ley del Suelo no es la ordenación de la ciudad y de su desarrollo, sino más bien equivalentes a lo que doctrinalmente se ha venido en llamar ‘ordenación del territorio’”.

<sup>166</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (“Manual de Derecho Urbanístico”. 23 ed. Civitas. Madrid, 2014. p. 19), según el cual “esta ecuación semántica (urbanismo como ordenación de la ciudad), históricamente válida hasta la segunda guerra mundial, se ha roto estrepitosamente en la segunda mitad del siglo al comprobar hasta qué punto las tensiones que sacuden la vida urbana y todo lo que en el interior de la ciudad ocurre es una función de los fenómenos que tienen lugar fuera de ella, en su ‘hinterland’ inmediato, por lo pronto, y en el contexto general del país entero en su último término”.

<sup>167</sup> CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. “La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 110, 1988. p. 94. Este autor apunta las dificultades para distinguir la ordenación urbanística estricta del macroubanismo, que sería la ordenación del territorio, y que comprende también, entre otras determinaciones, la planificación de las infraestructuras, la distribución u ordenación geográfica de los distintos usos y la protección de la naturaleza: “el urbanismo estricto, sobre todo en punto a gestión urbanística, compete primariamente al Municipio, pero en cuanto interfiere cuestiones de ordenación del territorio -lo cual ocurre a partir de los planes generales municipales inclusive- el planeamiento urbanístico queda sometido al control de la Administración autonómica, que aprueba los planes generales después de examinarlos en todos sus aspectos para comprobar si se adecúan o no a las concepciones políticas o directrices técnicas de la ordenación del territorio”. Vid. asimismo, del mismo autor: “La competencia urbanística de los municipios en la nueva legislación de Régimen Local”. Revista Jurídica de Cataluña, núm. 3, 1987.

<sup>168</sup> PEMÁN GAVÍN, Ignacio. “Límites contenidos en el art. 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de ordenación del Territorio y Urbanismo”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 107, 1988, pp. 63-89. Para este autor, existe una gran similitud conceptual entre la ordenación del territorio y el urbanismo. Considera que la ordenación urbanística tiene también, a su vez, una función ordenadora del territorio, con lo que denota la tremenda cercanía que según él existe entre ambas expresiones, si bien mantiene que la ordenación del territorio es sólo una función de determinación de usos del territorio, previsión de necesidades de infraestructuras y de equipamientos.

<sup>169</sup> PALLARÉS MORENO, Manuel. “La ordenación del territorio”. Revista de Estudios Regionales, vol. VII extraordinario, 1982. pp. 25 y 26.

<sup>170</sup> ESCRIBANO COLLADO, Pedro. “Comunidades Autónomas y ordenación del territorio”. Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 3, 1990, pp. 34, 35 y 56. Sin olvidar la importante conexión de la ordenación del territorio con la planificación económica, entiende que, *de lege data*, ésta viene a constituir un ordenamiento superior de la acción



ÁLVAREZ<sup>172</sup> y ENÉRIZ OLAECHEA<sup>173</sup>, partidarios de reinterpretar el concepto de ordenación del territorio a la luz del articulado de la Constitución de 1978.

Para estos autores, la ordenación del territorio es el resultado de una suerte de evolución de la ordenación urbanística, que quedaría ceñida a lo relacionado con el hecho urbano. Esa evolución hará que se supere tanto su ámbito territorial –que pasa a ser regional e incluso nacional–, como material, al ocuparse también, en mayor medida, de aspectos más globales, como son el diagnóstico y la zonificación del territorio, la ordenación de las infraestructuras o la protección del medio ambiente, pero también la coordinación de las distintas políticas sectoriales, aspecto este último fundamental para el modelo alemán arriba expuesto.

Debemos destacar la posición mantenida por BASSOLS COMA<sup>174</sup>, autor para el que la principal nota diferenciadora de la ordenación del territorio está en su carácter supramunicipal, fruto de la necesidad de una planificación territorial a escala regional. Considera por ello que el nacimiento y la posterior consolidación de la ordenación del territorio como función pública propia se debe a la evolución del urbanismo y de su

---

urbanística contemplada en su conjunto. Considera que la ordenación del territorio fija la política urbanística, *“coordinando las distintas actuaciones a nivel de núcleo de población y definiendo los intereses autonómicos (supramunicipales) referidos a una ordenación homogénea para todo el territorio de la Comunidad Autónoma”*. Encuadra esta nueva función pública en la necesidad de superar la fragmentación y sectorización de la actividad administrativa sobre el territorio, en beneficio de una ordenación unitaria y global de la misma. Por todo ello, pone el acento en los medios e instrumentos de la ordenación del territorio, que se traducen, en principio, en las técnicas de coordinación, armonización e integración de objetivos que están interrelacionados, ya sean actuaciones públicas como privadas. Entiende que *“lo que queda por dilucidar es si nuestro ordenamiento ha recogido, aunque sea parcialmente, esta metodología de actuación sobre el territorio o, por el contrario, estamos hablando de algo vacío de contenido y de alcance jurídicos”*.

<sup>171</sup> QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *“Las actividades mineras y la ordenación del espacio”*, op. cit. pp. 54-58.

<sup>172</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio. *“La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías”*. Estudios Territoriales, núm. 1, 1981. pp. 14, 15 y 46). Más tarde, (*“El concepto de ‘desarrollo regional equilibrado’ en la política de ordenación del territorio”*, Estudios Territoriales, núm. 9, 1983. p. 184) partiendo de los objetivos de la ordenación del territorio establecidos por la Carta Europea de 1983, considerará al desarrollo regional como un objetivo más de la ordenación del territorio, señalando que: *“la consecución de un desarrollo regional equilibrado en Europa se presenta, pues, como un objetivo de las instituciones del Consejo de Europa relacionadas con la ordenación del territorio. Para conseguir dicho objetivo es necesario, en primer lugar, concretarlo en unas metas más definidas y, posteriormente, a través de los instrumentos con los que se puede actuar, establecer las medidas oportunas”*.

<sup>173</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (op. cit. pp. 41, 56 y 60 y ss.). El autor considera que la ordenación del territorio en España trae causa fundamental de la superación del concepto tradicional de ordenación urbanística, que alcanza una perspectiva supramunicipal, si bien analiza las diferencias existentes entre ambos niveles de ordenación. Entiende que *“el urbanismo tradicional es el escalón inferior de la ordenación integral del territorio”*.

<sup>174</sup> BASSOLS COMA, Martín. *“Panorama del Derecho Urbanístico español”*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 100, 1986, p. 111. Para este autor, la legislación urbanística contribuyó decididamente al nacimiento y consolidación de la planificación territorial. Lo expresa claramente en los siguientes términos: *“El sistema urbanístico local no podría seguir considerándose un microcosmos aislado por el contrario, constituía un escenario territorial abierto e interdependiente con el conjunto regional e, incluso, nacional. Los factores dinamizadores del proceso urbanístico se originan a nivel del conjunto nacional y sólo desde instancias nacionales o regionales pueden controlarse y disciplinarse a pesar de que sus efectos visibles sólo se perciben en el seno de la comunidad local”*.

legislación reguladora, si bien reconoce que entre ambas funciones públicas se mantienen vínculos instrumentales y jurídicos.

Por último, cabe apuntar también que, para algunos autores (COSCULLUELA MONTANER<sup>175</sup>, PARADA VÁZQUEZ<sup>176</sup>, GONZÁLEZ NAVARRO<sup>177</sup>, BAÑO LEÓN<sup>178</sup> o ALLI ARANGUREN<sup>179</sup>), la ordenación del territorio comprende o incluiría en su seno la ordenación urbanística, como una política sectorial tributaria de ésta, esto es, como una parte más de un género global y unitario, al margen de que el urbanismo también se caracterice por una perspectiva integral o global, si bien para un ámbito territorial menor.

#### **b) La ordenación del territorio como concepto global y función coordinadora.**

En un segundo grupo, podemos reunir a un conjunto de posturas heterogéneas pero coincidentes, en cuanto que todas consideran que la ordenación del territorio es cualitativamente algo más que la mera evolución de los postulados tradicionales de la ordenación urbanística. Para estas posturas nos encontraríamos ante postulados, objetivos e instrumentos distintos de los urbanísticos.

Resumiendo y simplificando definiciones y matices, podemos señalar que este segundo grupo de autores concibe la ordenación del territorio como una suerte de síntesis orquestada de colaboraciones, poniendo el acento en la función coordinadora de todas las políticas y actividades con incidencia en el territorio, sin perjuicio de que unos presten mayor atención que otros al papel que ha jugado en su origen, y que debería seguir desempeñando, la planificación económica.

Desde una visión próxima a las ciencias económicas y a las teorías de la llamada “economía del bienestar”, TORRES RIESCO<sup>180</sup> ya advertía a comienzos de

---

<sup>175</sup> COSCULLUELA MONTANER, Luis. “Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística”, in MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (coord.). “Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría”. Tomo IV. Civitas. Madrid, 1991. p. 3543.

<sup>176</sup> PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. “Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico”. 14ª ed. Open Ediciones Universitarias. Madrid, 2013. p. 261. Puede deducirse esta postura cuando afirma que, *grosso modo*, “el Derecho urbanístico es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación”.

<sup>177</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. “Bibliografía sobre Derecho Urbanístico. Con un Estudio Complementario sobre ‘Autonomías y Ley del Suelo’”. *op. cit.* p. 232. Indica que puede aceptarse que la expresión “ordenación del territorio” comprende como una de sus especies al “urbanismo” *stricto sensu*.

<sup>178</sup> BAÑO LEÓN, José María. “Derecho Urbanístico Común”. Iustel. Madrid, 2009. p. 104. Para el autor, la política de ordenación del territorio es comprensiva de la urbanística, que compete a las comunidades autónomas, y está condicionada por las bases fijadas por el legislador estatal.

<sup>179</sup> ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. “Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 219, julio-agosto 2005. p. 96. Opina el autor que “la ordenación del territorio es un sistema total y superior al urbanístico, que se integra en aquella”.

<sup>180</sup> TORRES RIESCO, Juan Carlos. “Propuestas para una política de ordenación del territorio en España”. Estudios Territoriales, núm. 8, 1982, p. 49. El autor defiende un concepto amplio de ordenación del territorio, entendido como planeamiento y coordinación de acciones, tanto sobre el territorio, para adaptarlo a las necesidades del sistema socioeconómico, pero

los años ochenta del pasado siglo de las consecuencias a las que conduciría un concepto reducido o estricto de la ordenación del territorio, lastrado por su origen urbanístico y confundido con las políticas de localización industrial, cuando ésta sería sólo una de sus varias facetas.

La distinción entre un sentido amplio y otro estricto de la expresión ordenación del territorio, en función de cuál fuese la relación entre la planificación física y la planificación económica, había sido puesta de manifiesto poco antes por MARTÍN MATEO<sup>181</sup>, para el que la ordenación del territorio sería una técnica al servicio de la política de desarrollo regional y no al contrario.

Sin desconocer las estrechas relaciones con la ordenación urbanística y con la protección del medio ambiente, pone el acento en los aspectos socioeconómicos de la ordenación del territorio, como se deduce claramente de sus palabras:

*“La planificación regional, a escala supramunicipal, pretende ser una síntesis a largo plazo de la planificación física y de la planificación económica. Esto es ni más ni menos lo que viene llamándose ordenación del territorio, en sentido estricto, porque en un sentido amplio, se entiende por tal toda operación que tiene como misión una mayor racionalización del uso del espacio. Ordenación del territorio en EL sentido técnico y preciso aquí asumido, es precisamente un conjunto de decisiones sobre utilización óptima de un territorio a nivel de grandes lineamientos, con un horizonte temporal de medio y largo plazo y de forma tal que el espacio en cuestión constituye una plataforma adecuada para una máxima potenciación de los intereses socioeconómicos de las comunidades que habitan. Es, pues, insisto, una síntesis física y económica de un proceso de racionalización territorial de conductas sociales”.*

Entre los autores que han defendido tesis similares tras la aprobación de la Constitución de 1978, podemos citar también a DE MIGUEL GARCÍA<sup>182</sup> o a

---

también sobre el mismo sistema socioeconómico, a fin de lograr una utilización racional de los distintos recursos y de los distintos equipamientos. Para este autor, los objetivos de la ordenación del territorio son la utilización racional del suelo como recurso escaso y la equidad espacial o territorial. Por ello advierte del impacto que provocan las distintas políticas y acciones sectoriales con incidencia territorial, que deben ser coordinadas. La ordenación del territorio se estructuraría en tres niveles o ámbitos territoriales de actuación: el nacional o central, el regional y el subregional o comarcal. El planeamiento urbanístico correspondería al ámbito municipal, debiendo atenerse a las directrices y objetivos fijados por la ordenación del territorio.

<sup>181</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. *“La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional”*, Revista Española de la Vida Local, núm. 206, 1980, p. 210. Años más tarde (in *“Economía, desarrollo, ecología y ordenación del territorio”*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 110, 1988. Pp. 13-22) ya avanzó en la idea de una ordenación del territorio supranacional al afirmar, refiriéndose al “marco territorial”, que: *“habrá que hacer una ordenación territorial acomodada a los sistemas naturales en juego que en muchos casos pueden coincidir con los límites de una región, de una Comunidad autónoma, como es nuestro caso, con un Estado-nación clásico, pero que en otros casos habrán de ser de carácter supranacional”*.

<sup>182</sup> DE MIGUEL GARCÍA, Pedro. *“La acción territorial y los desequilibrios regionales”*. Documentación Administrativa, núm. 196, 1982. p. 68. Si bien admite también los orígenes urbanísticos de la ordenación del territorio, lo que explica que en un primer momento se centrara en el fenómeno urbano, el autor considera que la ordenación del territorio es una política orientada al desarrollo económico de los espacios regionales, siendo la región su centro de gravedad, como espacio geográfico, entidad administrativa y espacio económico sobre la que se establece una estrategia de desarrollo. Considera que la ordenación territorial se ha convertido finalmente en una “síntesis economía-ecología” en el marco de una planificación integrada.

CARRETERO SÁNCHEZ<sup>183</sup>. Desde otras ramas científicas a FRUTOS MEJÍAS<sup>184</sup> y a LÁZARO ARAÚJO<sup>185</sup>, entre otros.

Si bien habíamos incluido a PAREJO ALFONSO dentro del grupo de autores que consideraban la ordenación del territorio fruto de la evolución histórica de la ordenación urbanística, el autor también reconoce la importancia de la “política de desarrollo regional” en la evolución del concepto de ordenación del territorio, y pocos años más tarde<sup>186</sup>, aun admitiendo el hecho de que la planificación socioeconómica entrara en crisis y fuese abandonada, asumirá el concepto más amplio recogido en la Carta Europea de 1983, señalando que *“para el constituyente la expresión ‘ordenación del territorio’ hace referencia a las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y, por ello, en suma, a una actividad pública dirigida más bien a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto, y a ‘dirigir’, consecuentemente, la actuación de los grandes operadores sobre el mismo (fundamentalmente, pues, el sector público), más que a ‘establecer’ directamente la utilización concreta de éste en forma vinculante”*.

También podemos encontrar posturas próximas a esta noción más amplia, ecléctica o de síntesis en MARTÍN REBOLLO<sup>187</sup>, SALA ARQUER<sup>188</sup>, SÁNCHEZ MORÓN<sup>189</sup>, PÉREZ MORENO<sup>190</sup> o en ALLI ARANGUREN<sup>191</sup>, entre otros autores.

---

<sup>183</sup> CARRETERO SÁNCHEZ, Santiago. “La Ordenación del Territorio”, Actualidad Administrativa, núm. 8, 19-25 de febrero de 1996. p. 172. Si bien también parte de la idea de “ordenación del territorio como superación del urbanismo”, el autor también se hace eco de un concepto de ordenación del territorio caracterizado por *“la vinculación de la planificación territorial y la planificación económica, el medio ambiente y todas aquellas actuaciones públicas con incidencia en el espacio que persigan el desarrollo socioeconómico equilibrado de la propiedad urbana a nivel regional”* y entiende que ese concepto se ajusta más al recogido en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

<sup>184</sup> FRUTOS MEJÍAS, Luisa M<sup>a</sup>. “Conceptualizaciones sobre Ordenación del Territorio y su aplicación al desarrollo regional de Extremadura”. Estudios Territoriales, núm. 3, 1981. pp. 29-43. Desde la óptica de la Geografía, la autora destaca la importancia que en la ordenación del territorio tiene el objetivo de lucha contra los problemas que plantean los desequilibrios económicos interterritoriales, debidos a la ausencia de una previa planificación. Considera que la ordenación ex ante facilita el desarrollo y minimiza los efectos de agresión al medio físico y humano, incorporando el concepto de calidad de vida al propio y necesario proceso de desarrollo.

<sup>185</sup> LÁZARO ARAÚJO, Laureano. “Tipologías regionales y estrategias de ordenación del territorio”. Estudios Territoriales, núm. 9, 1983, pp. 37-58. Desde la rama económica, este profesor considera que la ordenación del territorio presenta una estrecha relación con el desarrollo regional, al extenderse ambos al campo específico de la acción.

<sup>186</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. “La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 226, 1985. p. 220 y 238; y “La organización administrativa de la ordenación del territorio”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 105, 1987. p. 32.

<sup>187</sup> MARTÍN REBOLLO, Luis. “Instituciones autonómicas: Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria”. Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria. Santander, 1993. pp. 419-424. El autor considera que la ordenación del territorio surge en España desde la normativa propia del urbanismo a partir de la reforma legal de 1975, y que sus objetivos estarían a caballo entre la política económica y la planificación urbanística. Entiende que *“hay una cierta continuidad entre la política económica general, la ordenación del territorio y la planificación urbanística, aunque se trate de funciones diferenciadas y separables”* y que *“la dificultad estriba, precisamente, en esta separación y en acomodarla a una distribución competencial neta”*. Similares consideraciones son también reflejadas por el mismo autor en “Ordenación del territorio y urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual”, dentro de la obra colectiva: CANO CAMPOS, Tomás (coord.) “Lecciones y materiales

Por su parte, LÓPEZ RAMÓN<sup>192</sup> describe tres grandes concepciones de la ordenación del territorio (sectorial, económica y geográfica) que continuarían empleándose en la actualidad y que han evolucionado de manera separada. El autor ha defendido también un concepto amplio de ordenación del territorio, cuya función, a

---

*para el estudio del Derecho Administrativo*". Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente). Iustel. Madrid, 2009. pp. 13-17.

<sup>188</sup> SALA ARQUER, José Manuel. *"Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio"*. op. cit. p. 7. Para este autor, el concepto de ordenación del territorio se introdujo tardíamente en España, a finales de los años sesenta del pasado siglo. Entiende que ni la perspectiva urbanística ni la de la planificación económica son suficientes para abarcar el concepto, y añade que: *"el desarrollo económico es incompleto si a la previsión sectorial y temporal de las actividades productivas a desarrollar no se le añade la localización de las mismas, y, por consiguiente, la ordenación y previsión de la oferta y demanda de servicio"*. Por otra parte, considera que la ordenación del territorio constituye, respecto del urbanismo, una *"auténtica tesis superadora"*.

<sup>189</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional". Revista de Administración Pública, núm. 131, 1993. p. 36. El autor considera a la ordenación del territorio como *"aquella función pública que tiene por objeto establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, ya sean de asentamiento de la población, productivas o de protección de los recursos naturales, señalando la vocación de las diversas zonas del territorio; función de finalidad integradora y omnicomprensiva, y lógicamente ligada al desarrollo económico"*.

<sup>190</sup> PÉREZ MORENO, Alfonso. *"Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo"*. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 8, 1976. pp. 51 y 52. Si bien el autor recuerda el antecedente del Plan Olavide para Sierra Morena (siglo XVIII), considera que el concepto de ordenación del territorio es fruto de una evolución, habiéndose pasado primero del urbanismo de intraciudad al regionalismo urbanístico y luego del Plan Nacional de Desarrollo al desarrollo regional. Para el autor, *"se parte de la planificación de todo el territorio para luego descender a acciones administrativas y económicas más reducidas"*. Entiende que tal planificación del desarrollo resultó ineficaz por no reconocer algún protagonismo a los destinatarios de esa acción, y por no consagrar la diversidad natural y la riqueza de las distintas regiones. La solución pasaba por articular la planificación económica del desarrollo con la planificación física. Siguiendo las tesis expuestas en el Seminario de Planificación Regional de Tokio de 1958 y en la III Conferencia de Consejeros Económicos de la Comisión para Europa de la ONU, celebrada en Ginebra en 1964, recogidas por SÁENZ DE BURUAGA (*"Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia"*. op. cit. p. 63), define la ordenación del territorio como: *"la integración de la planificación física con el desarrollo económico a través de un método interdisciplinario en el que concurren arquitectos, administradores, antropólogos, economistas, estadísticos, geógrafos, ingenieros, sociólogos, demógrafos, artistas, urbanistas, juristas, etc. Es el integrar armoniosamente a escala regional la planificación física, social y económica para obtener el máximo bienestar para toda la sociedad"*.

<sup>191</sup> ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. *"Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda"*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 219, julio-agosto 2005. p. 97. Para el autor, en la ordenación del territorio se plasma la idea de planificación integral del espacio físico desde una perspectiva superior al ámbito municipal. La ordenación territorial es una función pública que instrumenta las decisiones políticas al servicio de los objetivos generales y sectoriales que implementa sobre el territorio. Según el mayor énfasis que se ponga en alguno de dichos objetivos, así se orientan las distintas determinaciones de ordenación: el medio ambiente, el desarrollo, el bienestar, la vivienda, las infraestructuras, etc., con un mayor o menor significado estructurante del medio físico.

<sup>192</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *"Introducción al Derecho urbanístico"*. op. cit. p. 57; y *"La política regional y la ordenación del territorio en Derecho español"*, in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). *"Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio"*. op. cit.

grandes rasgos, sería la de proporcionar, de acuerdo con la política económica, una organización de los asentamientos que responda a objetivos de solidaridad y calidad de vida, objetivos estos perfectamente delimitables a través de los distintos instrumentos y técnicas de la planificación económica. Por ello entiende que no hay inconveniente alguno para que la planificación económica y la ordenación del territorial aparezcan conceptualmente unidas.

Sin embargo, ha cuestionado esta concepción amplia o extensa de la ordenación del territorio, al entender que “*termina atrofiada por su propio gigantismo*”, por lo que ha destacado también la importancia y conveniencia de un concepto de ordenación del territorio más estricto, que limite la discrecionalidad del planeamiento urbanístico y que discipline el proceso de toma de decisiones de los responsables de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial. Si bien también advierte que una ordenación del territorio que alcanza sus objetivos solamente desde las propias políticas sectoriales territoriales corre el riesgo de quedarse simplemente en una actividad de dirección de la ordenación urbanística municipal<sup>193</sup>.

Para terminar, y al hilo de esta crítica a la concepción extensa y “gigantista” formulada por el anterior autor, podemos relacionar un último grupo de autores que, de forma tajante, coinciden en considerar a la ordenación del territorio como una nueva función pública integral, fruto del Estado Social de Derecho, en la que, a su vez, se insertan numerosas disciplinas y políticas, y cuyo último y utópico fin sería la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las partes del territorio.

Dentro de esta más amplia y ambiciosa acepción podemos situar algunos estudios formulados por MENÉNDEZ REXACH<sup>194</sup>, RODRÍGUEZ ARANA<sup>195</sup>,

---

<sup>193</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* p. 208. También PAREJO ALFONSO (“*La organización administrativa de la ordenación del territorio*”. *op. cit.* p. 32) apunta este mismo riesgo o problema, puesto de manifiesto por la doctrina alemana (BREUER), que da cuenta de la tendencia legal, doctrinal y de la praxis administrativa, a convertir la ordenación del territorio en una verdadera planificación del desarrollo, exigente de la estrecha cooperación de todas las instancias territoriales, pero sin caer en la “*hipertrofia de una planificación total*”.

<sup>194</sup> MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “*Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden en el medio físico*”. Documentación Administrativa, núm. 230-231, 1992. p. 248. Según este autor existiría un concepto amplio de la política de ordenación del territorio “*conducente al equilibrio de las condiciones de vida en todas las partes del territorio*”. Se considera que, en cierta forma, todos los poderes públicos ordenan el territorio desde el ámbito de sus respectivas competencias “*con la mira puesta en la mejora de las condiciones de vida, con criterios de equilibrio entre las zonas más favorecidas y las más deprimidas*”.

<sup>195</sup> RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. “*La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas: los Planes Insulares Canarios de Ordenación*”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 109, 1988. pp. 88 y 89. El autor entiende la ordenación del territorio como marco-integral con una clara operatividad en el Estado Social de Derecho, dado que debe jugar siempre al servicio de un valor constitucional esencial, cual es el libre desarrollo de la personalidad del hombre inmerso en la sociedad. En “*Las competencias de la Comunidad Autónoma gallega y el Camino de Santiago*”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 133, 1993, p. 95, considera que la ordenación del territorio es un concepto que incluye tanto al urbanismo como al medio ambiente.

CASTELAO RODRÍGUEZ y SANTOS DÍEZ<sup>196</sup> o GONZÁLEZ HABA y MARTÍNEZ DÍEZ<sup>197</sup>.

**c) Notas comunes y síntesis conclusiva.**

ENÉRIZ OLAECHEA<sup>198</sup> puso de manifiesto una serie de notas o coordenadas comunes en todas las posturas doctrinales apuntadas, y que estarían caracterizando los posibles contenidos de la ordenación del territorio.

Una primera nota sobre la que existe unanimidad en la doctrina es la atribución a la ordenación del territorio de un ámbito supramunicipal, habitualmente regional<sup>199</sup>, en contraposición a la ordenación urbanística que, *a priori* y con carácter general, responde a ámbitos municipales.

Sin embargo, cabe advertir ya que, en los últimos años estamos asistiendo a una cada vez mayor aproximación entre el planeamiento urbanístico y el territorial, debido, entre otros factores en los que ahora no procede entrar<sup>200</sup>, a la necesidad de dar cabida a determinadas actuaciones puntuales de cierta importancia y carácter estratégico, como son las llamadas Actuaciones Territoriales Estratégicas, previstas en la legislación valenciana y a las que nos referiremos en el capítulo V.

En cuanto a su ámbito territorial, PÉREZ ANDRÉS<sup>201</sup> ha puesto de manifiesto cómo, desde la doctrina española<sup>202</sup> y desde el análisis del Derecho comparado, se ha

---

<sup>196</sup> SANTOS DÍEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio. *“Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos”*. 6ª ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2005. pp. 73 y ss.

<sup>197</sup> GONZÁLEZ HABA, José Luis, y MARTÍNEZ DÍEZ, Roberto. *“Ordenación territorial en una nueva situación”*. Ciudad y Territorio, núm. 1, 1980. p. 25. Llegan a considerar a la ordenación del territorio como la función pública orientada hacia la plasmación del modelo de sociedad deseado. *Vid.* asimismo, DE HEREDIA SCASSO, Rafael. *“La planificación estratégica y la ordenación territorial”*. Estudios Territoriales, núm. 6. 1982. p. 20. Este autor, doctor ingeniero industrial, va incluso más allá al considerar que la ordenación del territorio está llamada a *“asegurar la supervivencia mediante el más eficaz y eficiente uso de los recursos que tenemos a nuestra disposición”*. Considera también que para ello resulta imprescindible el uso de una planificación estratégica.

<sup>198</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (*op. cit.* p. 54).

<sup>199</sup> ÁVILA ORIVE, José Luis. *“La Ordenación del Territorio en el País Vasco. Análisis, ejercicio y delimitación competencial”*. Instituto Vasco de Administración Pública, Civitas. Madrid, 1993. pp. 33 y 34) Para este autor, una de las tres coordenadas básicas que definen el concepto de ordenación del territorio es la *“organización o planificación coherente del espacio regional”*. Las otras coordenadas o notas son la integración de las diversas actividades económicas y sociales con incidencia o proyección territorial, y la especial consideración de los recursos naturales como bienes a proteger.

<sup>200</sup> RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, Luis. *“El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico”* in III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (VV.AA.). *“Ordenación del Territorio, Política Regional, Medio Ambiente y Urbanismo. Gijón (Asturias) 3 a 6 de julio de 2001”*. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Gobierno del Principado de Asturias, 2002. pp. 679-694.

<sup>201</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* p. 145.

<sup>202</sup> ESCRIBANO COLLADO, Pedro. *“Comunidades Autónomas y Ordenación del Territorio”*. *op. cit.* pp. 36, 45-48. El autor pone el acento en la trascendencia de la descentralización política para la ordenación del territorio, ya que *“además de una metodología particular, la ordenación del territorio es exponente de un poder político propio de la colectividad afectada, mediante el cual define sus intereses, sus objetivos y se pronuncia sobre*

detectado la necesaria regionalización de la política de ordenación del territorio para que resulte eficaz y viable.

El llamado “regionalismo urbanístico”<sup>203</sup> ha ocupado un lugar clave en la génesis del moderno concepto de ordenación del territorio y el desplazamiento de la planificación desde el nivel municipal hasta el nivel comarcal, regional o nacional es un factor determinante a la hora de entender la distinción entre la ordenación urbanística y la territorial.

También resulta necesario institucionalizar u organizar a nivel regional esta función pública, a fin de poder gestionar eficazmente lo previamente planificado, asegurando siempre la participación de los distintos niveles administrativos afectados.

En segundo lugar, otra nota característica comúnmente atribuida por la doctrina es la formulación de la ordenación del territorio a través de las técnicas de la planificación, y dentro de ésta la técnica de la zonificación y el diseño de un sistema de ciudades convenientemente jerarquizado<sup>204</sup>.

Una tercera nota, sobre la que sí existen diferencias, se refiere a la atribución de su contenido o ámbito material. De entrada, se parte de que comprende diversos sectores de la actuación administrativa, pero según en cuál de ellos se ponga mayor énfasis (desarrollo económico y social, medio ambiente, obras públicas e infraestructuras, vivienda, patrimonio cultural o cualesquier otro), se alcanzará una definición más o menos ambiciosa o extensa.

Uno de los principales objetivos de la ordenación del territorio es el de evitar los desequilibrios territoriales y, por ello, uno de los sectores que históricamente ha tenido mayor peso ha sido la política de desarrollo regional, convertida en la actualidad en uno de sus pilares, si bien ya hemos visto cómo en este punto no existe unanimidad.

En este sentido, y simplificando las distintas posturas arriba expuestas, encontramos, por un lado, una corriente más próxima al modelo francés de “*aménagement du territoire*”, para la que la ordenación del territorio se concibe como una política global vinculada a la planificación económica y que englobaría, a su vez, todas las políticas sectoriales con incidencia en el territorio, incluyéndose entre éstas, la política de desarrollo regional, la de protección del medio ambiente o la urbanística.

Por otra parte, una acepción más estricta que la anterior, próxima a las técnicas e instrumentos tradicionales de la ordenación urbanística y similar al concepto de “*Raumordnung*”, propio de los sistemas germánicos, y centrada fundamentalmente en la planificación física del territorio<sup>205</sup>.

---

*las soluciones concretas a sus problemas*”. El autor considera que son tres los aspectos que pueden sintetizar el significado de la ordenación del territorio: a) constituir un vehículo para el conocimiento de la propia realidad de la Comunidad Autónoma en sus elementos más importantes; b) ofrecerse como una “*ordenación superior del ejercicio de diversos títulos competenciales*”, que se manifiestan en la práctica interrelacionados y que, por ello, pueden ser dirigidos mediante objetivos comunes, y finalmente, c) el reconocimiento de amplios cauces de participación ciudadana en la formulación de los distintos instrumentos de ordenación territorial.

<sup>203</sup> Sobre la concepción funcional de la región y la “dimensión regional del urbanismo”, vid. MORELL OCAÑA, Luis. “*Estructuras locales y ordenación del espacio*”. *op. cit.* pp. 226-250.

<sup>204</sup> Vid. SECCHI, Bernardo. “*Análisis de las estructuras territoriales*”. *op. cit.* p. 38.

<sup>205</sup> Esta acepción más restringida ha sido acogida por la doctrina del Tribunal Constitucional, tal como se depende de las siguientes sentencias: STC 227/1988, de 29 de



En ambos casos se persigue una mayor calidad de vida y una utilización racional del suelo y del resto de recursos naturales, siendo otro objetivo común para las distintas posturas expuestas el equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente. Para ello resulta imprescindible la necesaria coordinación de las distintas políticas y planificaciones sectoriales.

En definitiva, hemos visto cómo, *grosso modo*, entre estas dos posturas se mueven prácticamente todas las definiciones doctrinales y cómo, por tanto, no resulta posible encontrar un concepto claramente unánime de lo que se entienda por ordenación del territorio, sino que, al contrario, las distintas concepciones mantenidas en cada momento han ido variando en función del contexto político-administrativo, del menor o mayor peso de las políticas de planificación económica, y de las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

Con todo, hemos de destacar la influencia que ha tenido en la doctrina científica, en buena parte de la legislación autonómica, y en la doctrina del Tribunal Constitucional, el concepto fijado por la Carta Europea de 1983.

## 5. Relación con otras materias conexas o análogas.

Dado que la ordenación del territorio es en sí misma una materia compleja y multidisciplinar, en no pocas ocasiones es relacionada con otras materias y funciones públicas afines que en ella se involucran directa o indirectamente y con las que suele confundirse. Su origen complejo y su estrecha relación con la ordenación urbanística y con la protección del medio ambiente explican la dificultad para definir esta materia como política propia y distinta de éstas, habiéndose llegado a cuestionar su sustantividad por algún autor (MARTÍN REBOLLO<sup>206</sup>, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ<sup>207</sup> o MORELL OCAÑA<sup>208</sup>) pese a su reconocimiento constitucional<sup>209</sup>.

De todas estas otras materias afines o conexas sólo examinaremos algunas, concretamente la ordenación urbanística, la planificación económica, la protección del

---

noviembre (FJ 2º); STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.B), en relación a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; y STC 36/1994, de 10 de febrero, relativa a la Ley de la Región de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Menor (FJ 3º). Con todo, cabe puntualizar que, para la citada STC 149/1991, la ordenación del territorio es *“más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud”*, haciéndose eco de lo proclamado en la Carta Europea de 1983.

<sup>206</sup> MARTÍN REBOLLO, Luis. (en el prólogo a la obra de LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. op. cit. p. 17). El autor considera que *“más que una disciplina jurídica supone un lugar de encuentro pluridisciplinar en el que confluyen geógrafos, ingenieros, economistas, sociólogos y, naturalmente, también juristas”*.

<sup>207</sup> Cit. in PARDO ÁLVAREZ, María. *“La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho”*. Marcial Pons – Junta de Castilla y León. Madrid, 2005. p. 74. El autor entiende que *“la especificidad de la expresión ordenación del territorio derivaría tan sólo de su referencia significativa a una vasta operación de tratamiento integrador y unificante de esas otras ‘materias’”*.

<sup>208</sup> MORELL OCAÑA, Luis. *“Estructuras locales y ordenación del espacio”*. op. cit. p. 13. Para este autor, la ordenación del territorio sería, *“más que una política concreta, el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas”*.

<sup>209</sup> Podemos adelantar ya que el Tribunal Constitucional ha señalado (STC 149/1991) que la Constitución (art. 148.1.3 CE) ha considerado esta materia de forma autónoma e independiente respecto de otras que como el urbanismo o el medio ambiente presentan un objeto y características muy próximos.

medio ambiente y la ordenación del litoral, por ser materias que se encuentran insertas en el ámbito del Derecho Administrativo.

También nos referiremos a la ordenación del paisaje, aspecto relevante a tener en cuenta en la ordenación del territorio, con la que tiene ciertas semejanzas y con la que, en ocasiones, y al hilo del nuevo concepto de infraestructura verde (“*green infrastructure*”), ha sido confundida o identificada erróneamente.

En realidad, todas estas materias conexas nos ofrecen una aproximación a las diferentes dimensiones de la ordenación del territorio.

Cabe adelantar ya que el juego de relaciones y de distinciones tiene una importante proyección sobre el ámbito de distribución de competencias, tal como comprobaremos en el capítulo IV, al incidir e involucrarse en la ordenación del territorio competencias de distintos niveles territoriales, principalmente del autonómico. Y ello porque la propia Constitución y los distintos Estatutos de Autonomía diferencian la materia ordenación del territorio de otras materias con clara y directa incidencia territorial.

Por otro lado, la cuestión de la coexistencia de distintas materias y competencias con incidencia territorial nos conduce al controvertido debate sobre la relación entre la planificación integral y la planificación sectorial, dado que esta última suele caminar en no pocas ocasiones por separado o imponiéndose a la ordenación integrada del territorio.

Se trata de una cuestión de obligada referencia cuando nos referimos a la ordenación del territorio como actividad planificadora, pues hay pendiente en este punto un grave problema de coordinación de políticas públicas, resultando imprescindible definir técnicas adecuadas de integración y coordinación.

### **A. ¿Ordenación territorial *versus* ordenación urbanística?**

Ya a finales de la década de los sesenta del pasado siglo, SÁENZ DE BURUAGA<sup>210</sup> afirmaba que no debía confundirse la ordenación del territorio con la ordenación urbanística, aunque ambas estuviesen íntimamente emparentadas.

Desde un punto de vista normativo, la regulación de la ordenación del territorio se ha venido incluyendo dentro de los mismos textos legales que la ordenación urbanística, lo que ha dificultado una clara separación entre ambos conceptos. También ha propiciado una interpretación expansiva del objeto de la ordenación urbanística<sup>211</sup>. Así ha ocurrido con el legislador estatal, dados los orígenes urbanísticos que han acompañado a la formación del concepto de ordenación del territorio, como

---

<sup>210</sup> SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. “*Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*”. *op. cit.* p. 14. El autor entendía que la ordenación urbanística se circunscribía a la ordenación del espacio urbano, a su expansión y a ciertos servicios, pero que, al ampliarse y “*derramarse*” el fenómeno urbano, se constató la necesidad de ampliar operativa y conceptualmente las técnicas urbanísticas, dando lugar a lo que se llamó “*planeamiento físico*” (sobre todo, en Estados Unidos) y, más modernamente, “*planificación territorial*”.

<sup>211</sup> PARDO ÁLVAREZ, María. “*La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*”. *op. cit.* p. 34.

tendremos ocasión de ver<sup>212</sup>. Y así ocurre en algunos ámbitos europeos y en el caso de algunas comunidades autónomas, si bien ésta no ha sido siempre la opción seguida en el caso valenciano.

A la relación entre la ordenación urbanística y la territorial ya nos hemos referido en parte arriba al hacer referencia a las distintas posturas mantenidas por la doctrina, especialmente aquéllas que postulan los orígenes urbanísticos de la ordenación del territorio. Y también a aquéllas más próximas al modelo alemán de “*Raumordnung*”, para las que la ordenación del territorio es una disciplina de carácter multidisciplinar que tendría como principales cometidos el establecimiento de directrices para la ordenación urbanística municipal, el establecimiento de reglas de coordinación para la ejecución de las grandes infraestructuras y equipamientos, y la preservación y protección medioambiental de determinados espacios.

Conviene puntualizar ya que la referencia disgregada que el artículo 148.1.3ª de la Constitución hace a la “materia” “ordenación del territorio” junto al “urbanismo” no es material o conceptual, sino formal o competencial<sup>213</sup>, y que ambas se presentan como “competencia” susceptible de ser asumida como exclusiva por las comunidades autónomas.

Para PAREJO ALFONSO<sup>214</sup>, pese a la indefinición constitucional, queda clara “*la voluntad constituyente de distinguir en la ordenación física dos funciones, dos sectores de acción pública, surgiendo el problema del deslinde entre las materias a que las mismas hacen referencia*”. La ordenación urbanística se refiere a la ordenación local y tendría un contenido preciso con eficacia vinculante total, incluidos los particulares. Por su parte, la ordenación del territorio sería la llamada a las grandes magnitudes, a las decisiones básicas condicionadas de la estructura del territorio y preferentemente dirigidas a la coordinación administrativa.

Considera el autor que la previsión constitucional de diferenciación entre ambas ordenaciones puede imputarse, por una parte, a lo insatisfactorio de la experiencia histórica de planificación física supramunicipal (fracaso de la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación), y por otro lado, al modelo ofrecido al constituyente por el modelo alemán, “*de discriminación en la ordenación física entre la dirigida a la organización de las actividades públicas y privadas en el territorio y la de regulación del fenómeno urbano, con asignación de una y otra a distintas instancias territoriales*”<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> Como se verá en el siguiente capítulo, en la legislación urbanística estatal se incluía la regulación de los distintos instrumentos de ordenación del territorio. La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 definía como objeto de su regulación “*la ordenación urbanística en todo el territorio nacional*”. Por otra parte, nótese cómo el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) llegó a identificar el término “*ordenación*” con el “*planeamiento*”, uno de los cuatro aspectos en los que se materializaba la actividad urbanística.

<sup>213</sup> GONZÁLEZ-VARAS, Santiago y SERRANO LÓPEZ, Juan Enrique. “*Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana*”. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2007. p.29.

<sup>214</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías*”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 226, 1985. p. 219; y “*Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*”. Ediciones Ciudad Argentina. Mendoza, 1986. pp. 199-201.

<sup>215</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*”. Ediciones Ciudad Argentina. Mendoza, 1986. pp. 199-200.

Como iremos viendo a lo largo de este trabajo, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han venido proporcionando algunos criterios que nos permiten deslindar ambas materias.

Asimismo, cabe también recordar que la propia Carta Europea de 1983 incluye la ordenación urbanística dentro del nivel local de una ordenación mayor, en la que, a su vez, se incluye el nivel europeo, el nacional y el regional, lo que nos lleva a concluir que, pese a la mención separada que hace la Constitución entre la ordenación urbanística y la territorial, la primera vendría a constituir un elemento más o subsector integrante del concepto más genérico de ordenación del territorio<sup>216</sup>.

De esta forma, la ordenación urbanística queda supeditada a la ordenación del territorio. En el caso de la Comunitat Valenciana, esta idea se desprende de la lectura conjunta de los artículos 7.1, 15.3, 16.4 y 20 de la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP)<sup>217</sup>.

#### **a) Notas comunes a ambas disciplinas.**

Resulta obvio que entre la ordenación del territorio y la urbanística existe una acusada interrelación y aproximación, y que ello se explica en buena medida por contar con orígenes y algunas notas comunes.

En primer lugar, ambas materias son una técnica con un contenido multidisciplinar. Las dos responden también a una perspectiva integradora y no sectorial, e implican a varios intereses: por una parte, los intereses generales que ha de tutelar la Administración y, por otra parte, los intereses y derechos particulares, como son los de los propietarios del suelo, cuyo ejercicio debe limitarse de acuerdo con las leyes en atención a su función social.

Por ello, en ambos casos, su naturaleza es, básicamente, de Derecho Administrativo, como una pertenencia de su parte especial. Nos encontramos ante funciones públicas<sup>218</sup>, lo cual implica que las distintas actuaciones que forman parte de

---

<sup>216</sup> Según ENÉRIZ OLAECHEA (op. cit. pp. 190-191), con la Carta Europea quedaría sentado que la ordenación urbanística forma parte indisoluble de la ordenación del territorio y que quien es titular de competencias sobre una es titular de competencias sobre la otra, y que en modo alguno cabe considerar el urbanismo como materia ajena a la ordenación del territorio, sino como distinto nivel o ámbito de actuación de aquélla.

<sup>217</sup> Esa misma idea se encontraba recogida de forma más clara en el artículo 3 de la inmediata y actualmente derogada Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP).

<sup>218</sup> La vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP), señala en su artículo 2.3 que la ley garantiza “la dirección pública de los procesos territoriales y urbanísticos”. Anteriormente, la derogada Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP) concebía expresamente la ordenación del territorio como una función pública dinámica encaminada a la integración de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial (apartado II del preámbulo). Tal como apunta ENÉRIZ OLAECHEA (op. cit. p. 226), se deduce fácilmente la condición de función pública de la ordenación del territorio a partir de la atribución de esa misma condición a la ordenación urbanística, que implica la reserva a la Administración pública su dirección y gestión (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “Lecciones de Derecho Urbanístico”. op. cit. p. 114). Ello porque si el urbanismo se escinde del haz de facultades contenidas en el derecho de propiedad, con

las mismas están sometidas a la aprobación o al control de la Administración. Esta doble calificación como función pública para la ordenación territorial y la urbanística es expresamente contemplada en la actualidad en el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), que señala que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general y recuerda que, como tal función pública, no es susceptible de transacción (*vid.* STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 6). Ello no obsta para que se reconozcan cauces de participación pública y de iniciativa privada, o para que deban comprenderse sus relaciones con el derecho privado de propiedad<sup>219</sup>.

En segundo lugar, tanto la ordenación del territorio como la ordenación urbanística hacen uso en su actuación, en mayor o menor medida, de la técnica de la planificación<sup>220</sup>, mediante la cual ordenan y fijan usos para el espacio físico, delimitando el contenido del derecho de propiedad, pública o privada, si bien con posibilidades más limitadas en el caso de la ordenación territorial, como tendremos ocasión de ver.

Por último, ambas funciones públicas tienen “*por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial*” (STC 77/1984 FD 2). En ambos casos se procura la utilización racional del suelo, conforme al interés general, y se tiene como objetivos la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos<sup>221</sup> y el desarrollo sostenible<sup>222</sup>.

---

mayor motivo debe atribuirse a la ordenación del territorio la condición de función pública, al consagrarse constitucionalmente como el “urbanismo regional”. Por otra parte, distintas leyes autonómicas comienzan su articulado reconociendo tal cualidad. *Vid. ad exemplum*, la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio, de Canarias (artículo 2). Para PAREJO ALFONSO (“*El urbanismo ante el Derecho*”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 71, 1981. p. 51) la ordenación del territorio constituye una “*referencia física del conjunto total de las actividades públicas y privadas según el interés general, como una responsabilidad de los centros colectivos o políticos y, consecuentemente, una verdadera función pública*”.

<sup>219</sup> CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. “*Introducción al Derecho Urbanístico*”. 3ª ed. Tecnos. Madrid, 1997. p.18.

<sup>220</sup> Como resultado de la calificación como función pública, el ordenamiento atribuye a los poderes públicos un conjunto de potestades administrativas, entre ellas, y como principal, la planificadora, que, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (artículo 103.1 de la Constitución), han de servir para limitar el ejercicio de los distintos derechos que impliquen la actividad de los particulares, especialmente el derecho de propiedad, pero también otros derechos de hacer (promoción industrial, servicios, etc.), a los que la ordenación del territorio debe servir mediante la búsqueda del emplazamiento adecuado, si bien desde una óptica supramunicipal. ENÉRIZ OLAECHEA (op. cit. p. 227).

<sup>221</sup> Para OLIVÁN DEL CACHO [*in* BERMEJO VERA, José. “*Derecho Administrativo. Parte Especial*”. 6ª ed. Thomson Civitas, Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2005. P. 586], en la actualidad resulta imprescindible “*ampliar el horizonte teleológico de la actividad urbanística*”, adoptando el objetivo constitucional de mejora de los niveles de calidad de vida, parámetro fundamental de la acción territorial y, por tanto, también de la acción urbanística.

<sup>222</sup> *Vid.* artículo 2.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), y el artículo 3 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP), donde se recuerda que el fin del “*desarrollo territorial y urbanístico sostenible*” es “*mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio*”. En similares términos, *vid.* el artículo 2.1 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP): “*Los objetivos de la ordenación del territorio y el desarrollo urbanístico en la Comunidad Valenciana son la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible*”. *Vid.*, asimismo, los artículos 1 y 4 de la derogada Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV).

También, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>223</sup>, tanto la ordenación urbanística como la territorial *“tienen como objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial”*. Ello porque, en ambos casos, el suelo es el principal recurso natural afectado, por ser el soporte de las distintas actividades a ordenar.

Pero, además, ambas tienen como objetivo genérico una justa redistribución social y económica: la ordenación urbanística la equidistribución de los beneficios y cargas de la actividad urbanística, en cumplimiento del artículo 47.2 de la Constitución, y la ordenación del territorio pretende luchar contra los desequilibrios existentes entre las distintas partes de un territorio.

#### **b) Notas diferenciadoras.**

Sin embargo, y aunque entre ambas funciones de ordenación del uso del espacio territorial existen reglas de vinculación, nos encontramos ante órdenes distintos, pues pueden establecerse una serie de notas diferenciadoras que derivan de su distinto ámbito, contenido, funciones y gestión.

Como ya apuntara el arquitecto y teórico italiano CAMPOS VENUTI<sup>224</sup>, no sólo se trata de diferencias cuantitativas (por población y superficie), sino especialmente cualitativas, pues los contenidos y las formas cambian de forma radical y análogamente cambia el tipo de planificación espacial.

En todo caso, como advierte PAREJO ALFONSO<sup>225</sup>, uno de los principales artífices de la distinción doctrinal entre ordenación urbanística y territorial, de la diferenciación constitucional *“no tiene por qué seguirse la consecuencia de una diversificación del ordenamiento jurídico regulador de tales materias”*. El autor considera que, aunque las comunidades autónomas posean en la actualidad dos títulos competenciales perfectamente independientes, su ejercicio puede materializarse perfectamente tanto en dos como en una única legislación.

La distinción o delimitación entre ambas funciones públicas, al margen de las calificaciones formales dadas por el legislador, resultará trascendental en orden a atribuir un correcto ejercicio de competencias entre las distintas Administraciones, especialmente en el ámbito de las competencias locales. Y es que no siempre resulta sencillo establecer los límites de regulación legítima de los instrumentos de ordenación del territorio, que no pueden establecer una suerte de regulación urbanística indirecta, sino que deben respetar el ámbito propio de la ordenación urbanística local.

---

<sup>223</sup> STC 77/1984, de 3 de julio (FJ 2º). Posteriormente, aunque referidas sólo a la ordenación del territorio: STC 149/1991, de 14 de julio (FJ 1º, letra B); y STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º).

<sup>224</sup> CAMPOS VENUTI, G. *“La administración del urbanismo” op. cit.* pp. 135-137. Este arquitecto, que gozó de gran predicamento en nuestro país afirmaba que era necesario concluir que *“la nueva escala de planificación territorial se determina hoy con exactitud no tanto por la extensión del área de intervención, sino en virtud del objetivo cualitativamente diferente que propone con respecto a la planificación urbanística, como ha sido concebida hasta hoy”*.

<sup>225</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Derecho Urbanístico. Instituciones básicas” op. cit.* p. 200.

Una primera diferencia se refiere a la extensión de la respectiva área de intervención o ámbito territorial. La ordenación del territorio supera la escala o ámbito de lo que ha venido entendiéndose por ordenación urbanística, que por una rémora etimológica (*urbs, urbis*, la ciudad) suele limitarse al fenómeno urbano o de ciudad en sentido estricto<sup>226</sup>. Su magnitud es local y su principal o nuclear objeto es la ordenación del uso del suelo y de la edificación de la ciudad y sus zonas inmediatas de influencia.

Tal como diría DÍEZ PICAZO<sup>227</sup>, el urbanismo es una aplicación de la reflexión al fenómeno del nacimiento y de la evolución de la ciudad, es un intento de racionalizar el fenómeno urbano. Por ello su ámbito territorial suele ser municipal o incluso menor. Aunque se encargue también de ordenar el suelo no urbanizable, esto se explica por tratarse del suelo excluido de la urbanización<sup>228</sup>.

Por este motivo se considera que no es ordenación urbanística *sensu stricto*, aun cuando la nomenclatura así lo pudiera hacer entender, la regulación del suelo no urbanizable, que es la que pretende evitar o controlar la aparición de edificaciones aisladas u otros usos no primarios en dicha clase de suelo<sup>229</sup>. Ello explica las amplias competencias que se reserva la Administración autonómica en materia de suelo no urbanizable, especialmente en el protegido.

En cambio, la ordenación del territorio es una acción ordenadora de los espacios supramunicipales, fundamentalmente regionales, pero también comarcales o nacionales<sup>230</sup>, siendo los municipios elementos de la organización espacial para la mejor distribución de la población, de los distintos usos y de las actividades económicas y para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

Al hilo de lo anterior, también son distintas las Administraciones públicas competentes en una y otra materia. Ambas son competencias exclusivas autonómicas, pero, en el caso de la ordenación urbanística, la competencia es compartida con los municipios de acuerdo con la legislación urbanística, a los que se les suele atribuir todas aquellas competencias no asignadas expresamente por la ley a la

---

<sup>226</sup> El urbanismo “se centra en la acción pública sobre el hecho ciudad, el racional destino y aprovechamiento del espacio físico en el núcleo poblacional”. (STC 149/1998). En la doctrina, y de forma bastante expresiva, SERRANO GUIRADO (“Planificación territorial, política del suelo y administración local”. *op. cit.* p. 32) ya afirmaba que la ordenación urbanística era, en suma, “la ordenación territorial de las ciudades”, si bien entendida como, “el instrumento que ha de conseguir la armónica estructuración económica y social de cada concentración urbana en servicio del bienestar máximo de su población”.

<sup>227</sup> DÍEZ PICAZO. “Problemas jurídicos del urbanismo moderno”. IEAL. Madrid, 1962. P. 39 (*cit. in* BOIX REIG, Vicente. “Urbanismo y Derecho”. *op. cit.* p. 25).

<sup>228</sup> La STC 61/1997, de 20 de marzo, ha definido la ordenación urbanística “como sector material (...) que alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas”. Su contenido se traduce en la fijación de “políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos urbanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo”.

<sup>229</sup> PARDO ÁLVAREZ, María. “La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho”. *op. cit.* pp. 72 y 80.

<sup>230</sup> También ámbitos supranacionales. Un examen de las posibilidades de la ordenación del territorio a esa escala fue apuntada tempranamente por MARTÍN MATEO (“Economía, desarrollo, ecología y ordenación del territorio”. *op. cit.* pp. 19-20).

Administración autonómica<sup>231</sup>. Por ello, y a la vista de lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local<sup>232</sup>, puede afirmarse que el urbanismo es una competencia eminentemente municipal.

En lo que respecta a la aprobación de los respectivos instrumentos de ordenación, corresponde a la Administración autonómica la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico que afectan a lo que ha venido a denominarse determinaciones de carácter estructural<sup>233</sup>.

En cambio, los municipios tienen una menor o escasa participación en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, si bien deben cooperar en la ejecución de los mismos.

En segundo lugar, si bien se ha apuntado como similitud que ambas son una técnica jurídica y una función pública, lo cierto es que la ordenación del territorio nace con un mayor marcado carácter político y discrecional, lo cual no implica que la ordenación urbanística carezca de esas notas. Además, se trata de una política que, en su búsqueda de un mayor equilibrio territorial, trata de coordinar los criterios y propuestas de los diferentes niveles administrativos, siempre a escala supramunicipal, y no se limita a la ordenación física, sino que aplica principios y persigue objetivos de acentuado carácter económico y social.

En tercer lugar, existen diferencias en cuanto al nivel de vinculación de las determinaciones contenidas en sus respectivos instrumentos de planeamiento. Los instrumentos de ordenación territorial tienen mayoritariamente carácter orientador. Determinan con carácter genérico y global los distintos usos y necesidades del territorio, estructurándolo en sus grandes líneas generales: recursos naturales, infraestructuras y movilidad, distribución de asentamientos y actividades productivas, y coordinación de las distintas acciones de los poderes públicos. Sólo muy justificadamente recurren a la técnica de la clasificación o de la calificación del suelo.

Suelen contener y distinguir unas determinaciones con vinculación estricta y plena y otras que, en cambio, tienen un carácter coordinador o incluso meramente recomendatorio, y que permiten a las distintas Administraciones públicas implicadas distintas opciones posibles de desarrollo. Entre las actuaciones públicas que es preciso coordinar se encuentra la propia ordenación urbanística.

Por el contrario, y aunque aumentan las tendencias hacia mayores cotas de flexibilidad, los instrumentos de planificación urbanística son más precisos, pues determinan los usos del suelo, así como los distintos sistemas generales. Son omnicomprendivos, dado que tienden a regular lo general y lo particular, lo principal y

---

<sup>231</sup> Esta idea era expresada claramente en el artículo 5 de la derogada Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV), que atribuía a los municipios, *“además de las competencias urbanísticas que la Ley les atribuya, las que no estén expresamente atribuidas a La Generalitat”*. Sin embargo, esta cláusula residual en favor de los municipios no se encuentra en la vigente LOTUP, pese a predicar ésta una mayor apuesta por la autonomía local.

<sup>232</sup> El artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, señala que *“el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) d) ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (...)”*. Esta previsión no ha sido modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

<sup>233</sup> Vid. artículo 44.2.c) LOTUP.



lo secundario. Por su origen y su fundamento, tienen un carácter o fuerza netamente vinculante, y delimitan claramente y de modo preciso el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con las leyes, con fines urbanizadores y edificatorios<sup>234</sup>.

Es precisamente que, por esos fines, cuando los instrumentos de ordenación territorial contienen alguna determinación que afecta al suelo clasificado como urbano, debe motivarse especialmente su necesidad y justificación. A diferencia de lo que ocurre cuando los instrumentos de ordenación del territorio conciernen al suelo no urbanizable o a otras materias de competencia autonómica.

En todo caso, los instrumentos de ordenación del territorio serán vinculantes para el planeamiento urbanístico de forma congruente con la concreta finalidad que constituya su razón de ser o funcionalidad, así como, en su caso, con su específico carácter directriz<sup>235</sup>.

En cuarto lugar, por razón del sujeto pasivo o destinatario, los instrumentos de ordenación urbanística, por regla general, afectan directamente a los propietarios y titulares de derechos. Sin embargo, las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio con carácter orientativo o coordinador suelen vincular, directamente y en primera instancia, a las Administraciones públicas afectadas, y rara vez o excepcionalmente vinculan directamente a los particulares. Éstos quedan posteriormente vinculados a los mismos cuando el planeamiento urbanístico es adaptado a ellos.

Por último, también existen diferencias notables en cuanto al sistema de gestión de ambas funciones públicas, por responder a finalidades muy distintas.

### **c) El creciente acercamiento entre la escala urbanística y la territorial.**

Como hemos podido comprobar, la ordenación del territorio comprende varios niveles o escalas de decisión, siendo una de ellas la local, considerándose la ordenación urbanística un subsector que se incluiría dentro del género más amplio que constituye la ordenación del territorio. También hemos referido que el urbanismo *sensu stricto* es una competencia local que se circunscribe al fenómeno urbano.

Dado que el territorio es el elemento sobre el que confluyen las decisiones de las distintas Administraciones con incidencia sobre el mismo, es por lo que, con base a lo previsto en la propia legislación sobre régimen local, pueden establecerse distintos niveles o espacios de decisión en función de los concretos intereses públicos afectados.

De esta forma, a los efectos de repartir atribuciones y competencias entre la Administración autonómica y la municipal, el legislador valenciano, seguido por otros

---

<sup>234</sup> PARDO ÁLVAREZ (*“La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho”*. op. cit. pp. 69-70) aclara que no toda actividad urbanizadora o edificatoria pertenece al ámbito propio de la función urbanística, *“sino sólo en la medida en que éstas se enmarquen dentro de un fenómeno urbano más general”*, entendiéndose que debe existir un conjunto urbano consolidado o elementos suficientes para su consolidación. Entiende que debemos encontrarnos ante núcleos urbanos, a fin de no confundir urbanismo con urbanización.

<sup>235</sup> Vid. los artículos 7, 15.3, 16 y 20 de la vigente LOTUP y el artículo 2 del derogado Decreto 6667/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU).

legisladores autonómicos<sup>236</sup>, ha distinguido dentro de la ordenación urbanística, desde 1994<sup>237</sup>, unas determinaciones de ordenación estructural y otras de ordenación pormenorizada, en función de la posible presencia o no de intereses públicos supramunicipales afectados que deben ser atendidos a escala autonómica, y sin que ello suponga ignorar la autonomía local constitucionalmente reconocida.

Con esta distinción entre ordenación estructural y pormenorizada se diferencian también rangos y niveles, lo cual permite aclarar cuestiones competenciales y definir procesos sencillos de adaptabilidad o modificación de cara a las cambiantes demandas de la sociedad.

Cabe advertir, no obstante, que aunque el mismo Tribunal Constitucional haya puesto de manifiesto la “*acusada interrelación*” entre la ordenación territorial y la urbanística<sup>238</sup>, no procede identificar sin más las determinaciones urbanísticas de ordenación estructural con el contenido propio de la ordenación del territorio. Obviamente, en la dialéctica planeamiento urbanístico-ordenación del territorio, la existencia del primero no implica en absoluto lo segundo.

También debe aclararse que la ordenación del territorio de una comunidad autónoma puede articularse sobre estas dos piezas estrechamente vinculadas entre sí: la planificación propiamente regional y la actividad urbanística directa y propia de dicha comunidad autónoma.

Asimismo, la ordenación del territorio por parte de una comunidad autónoma puede ejecutarse, además de mediante actuaciones autonómicas propias y directas, a través de la actividad urbanística municipal u ordinaria, garantizándose la imbricación entre ambos niveles por la vinculación de la ordenación urbanística a la territorial<sup>239</sup>.

Y es que, en relación a la ordenación del territorio, le corresponde al legislador autonómico la definición de los aspectos fundamentales en los que aparezcan implicados preferentemente los intereses públicos supramunicipales, concretando, en su caso, normas de directa aplicación que salvaguarden determinados valores merecedores de protección. También, estructurar un sistema de instrumentos de ordenación territorial que establezca los grandes retos u objetivos territoriales y las distintas estrategias necesarias para alcanzarlos. Y en tercer lugar, regular la plasmación de esas estrategias y determinaciones territoriales en el planeamiento urbanístico municipal<sup>240</sup>.

---

<sup>236</sup> Es el caso del legislador andaluz (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbana), pero también del aragonés, asturiano, canario, cántabro, castellano-manchego, castellano leonés, extremeño, gallego, madrileño, murciano o del navarro. Se refieren a determinaciones de carácter estructural o de carácter general, por un lado, frente a determinaciones de ordenación pormenorizada o detallada, por otro.

<sup>237</sup> Vid. artículos 17 y 18 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), derogada por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV). En la actualidad, cabe estar a lo dispuesto en los artículos 21 y 35 de la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

<sup>238</sup> Vid. STC 28/1997, de 13 de febrero.

<sup>239</sup> Vid. el preámbulo (derogado) de la Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

<sup>240</sup> BELENGUER MULA, José Vicente. “Ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana” in VV.AA. “El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana”. Centro de Estudios DELTA. Valencia, 2004. p. 16.

Esto último implica el deber de respeto o de adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística a las determinaciones establecidas en los correspondientes instrumentos de ordenación territorial. Incluso puede llegar a implicar que, de modo excepcional y justificadamente, los propios instrumentos de ordenación del territorio modifiquen directamente determinaciones correspondientes a la ordenación urbanística. En todo caso, y como se verá más adelante, en garantía del principio de autonomía local, se exige la adecuada participación de esa Administración en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial.

Tal como apunta LÓPEZ RAMÓN<sup>241</sup>, el encauzamiento de la potestad urbanística municipal por parte de la Administración autonómica, es una tarea de gran trascendencia práctica. Esto se muestra claramente en la falta de criterios de fondo por parte de la Administración autonómica para ejercer adecuadamente la competencia de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística municipales.

Coincidimos con el autor en que esta forma de ordenación del territorio mediante la planificación urbanística es una solución más modesta que la “*gran ordenación del territorio omnicomprendiva*”, si bien entendemos que no deja de ser un mal sucedáneo, pues en las distintas concepciones que hemos manejado, el objeto de la ordenación del territorio no se detiene en una simple actividad directiva del urbanismo municipal.

Al hilo de lo anterior, ROMERO SAURA<sup>242</sup> considera que en la legislación valenciana se ha producido una suerte de aproximación de los niveles urbanístico y territorial en las “directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio” del planeamiento general municipal (actuales “objetivos e indicadores de sostenibilidad y de capacidad territorial y directrices estratégicas del desarrollo previsto”), proveyendo al planeamiento urbanístico de un nuevo bagaje de elementos provenientes de la ordenación del territorio<sup>243</sup>.

Para terminar, hemos de apuntar también un fenómeno creciente en la ordenación urbanística, cual es su tendencia hacia mayores cotas de flexibilidad, a semejanza de los instrumentos de ordenación territorial. Se constata, entre otros ejemplos, en la supresión de las rígidas y habitualmente incumplidas programaciones temporales del planeamiento urbanístico general, así como en la aparición de una nueva generación de Planes Generales de calculada ambigüedad y flexibilidad, que se conocen como planeamiento general de estructura (“Plan general estructural” en la vigente legislación valenciana). Estos planes apuestan por un contenido mayoritariamente estratégico y selectivo, más ideológico que formal, e incorporan la perspectiva medioambiental en sus propuestas, objetivos, situaciones y parámetros de seguimiento, así como el reconocimiento de sus costes sociales, espaciales y económicos<sup>244</sup>.

---

<sup>241</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* p. 210.

<sup>242</sup> ROMERO SAURA, Fernando. “*Las determinaciones de ordenación estructural*”, dentro de la obra: SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, IVARS BAÑULS, José Antonio y ROMERO SAURA, Fernando (Coord.) y otros. “*Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*”. La Ley – El Consultor. Madrid, 2006. pp. 545-546.

<sup>243</sup> *Vid.* artículos 43 y ss. de la derogada LUV y los artículos 21.1.a) y 22 de la vigente LOTUP.

<sup>244</sup> PEÑÍN, IBÁNEZ, Alberto. “*Urbanismo y crisis. Hacia un nuevo planeamiento general*”. Ediciones Generales de la Construcción. Valencia, 2006. p. 200.

Se produce una progresiva mixtura entre la planificación más tradicional y la de carácter más prospectivo y estratégico, lo que nos conduce a una planificación indicativa, más flexible, que puede ser revisada a partir de una evaluación continuada mediante la aplicación de sistemas de seguimiento basados en indicadores cuyos valores umbral han sido definidos *ex ante*<sup>245</sup>.

Esto se debe a que la sociedad actual es cada vez más dinámica y menos previsible, y a que está sometida a intercambios y a movimiento permanentes, lo que hace que requiera de respuestas rápidas en el tiempo y de adaptabilidad ante las previsiones cambiantes de futuro.

Por otra parte, está aumentando otro fenómeno, cual es la generalización de unas formas de asentamientos extensos y difusos, que no encajan fácilmente dentro del tradicional concepto de “*ciudad compacta*” y que se aproximan a lo que se ha venido a denominar “*ciudad difusa*” o “*territorio urbanizado*”<sup>246</sup>.

Por todo ello, se está generalizando una tendencia hacia un tipo de planes urbanísticos abiertos y flexibles, denominados de estructura, concebidos como esquemas generales de mera referencia, y con algunas determinaciones de carácter indicativo. Se abre también cada vez mayor paso la planificación concertada (convenido urbanístico y agente urbanizador) y la planificación estratégica. En muchos de estos tipos de planes se produce una síntesis entre el tradicional planeamiento global y las intervenciones “*fragmentarias*” mediante proyectos urbanos puntuales.

Este nuevo tipo de planes urbanísticos presentan no pocas connotaciones propias de los instrumentos de ordenación del territorio.

Para el arquitecto Fernando de TERÁN TROYANO, se está dando un deseable “*acercamiento*” de los escenarios correspondientes al planeamiento territorial y el urbanístico, así como la superación de la vieja controversia planeamiento general *versus* proyectos urbanos puntuales (“*arquitectura sin urbanismo*”)<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> FARINÓS DASÍ, Joaquín y SÁNCHEZ CABRERA, José Vicente. “*Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial de la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio*”. Cuadernos de Geografía (Universitat de València), núm. 87, 2010. p. 15.

<sup>246</sup> Las características de este nuevo escenario es explicado por TERÁN TROYANO del siguiente modo: “*En este ‘territorio urbanizado’ se diluye la idea de forma estable, en un continuo y heterogéneo magma en el que las grandes infraestructuras, los grandes contenedores edificados (nuevos monumentos), y los elementos singulares del medio natural que permanecen visibles, paisaje (¿posturbano?), que captan la atención y orientan la travesía, amputando el territorio, ya que, en éste, la edificación se disuelve a veces en el espacio natural, o se coagula adensándose irregularmente en manchas o líneas, configurando lentamente fragmentos imprecisos de distintas clases de espacio: áreas residenciales dispersas, industrias, centros comerciales, (...) enhebrando en secuencias espaciales dinámicas, a través de los incesantes desplazamientos canalizados por la red viaria, el espacio infraestructural en el que se desarrolla una parte fundamental de la vida de la ciudad, que es experiencia en movimiento*”. Vid. RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, Luis. “*El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico*” in III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). “*Ordenación del Territorio, Política Regional, Medio Ambiente y Urbanismo. Gijón (Asturias) 3 a 6 de julio de 2001*”. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Gobierno del Principado de Asturias, 2002. p. 687.

<sup>247</sup> Polémica surgida a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta del pasado siglo, cuando empiezan a cuestionarse las bases científicas de la técnica de la

## **B. Planificación económica y políticas de desarrollo regional.**

### **a) Planteamiento de la cuestión.**

En el marco de las actuales sociedades avanzadas, asistimos a un escenario global caracterizado por la rápida movilidad de capitales y del factor trabajo. Se está configurando una realidad que está cambiando las formas tradicionales de organización de la actividad económica, pero también de los desplazamientos y, en general, de las pautas de ordenación del territorio.

Puede pensarse *a priori* que la actual globalización económica y los avances tecnológicos estarían permitiendo que cualquier actividad se localice en el territorio de forma indiferenciada. Sin embargo, las actividades económicas de mayor valor añadido se vienen concentrando en aquellos espacios que permiten aprovechar las ventajas de las economías de escala, de aglomeración y de urbanización<sup>248</sup>. Se produce la denominada paradoja de la localización, en el sentido de que, cuanto más avanza la globalización económica y los procesos productivos, mayor importancia adquiere el territorio<sup>249</sup>.

Cumple recordar que ya nos hemos referido, siquiera brevemente, a la cuestión de cuál es la relación entre la planificación económica y la ordenación del territorio al analizar los distintos modelos en el Derecho comparado y las distintas posiciones doctrinales. Pero no estará de más apuntar alguna otra consideración, al margen de que en el capítulo siguiente volvamos sobre este punto al examinar la evolución de la ordenación del territorio en España y en la Comunitat Valenciana.

Ya hemos precisado arriba que la planificación física representa la localización de los futuros usos del suelo. Se articula a través de planes, en cuanto instrumentos

---

planificación, a la vista de sus dudosos resultados en la práctica. Desde sectores académicos y profesionales próximos al liberalismo económico se inició una estrategia para descalificar la técnica de la planificación. Se buscaba abandonar la visión global del planeamiento, por su carácter “burocrático y abstracto”, en favor de puntuales y fragmentarios “proyectos urbanos”. Para TERÁN TROYANO, “el descrédito del planeamiento se hizo pronto extensivo a todo intento de configurar la producción del espacio urbano, generalizándose la idea del fracaso histórico del urbanismo”. Vid. RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, Luis. “El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico” in III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (VV.AA.). “Ordenación del Territorio, Política Regional, Medio Ambiente y Urbanismo. Gijón (Asturias) 3 a 6 de julio de 2001”. Op. cit. pp. 679-694.

<sup>248</sup> Se está produciendo a escala mundial una reorganización de las distintas tareas y procesos productivos, que favorece los grandes complejos integrados de actividad económica frente a la industria de localización dispersa. Por ello deben integrarse funcionalmente las actividades industriales y terciarias con las logísticas, así como con los parques tecnológicos y científicos.

<sup>249</sup> Esta paradoja ha sido puesta de manifiesto desde las ciencias económicas por Michael PORTER (Escuela de Negocios Harvard), o los premios Nobel de Economía Robert LUCAS (Universidad de Chicago) o Paul KRUGMAN (Universidad de Princeton), fuerte crítico de la doctrina neoliberal. En una línea parecida, si bien más centrado en las áreas metropolitanas, también Richard FLORIDA, del *Martin Prosperity Institute* de la Universidad de Toronto.

jurídicos dotados de fuerza vinculante para con sus destinatarios. Mientras que la planificación económica se encargaría fundamentalmente de coordinar y reconducir a la unidad el conjunto de decisiones tendentes a la limitación de ciertos sectores productivos y a la promoción de otros. Acentúa la localización de las actividades económicas, a partir de variables funcionales, tales como costes de producción o acceso a los mercados. En general, su formulación es matemática, y se suele sostener sobre planes o programas, no siempre vinculantes, y de contenido económico.

A pesar de sus diferencias, ambas coexisten entre sí, si bien, tal como se ha puesto de relieve, su relación normal puede ser conflictiva<sup>250</sup>.

Para PAREJO ALFONSO, en ambos casos, nos encontramos ante competencias horizontales. Su diferencia radicaría en que la ordenación territorial contempla la entera actividad social en su estructura espacial, mientras que la planificación económica la mira desde la perspectiva de la optimización del rendimiento y utilidad de sus diversos sectores o manifestaciones<sup>251</sup>.

Desde la llamada ciencia de la Economía Regional se generó tempranamente la idea esencial de que, a las previsiones sectoriales y temporales sobre las actividades productivas a desarrollar en el territorio, había que añadir las previsiones de localización. Resulta evidente por ello que la ordenación territorial se ha venido configurando, en parte, por consideraciones de la teoría económica<sup>252</sup>.

En todo caso conviene aclarar que el término “desarrollo regional”<sup>253</sup> (“*regional development*”) se refiere tanto a los aspectos económicos como los sociales<sup>254</sup>. Por

---

<sup>250</sup> FRIEDMANN, John y WEAVER, Clyde. “*Territorio y función. La evolución de la planificación regional*”. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL). Madrid, 1981. p. 328.

<sup>251</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías*”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 226, 1985. p. 222: “*Dicho en términos constitucionales: la primera sirve a los valores ‘medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona’, ‘utilización racional de los recursos naturales’, ‘utilización del suelo de acuerdo con el interés general’ y, en definitiva, ‘calidad de la vida’, proclamados todos ellos en los artículos 45 y 47 de la norma fundamental; la segunda procura la consecución de valores consistentes en ‘el progreso social y económico’, la ‘distribución de la renta regional y personal más equitativa’, el ‘pleno empleo’, ‘la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos’ y, en suma, el de equiparación del nivel de vida de todos los españoles en el marco de una política de estabilidad económica, establecidos por los artículos 40, 1 y 130.1 de idéntica norma fundamental*”.

<sup>252</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. op. cit. p. 73.

<sup>253</sup> PÉREZ MORENO (“*Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo*”. op. cit. p. 51), a la pregunta sobre qué es el desarrollo regional, responde que: “*no es un polo de desarrollo, tampoco es un polígono industrial, ni mucho menos es una técnica de fomento asistencial, ni un beneficio para zonas desequilibradas en su crecimiento o en los medios que tiene. Puede decirse que es la asunción comunitaria de tareas e intereses colectivos, consiste en la gestión armónica de los recursos por toda clase de entes, corporaciones o personas en un área homogénea de territorio que debe ser ordenado*”. Se desemboca, de este modo, en la regionalización de la vida social y en el nuevo concepto de ordenación del territorio.

<sup>254</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “*Estudios sobre autonomías territoriales*”. Civitas. Madrid, 1985. pp. 46 a 48). Para este autor, la política de desarrollo económico regional comenzó postulando un desarrollo cuantitativo-sectorial a nivel nacional (filosofía de los Planes de Desarrollo), pero esta política pronto demostró sus límites y quiebras, al aumentar y no corregir los desequilibrios regionales existentes. Por ello, el concepto de “ciencia regional”,

otro lado, que la ordenación del territorio en su concepción francesa (*“aménagement du territoire”*), considerada como la dimensión nacional del desarrollo regional<sup>255</sup>, no puede identificarse exclusivamente con los clásicos instrumentos de la planificación económica<sup>256</sup>.

En un primer momento, la visión económica del territorio se centró en una suerte de macroplanificación centralizada, ejecutada por lo general por planes económicos de nivel nacional y cuya preocupación básica era el crecimiento cuantitativo. Los resultados poco afortunados de ésta llevaron a un replanteamiento de la planificación económica, ya en los años setenta del siglo XX, que tomará en consideración las peculiaridades de cada región<sup>257</sup>. Ejemplo de ello fueron los planes de desarrollo económico y social en Francia y en España.

De esta forma, tal como puso de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA, las políticas de desarrollo regional encuentran su marco o ámbito de actuación natural en la región<sup>258</sup>, al igual que los instrumentos de planificación física supramunicipal, habiendo sido ambas planificaciones factores importantes en el impulso de los procesos de descentralización en Europa, si bien ambas planificaciones son igualmente consideradas y valoradas en ámbitos de mayor escala, como el nacional o el supranacional, pues, a nivel comunitario europeo, la ordenación del territorio es un instrumento clave para las políticas de desarrollo regional.

Por su parte, la llamada ciencia de la Economía Urbana persigue dos finalidades básicas: por una parte, procurar la mayor calidad de los servicios a los ciudadanos al menor costo posible, y, por otra, establecer los canales necesarios para la mejor distribución o en su caso redistribución de productos entre los miembros del grupo social. Desde estas perspectivas, se considera que esta ciencia puede llegar a impulsar la renovación social<sup>259</sup>.

En todo caso, la desigual distribución en el territorio del desarrollo y el progreso económico, la jerarquización económica de los distintos espacios, o la polarización y gestión excesiva en unas zonas frente al abandono de otras, son fenómenos

---

también conocido como “política regional”, *“se propone un desarrollo armónico de los conjuntos sociales unitarios que son las regiones y, a la vez, parificar entre todas ellas el nivel de desarrollo, corrigiendo los desequilibrios existentes, luchando contra los centros de subdesarrollo y de miseria, otorgando posibilidades iguales a todos los habitantes del país, generalizando el bienestar”*.

<sup>255</sup> Sin embargo, tal como ya se indicó, en Francia se produjo un cambio respecto a esta concepción tras la publicación de la Ley núm. 95-115, de 4 de febrero, de Ordenación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio, produciéndose un abandono de la tradicional política de planificación económica indicativa y, en consecuencia, un acercamiento de las concepciones alemana y francesa sobre la ordenación del territorio. POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. *“¿El abandono de la concepción francesa de la ordenación del territorio? (Comentario de la Ley Nº 95-115, de 4 de febrero, de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio)”*. op. cit.

<sup>256</sup> En relación al concepto de planificación regional, vid. SECCHI, Bernardo. *“Análisis de las estructuras territoriales”*. Ariel. Barcelona, 1974. pp. 100, 116-119.

<sup>257</sup> Vid. ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *“Descentralización y Planificación”*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972. pp. 123 y ss.

<sup>258</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *“Estudios sobre autonomías territoriales”*. op. cit. pp. 46 a 48). Señala el autor que la política de desarrollo regional es, junto con la idea de ordenación del territorio y la crisis de las técnicas burocrático-centralizadas de gobierno, uno de los tres grandes motivos que han impulsado la regionalización.

<sup>259</sup> Se trata de una dialéctica en la que no parece haberse insistido todavía lo suficiente. Vid. BOIX REIG, Vicente. *“Urbanismo y Derecho”*. op. cit. p. 19.

generalizados en todo momento y lugar, si bien no siempre se manifiestan con la misma intensidad.

Para SÁENZ DE BURUAGA<sup>260</sup> y MARTÍN MATEO<sup>261</sup>, la meta a alcanzar por las políticas de desarrollo regional sería el fomento del crecimiento económico de todas las regiones de acuerdo con sus posibilidades, pero también, y principalmente, el estímulo de las áreas más deprimidas, intentando elevar sus condiciones económicas y lograr una cierta nivelación de rentas.

Hecha pues esta breve digresión, y volviendo a la cuestión de la relación o interconexión entre la ordenación del territorio con la planificación económica y las políticas de desarrollo regional o política regional, hemos de recordar que no existe entre la doctrina un claro acuerdo al respecto.

Parte de la doctrina<sup>262</sup> puso tempranamente de relieve que, al igual que respecto de la ordenación urbanística, tampoco debía confundirse la ordenación del territorio con las políticas de planificación económica de desarrollo regional, aunque ambas también estuviesen íntimamente emparentadas<sup>263</sup>.

En la actualidad, para el sector de la doctrina más próximo al concepto estricto de ordenación del territorio, análogo al modelo alemán, las políticas de planificación económica, estrictamente consideradas, no formarían parte del concepto de ordenación del territorio. La ordenación del territorio constituiría de por sí un medio que contribuye al desarrollo regional, al poner a disposición de los agentes económicos terrenos e infraestructuras<sup>264</sup>.

---

<sup>260</sup> SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. *“Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia”*. op. cit. p. 217. Para este autor, el objetivo prioritario de la planificación económica nacional debía *“procurar aumentar la renta de las áreas retrasadas en su desarrollo; la reducción o desaparición de los desequilibrios territoriales constituirá solamente un objetivo secundario”*.

<sup>261</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. *“Ciencia, tecnología y promoción del desarrollo regional”*. Revista de Administración Pública, núm. 104, 1984, p. 23.

<sup>262</sup> Vid., entre otros, SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. *“Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia”*. op. cit. p. 15. El autor entendía que el desarrollo regional era un objetivo de política económica surgido de la teoría y práctica del desarrollo económico con unidad de escala regional y que, tanto los teóricos del *“análisis o ciencia regional”* (expresión norteamericana), que se concreta en la *“planificación regional”* llegaron al convencimiento de que el desarrollo económico sería incompleto *“si a la previsión sectorial y temporal de las actividades productivas a desarrollar no se añade la localización de las mismas y, por consiguiente, la ordenación y previsión de la oferta y demanda de espacio”*. Sobre el supuesto equívoco entre ambos términos, vid., asimismo, FRUTOS MEJÍAS, Luisa M<sup>a</sup>. *“Conceptualizaciones sobre Ordenación del Territorio y su aplicación al desarrollo regional de Extremadura”*, op. cit. pp. 29 a 43). Una postura contraria la encontramos en SERRANO GUIRADO (*“Planificación territorial, política del suelo y administración local”*. op. cit. pp. 24-25), para el que, en el fondo, se trataría de una única ordenación, considerada desde diversos puntos de vista concordantes, esto es, de una *“síntesis directiva de la ordenación política, económica y social”*.

<sup>263</sup> En este sentido, se ha llegado a asegurar por algún autor francés (NÉMERY) que *“la ordenación del territorio va a consistir en repartir y localizar los equipamientos públicos necesarios para el desarrollo económico”* pero que, en todo caso, tiene preponderancia la finalidad económica, dado que *“la ordenación del territorio es una noción contingente del sistema económico, es decir, de la economía liberal”*. LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. op. cit. p. 74.

<sup>264</sup> De esta forma, la ordenación del territorio es concebida como la actividad encargada de poner, al servicio de determinados sectores económicos y en el marco de una



Sin embargo, para el sector doctrinal que atribuye a la ordenación del territorio un contenido amplio, correlativo al modelo clásico francés del “*aménagement du territoire*”, la planificación económica es un pilar fundamental de la ordenación del territorio<sup>265</sup>, dado que uno de sus objetivos primordiales es la corrección de los desequilibrios económicos territoriales.

En definitiva, para el sector próximo al modelo alemán la planificación económica no forma parte de la ordenación del territorio, si bien debe estar sometida a sus principios, mientras que para el sector más próximo al modelo clásico francés la ordenación del territorio debe responder a los objetivos de las políticas de desarrollo económico, adquiriendo una condición instrumental de éstas. Estas diferencias nos permiten explicar las que se observan en lo concerniente a las distintas modalidades de intervención pública.

#### **b) El descrédito de la planificación y los procesos liberalizadores.**

Como veremos en el siguiente capítulo, las políticas de planificación del desarrollo y de estímulo al crecimiento expansivo irrumpieron en España durante los años sesenta del pasado siglo, y ello se debió a la violencia de los movimientos demográficos y al acelerado proceso de industrialización y de urbanización. De acuerdo con las tendencias en aquel momento, en boga en el contexto internacional<sup>266</sup> y amparadas en una pretendida garantía científica, se introducen los conceptos de desarrollo polarizado y desigual, y se elaboran unos planes de desarrollo económico y social al margen del planeamiento territorial tradicional, caracterizado por un enfoque estático<sup>267</sup>.

Tal como describe MUÑOZ MACHADO<sup>268</sup>, se produce un incremento de la intervención económica del Estado, a la par que la ampliación de las prestaciones

---

determinada política regional, los recursos naturales que le sean exigidos, con el fin de apoyar su activación y consiguiente repercusión en el global contexto socioeconómico. ENÉRIZ OLAECHECA (*op. cit.* p. 92).

<sup>265</sup> Para DE MIGUEL GARCÍA (“*La acción territorial y los desequilibrios regionales*”. *op. cit.* p. 92) la política de desarrollo regional sería uno de los pilares de la ordenación del territorio, al contribuir a la consecución de sus fines: la óptima distribución sobre el territorio de la población, las actividades económicas y la prosperidad. Por su parte, para LÓPEZ RAMÓN (“*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 75-76), la doctrina jurídica española habría asimilado el modelo de origen francés, por lo que considera que no existe inconveniente para que la planificación económica y la ordenación territorial aparezcan conceptualmente unidas, sino que “*antes bien, parece que ambas conforman una secuencia lógica, habida cuenta del entramado constitucional español*”.

<sup>266</sup> La década de los años sesenta fue declarada por Naciones Unidas como la “*década del desarrollo*”.

<sup>267</sup> Como veremos, la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 había adoptado un enfoque estático de la planificación física en una economía que comenzaba a cambiar de forma muy rápida. Por su parte, la planificación económica del momento tendía a subestimar los aspectos espaciales. La prueba está en que las Normas para el Desarrollo del Territorio del Polo eran el único punto real de encuentro entre la planificación física y la económica. RICHARDSON, Harry W. “Política y planificación del desarrollo regional en España”. Alianza Universidad. Madrid, 1976. p. 242.

<sup>268</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. “*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*”. Tomo I. 1ª ed. Thomson-Civitas. Madrid, 2004. pp. 1007-1013.

sociales públicas. Aumenta la regulación y la presencia de la Administración como gestora de empresas y se reduce consiguientemente la función del mercado.

Sin embargo, en la década de los setenta, comenzará a producirse un decaimiento del modelo de intervención económica y social del Estado. Se generaliza también el descrédito de las técnicas de planificación, a la vista de que el tratamiento de los problemas territoriales y urbanos estaba resultando malparado por los procesos incontrolados de urbanización. Desde algunos sectores profesionales y académicos se da por superada la construcción de una metodología científica de base estructuralista y sistémica para la planificación, dada la dificultad de aplicación en la práctica de dicha metodología a la evolución de la ciudad y del territorio, y ante la imposibilidad de eliminar incertidumbres. Además, como recuerda TERÁN TROYANO<sup>269</sup>, en nuestro país las políticas desarrollistas y su planificación serán identificadas con el régimen político franquista, arrastrando con ello el descrédito de toda clase de aspiraciones ordenadoras generales. La consecuencia fue la pérdida de crédito de la idea de planificación global.

Pero además, el valor mismo de la ordenación del territorio será negado por quienes la consideraban un obstáculo o freno para el desarrollo económico y sus múltiples transformaciones o adaptaciones, al considerar que presentaba una tendencia a conservar antes que a innovar, y a cristalizar la posición de las regiones menos preparadas para la transformación<sup>270</sup>.

De este modo, la planificación económica y social fue prácticamente aparcada en nuestro país a raíz del cambio político y de la crisis económica de 1973, siendo sustituida por una política económica de mera coyuntura y sin preocupación espacial<sup>271</sup>.

Sin embargo, posteriormente incidirán otros cambios económicos importantes, como la entrada de España en las Comunidades Europeas en 1986, lo que supone, por un lado, la aplicación del Derecho de competencia comunitario, pero por otro lado, también una importante inversión económica pública a través de los fondos ligados a la política de cohesión económica y social, estrechamente ligada con las tesis de la concepción clásica francesa de ordenación del territorio.

También han influido otras crisis económicas posteriores, como la de los años noventa del pasado siglo y la actual.

Interesa igualmente destacar la incidencia de otros factores que influyen en la relación entre la planificación económica y la ordenación territorial, como son la mayor o menor legitimidad de la intervención de los poderes públicos en la economía y el papel que juegan las Administraciones públicas al respecto. Estos factores permiten

---

<sup>269</sup> TERÁN TROYANO, Fernando DE. *“Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”*. op. cit. pp. 79 y 152-153.

<sup>270</sup> FEAL LAGO, Carlos. *“La política francesa de ordenación del territorio en la última década”*. op. cit. p. 35.

<sup>271</sup> Términos expresados por BASSOLS COMA, Martín. *“Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos”*. Revista de Administración Pública, núm. 95, 1981. p. 66. Vid. asimismo PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. op. cit. pp. 117-128.

explicar la diferente intensidad de las intervenciones públicas o la preferencia de unas u otras formas de actuación<sup>272</sup>.

Asimismo, la idea sobre la posición que debe ocupar el sector privado respecto de la planificación en general constituye un importante factor de diferenciación entre los modelos de ordenación del territorio estudiados<sup>273</sup>.

Si tras la primera Gran Guerra europea un amplio conjunto de países nacionalizaron empresas prestadoras de servicios públicos considerados necesarios o estratégicos, o crearon sociedades públicas con esta finalidad<sup>274</sup>, durante los años ochenta y noventa del pasado una buena parte de los Estados de la actual Unión Europea, impulsados por las sucesivas Directivas comunitarias reguladoras de determinados sectores, tales como la energía, las telecomunicaciones o el transporte, iniciaron un profundo proceso liberalizador en el marco del mercado único común. El Estado procede a reestructurar su sector público empresarial a fin de acomodarlo a los nuevos principios comunitarios, perdiendo posiciones como gestor de empresas y pasando a ser regulador del mercado.

Ello trajo consigo reformas tendentes a asegurar la competencia efectiva en la economía de mercado, la prestación de los servicios considerados universales, así como la eliminación de barreras de entrada y de restricciones sobre determinados precios, medidas todas ellas que han tenido una incidencia directa en muchas de las clásicas medidas de planificación económica de las décadas anteriores.

Resulta, pues, evidente que la apuesta por la lógica del mercado como guía para la adopción de las distintas decisiones públicas dificulta la toma en consideración de algunos objetivos de ordenación territorial por parte de las distintas políticas sectoriales. De acuerdo con esta postura y el Derecho de la Competencia, es esa lógica del mercado la que determina, en teoría y a fin de cuentas, la más óptima asignación de recursos, por lo que el objeto de la intervención pública debe ser, en teoría, facilitar la movilización de los sectores privados. De ahí deriva también el valor que se atribuye, desde esta posición, a las fórmulas de colaboración público-privada<sup>275</sup>.

Al hilo del informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993, el supuesto desajuste o contradicción entre las exigencias económicas y la ordenación territorial llevó a algunos sectores de opinión a considerar la planificación como una

---

<sup>272</sup> MARCOU, Gérard. *“El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial”* in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). *“Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio”*. op. cit. p. 13.

<sup>273</sup> Por ejemplo, para la concepción predominante en el Reino Unido desde finales de los años setenta del pasado siglo (y máxime bajo los gobiernos conservadores de Margaret Thacher), para generar desarrollo económico, debe reducirse el intervencionismo público y dejarse el mayor margen de actuación al sector privado. La intervención pública debe limitarse a supervisar los mecanismos del libre mercado, lo que en parte explica en ese contexto la fragmentación de las acciones en materia de ordenación del territorio.

<sup>274</sup> Sobre la cuestión del llamado “nacionalismo económico”, los procesos de estatalización de empresas, y la reestructuración del sector empresarial público del Estado para acomodarlo a los nuevos principios comunitarios, vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *“Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General”*. Tomo I. op. cit. pp. 927 y ss. y 1097-1102.

<sup>275</sup> MARCOU, Gérard. *“El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial”* in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). *“Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio”*. op. cit. p. 25.

disfuncionalidad frente a las “sabias leyes del mercado” y a mostrar un rechazo más o menos explícito de toda planificación.

Esa actitud, llevada al extremo, pondría en cuestión la conveniencia misma de la ordenación del territorio, aunque tanto las recomendaciones internacionales como la experiencia comparada abogaban por mantener medidas de planificación física a fin de resolver los múltiples conflictos que se producían y se siguen produciendo en el territorio de las sociedades más avanzadas, donde las actividades económicas y las infraestructuras generan problemas de mayor impacto territorial y medioambiental, esta última con un grado creciente de preocupación social<sup>276</sup>.

### **c) Modos de intervención de la planificación económica y distribución competencial.**

Cuando nos situamos en el plano de la acción pública, podemos hablar entonces de “planificación del desarrollo regional” o “política regional”<sup>277</sup>, o bien, tal como fue llamada en nuestra experiencia jurídica, “planificación del desarrollo”. Ésta la conforma una pluralidad de mecanismos interventores de carácter económico orientados a paliar los desequilibrios territoriales, principalmente mediante el estudio de la localización industrial.

Buena parte de la legislación y de la doctrina española anterior a la Constitución de 1978 se inspiró en el modelo clásico francés de ordenación del territorio. Durante los años sesenta y setenta del siglo XX, las políticas de planificación del desarrollo, traducidas en programas de acción de la Administración central, se desarrollan al margen de los instrumentos de planificación física previstos en la legislación del suelo. La ordenación del territorio se entiende como la traducción geográfica de las políticas económicas, sin que se intentara una mínima imbricación de los objetivos económicos con otros intereses ligados al territorio, hasta que la reforma de la legislación del suelo de 1975 recoge la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

Ejemplos históricos de medidas de planificación económica en nuestro país fueron los planes coordinados para el desarrollo económico de ciertas zonas (ejemplo de los Planes Jaén y Badajoz), las políticas de descongestión de áreas saturadas, los llamados “polos industriales”, la declaración de “zonas de preferente localización industrial” o de “gran área de expansión industrial”, las “comarcas de acción especial” (Real Decreto 3418/1978, de 29 de diciembre), la promoción de polígonos industriales, las “Zonas de Urgente Reindustrialización”, la constitución de sociedades de desarrollo regional, las obras en régimen de acción comunitaria (Decreto 3524/1974, de 20 de

---

<sup>276</sup> Tras las nefastas consecuencias de la experiencia liberalizadora que supuso la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, llama la atención la publicación de un posterior informe de la Comisión Nacional de la Competencia (actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) que incluye una serie de recomendaciones que inciden en las tesis liberalizadoras del mercado del suelo. Se trata del documento de discusión “*Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*”, aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en su sesión de 30 de julio de 2013.

<sup>277</sup> MARCOU (“*El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial*” *op. cit.* p. 21) denomina “política regional” al conjunto de acciones dirigidas por una autoridad pública y orientadas a la localización de agentes económicos, mediante la implantación de medidas tendentes a la reducción de sus costos directos o a la mejora del nivel de equipamiento de algunos servicios.

diciembre), la actuación del sistema de crédito, a través de las entidades oficiales de crédito, las cajas de ahorro, etc. También los planes provinciales de obras y servicios y, sobre el papel, los Planes Directores Territoriales de Coordinación<sup>278</sup>.

Siguiendo la posición mantenida por MARCOU<sup>279</sup> en la doctrina francesa, podemos distinguir hasta tres modos de actuación desde la planificación económica o del desarrollo sobre la organización del espacio, en función de la concreta concepción y de los mecanismos puestos en práctica por la Administración. Estas formas de intervención se encuentran bajo formas diferentes en los distintos Estados de la Unión Europea, si bien varían considerablemente en función de distintos factores, como el grado de coherencia entre ellos, la distribución de poderes y la dedicación de medios.

En primer lugar, las ayudas a la inversión de las empresas localizadas en ciertas zonas, esto es, actuando sobre los costes directos de los agentes económicos en función a la localización (o bien, con el mismo efecto, adoptando medidas encaminadas a la rebaja del coste de transportes de las empresas). Estas medidas se ven fuertemente condicionadas en la actualidad por las normas europeas de defensa de la competencia.

En este primer grupo de actuaciones podemos incluir alguna de las previsiones contempladas en la vigente Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 899/2007, de 6 de julio<sup>280</sup>, y que constituye un instrumento para las actuaciones de ámbito estatal, dirigidas a fomentar las iniciativas empresariales con intensidad selectiva en determinadas regiones del Estado al objeto de repartir equilibradamente las actividades económicas dentro del mismo<sup>281</sup>.

En desarrollo de la anterior ley, mediante Real Decreto 166/2008, de 8 de febrero, se estableció la delimitación de la Zona de Promoción Económica de la Comunitat Valenciana<sup>282</sup>, fijándose los objetivos dentro de de la misma, así como los sectores promocionales y la naturaleza y la cuantía máxima de los incentivos regionales que podrán concederse a los solicitantes que realicen proyectos de inversión y cumplan los requisitos exigidos.

---

<sup>278</sup> RICHARDSON, Harry W. *“Política y planificación del desarrollo regional en España”*. op. cit.; LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. op. cit. pp. 68-69. Vid. asimismo, DE MIGUEL GARCÍA, Pedro. *“La acción territorial y los desequilibrios regionales”* in DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO. *“Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)”*. Vol. III. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1984. pp. 2251-2289. También, de este mismo autor, vid. *“La acción territorial y los desequilibrios regionales”*. op. cit.

<sup>279</sup> MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). *“Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio”*. op. cit. p. 14.

<sup>280</sup> Modificado por el Real Decreto 303/2015, de 24 de abril.

<sup>281</sup> Una política similar a la prevista en esta ley fue la medida adoptada, en la década de los años ochenta del pasado siglo por los gobiernos socialistas en el Reino Unido, de intensificación de las ayudas para determinadas áreas con problemas (*“zones sensibles”*). HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *“Política de ordenación del territorio en Europa”*. op. cit. p. 167.

<sup>282</sup> Mediante Orden HAP/2444/2013, de 17 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se ha publicado el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos por el que se prorroga el plazo de vigencia de este y otros reales decretos de delimitación de zonas de promoción económica (BOE núm. 312, de 30.12.2013). El Real Decreto 166/2008 ha sido modificado recientemente por el Real Decreto 309/2015, de 24 de abril.

También podemos incluir las políticas de promoción de suelo industrial llevadas a cabo tradicionalmente por parte de la Administración pública y de su sector público empresarial, y que incluyen distintas medidas, tales como la promoción de polígonos industriales y parques empresariales<sup>283</sup>.

En segundo lugar, actuando sobre los valores de localización, esto es, sobre las ventajas relativas que las características de un territorio, sean de origen natural o el resultado de políticas públicas (planificación, equipamientos públicos) pueden aportar a una actividad.

En el momento presente, esta sería la forma más genuina de actuación de las políticas de ordenación del territorio. Prueba de esta afirmación es la importancia que se atribuye en la actualidad a las llamadas “infraestructuras verdes” del territorio, así como a las políticas e inversiones en materia de infraestructuras y equipamientos comunitarios, tanto en el plano autonómico como en el estatal y en el europeo (ejemplo de la infraestructura ferroviaria conocida como “Corredor Mediterráneo”).

Aquí podríamos incluir también el caso de los programas de inversión recogidos en los Presupuestos Generales del Estado.

Tal como se ha puesto de relieve, la propia determinación de infraestructuras o la coordinación de las políticas sectoriales implican la toma de decisiones con un importante trasfondo económico. Basta comprobar las series anuales de licitación en obra pública e infraestructuras. Además, suele ser habitual que los distintos instrumentos de ordenación del territorio, más allá de un ordenar los usos en un concreto espacio físico, incluyan auténticos programas de inversiones<sup>284</sup>.

En tercera instancia, actuando sobre los recursos financieros de los que puedan disponer las autoridades regionales o locales.

Este último tipo de intervención no se vincula a la ordenación del territorio en todas las concepciones que hemos analizado, al menos en el modelo alemán, tal como hemos visto. En puridad, la financiación incondicionada de las comunidades autónomas no es un instrumento de política regional, pues su objetivo es facilitar en el orden financiero la institucionalización del Estado autonómico previsto en la Constitución. No será tratada en este trabajo, si bien en absoluto cabe desconocer la

---

<sup>283</sup> Recientemente puede consultarse la Orden IET/619/2014, de 11 de abril, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, por la que se establecen las bases para la concesión de apoyo financiero a la inversión industrial en el marco de la política pública de reindustrialización y fomento de la competitividad industrial. Mediante la Orden IET/933/2014, de 13 de mayo, se convoca la concesión de apoyo financiero en el año 2014 (BOE núm. 138, de 7.06.2014).

<sup>284</sup> OLIVÁN DEL CACHO, Javier. “La ordenación del territorio” in BERMEJO VERA, José. *“Derecho Administrativo. Parte Especial”*. 6ª ed. Thomson Civitas, Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2005. pp. 570-571. El autor advierte la existencia de leyes autonómicas en las que la conexión con la planificación económica es fuerte, citando el ejemplo de la ya derogada Ley aragonesa de 12 de noviembre de 1992. También cita como ejemplo de instrumentos de ordenación territorial que incluyen programas de inversión los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales previstos en la Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial. Asimismo, los Programas Coordinados de Actuación de la derogada legislación de la Comunidad de Madrid, reflejados más tarde en la legislación de Navarra (Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal). Nosotros hemos de destacar el caso de la derogada Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana.

influencia que tiene la disponibilidad de recursos y los mecanismos para su distribución en las políticas relativas a la ordenación del territorio<sup>285</sup>.

El debate existente en la actualidad en diversos foros económicos y políticos valencianos sobre las políticas de estabilidad, con cobertura en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y sobre la necesidad de reforma del actual modelo de financiación autonómica recogido en la vigente Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que ha sido modificada hasta siete veces, es buena prueba de ello<sup>286</sup>.

Y dentro de esta última línea de acción podemos situar también los programas de desarrollo regional previstos en la vigente Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial<sup>287</sup> (artículo 158.2 de la Constitución). Asimismo, los fondos comunitarios FEDER<sup>288</sup>.

Llegados a este punto, conviene referirnos ahora, siquiera brevemente a la cuestión de la distribución competencial prevista en la Constitución de 1978, sólo a fin de poder comprobar por qué modelo de ordenación del territorio se habría optado en la misma, y sin perjuicio de que volvamos sobre este tema en el capítulo IV.

---

<sup>285</sup> Se considera asumible una cierta ponderación en función de algunas dificultades específicas a la hora de prestar los diferentes servicios, tales como la orografía, la extensión, el estado inicial de los servicios, etc. Un análisis crítico de las cifras y datos del actual y de anteriores sistemas de financiación de la Comunitat Valenciana puede consultarse en BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. *“Valencia, la tormenta perfecta”*. 2ª ed. RBA. Barcelona, 2012. pp. 133-160.

<sup>286</sup> El sistema de financiación vigente fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 15 de julio de 2009 y fue incorporado al ordenamiento jurídico mediante la modificación de la LOFCA y la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Los recursos financieros que el sistema asigna para la cobertura de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma están constituidos por el Fondo de Suficiencia Global, la Transferencia del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y la Capacidad Tributaria. A estos recursos se añade la recaudación de los tributos que el Estado les ha cedido total o parcialmente y, en su caso, los recursos provenientes del Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, regulados en la citada Ley 22/2009. Asimismo, los que provengan de los Fondos de Compensación Interterritorial (Fondo de Compensación y Fondo Complementario), destinados a la financiación de gastos de inversión.

<sup>287</sup> Se ha criticado que el Fondo de Compensación Interterritorial no venía cumpliendo realmente con el papel de instrumento reequilibrador de las desigualdades territoriales, al haber sido utilizado hasta la entrada en vigor de la Ley 29/1990 como instrumento de financiación de los servicios transferidos a las comunidades autónomas. Tampoco resultaba acertada la elección de las distintas variables redistributivas, al haberse invertido el sentido de los flujos migratorios en las regiones industrializadas como consecuencia de la crisis económica de los años setenta. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. *“Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo”*. Valencia, 1993. pp. 177-178.

<sup>288</sup> También se ha criticado que el FEDER ha sido utilizado como un instrumento más de política regional interna del Estado, como un mecanismo de reproducción del Fondo de Compensación Interterritorial, con perspectiva estatal y no comunitaria. Asimismo, se ha puesto de manifiesto cómo la regionalización de la distribución de estos fondos per cápita muestra claras disparidades entre las distintas comunidades autónomas. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. *“Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo”*. op. cit. p. 178.

Al margen de cuanto queda indicado, ya hemos visto cómo la Carta Europea de 1983 incluye sin ambages, como uno de los objetivos principales de la ordenación del territorio, “*el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones*”.

Sin embargo, y como tendremos ocasión de ver, la Constitución, los Estatutos de Autonomía y también buena parte de la legislación autonómica, tienden hacia el modelo federal alemán. Como es sabido, el artículo 148.1.3ª de la Constitución permitió asumir a las comunidades autónomas competencias en materia de “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”. Por su parte, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*” (artículo 149.1.13), permitiendo a las comunidades autónomas asumir competencias respecto al “*fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*” (artículo 148.1.13ª)<sup>289</sup>. De esta forma, la ordenación territorial quedaría aparentemente desgajada de la política económica, cuyas bases son competencia exclusiva del Estado.

Aparentemente, pues PAREJO ALFONSO<sup>290</sup> ha afirmado que la ordenación constitucional de la economía tiene un componente territorial ex artículos 40, 131 y 138 de la Constitución, no sólo porque necesariamente tiene una proyección o repercusión territorial, sino porque “*la Constitución así se lo impone a través de los mandatos de equitativa distribución de la renta regional, equilibrio y armonía del desarrollo regional y sectorial y equilibrio económico –adecuado y justo- entre las diversas partes del territorio español*”.

De los citados preceptos constitucionales se deriva, pues, una amplia competencia del Estado en materia de planificación económica general para, entre otros objetivos, combatir los desequilibrios territoriales, lo que no excluye un nivel de competencia de las comunidades autónomas para su desarrollo económico en el marco de los objetivos de la política económica general. Su intervención económica responde, por tanto, a objetivos intracomunitarios y presenta, por ello, un carácter secundario.

Otra muestra paradigmática de lo afirmado por el citado autor es el fenómeno de notoria e imparable extensión de la acción de las instituciones comunitarias europeas a partir de limitados títulos económicos<sup>291</sup>.

En definitiva, al igual que en el modelo alemán, se constata una tendencia de mayor y creciente centralización de las competencias relativas a la planificación

---

<sup>289</sup> El vigente Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su artículo 52 atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre la “*planificación de la actividad económica de la Comunitat Valenciana*”, “*de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general*” y “*en los términos de lo dispuesto en el artículo 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*”.

<sup>290</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* pp. 222-225.

<sup>291</sup> Además, el impacto creciente de la política regional de la Unión Europea está conduciendo a un reforzamiento del protagonismo del Estado en este ámbito (véanse, como ejemplo, los Planes de Desarrollo Regional españoles de 1986-1990 y 1989-1993), aunque dicha política deba ser formulada con la participación de las comunidades autónomas. MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). “*Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*”. *op. cit.* pp. 23-24.



económica, a diferencia de lo que ocurre con la planificación física del territorio, donde se ha producido una descentralización de la competencia en favor del nivel regional.

Por su parte, para LÓPEZ RAMÓN<sup>292</sup>, resulta posible sostener que la ordenación del territorio consiste en proporcionar, de acuerdo con la política económica, una organización de los asentamientos que responda a objetivos de solidaridad y calidad de vida, objetivos perfectamente delimitables a través de la planificación económica que, en la Constitución, no atiende a un mero desarrollo cuantitativo, pues dicha planificación se realiza “*para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*” (artículo 131.1). Por ello considera que el texto busca un desarrollo de tipo cualitativo, de acuerdo con los principios rectores de la política social y económica, y que, por tanto, no debe limitarse sólo a industrializar el país, sino también a evitar los desequilibrios entre las distintas partes del territorio, con base en el principio de solidaridad territorial, recogido en sus artículos 2, 138 y 158.

Cabe reseñar que no han faltado algunas críticas al sistema de incentivos de la política de desarrollo regional, excesivamente centrada en el marco territorial del Estado. Según ALLENDE LANDA<sup>293</sup>, ésta ha visto reducida en la Administración central, con una orientación sesgada hacia el ámbito de la política económica sectorial y más concretamente, al sector industrial.

También se ha criticado que, contrariamente al principio de selección, básico en cualquier política de incentivos, a menudo éstos se solapaban en un mismo espacio compitiendo mutuamente. Asimismo, el menor acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) a distintas ayudas, y la gran disparidad de resultados, al haber una gran cantidad de áreas en las que las subvenciones no habrían tenido el éxito deseado<sup>294</sup>. Sin olvidarnos tampoco del más reciente Plan Estatal de Inversión Local (Plan E), puesto en marcha por el Gobierno de Rodríguez Zapatero (imitado en la

---

<sup>292</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* p. 75.

<sup>293</sup> ALLENDE LANDA, J. “*Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma Vasca*” in II CONGRESO MUNDIAL VASCO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (Actas del Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 28, 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 1987). Instituto Vasco de Administración Pública (HAEE/IVAP). Oñati, 1988. pp. 12-16. Este autor cita como ejemplo de estas actuaciones los incentivos regionales, desprovistos de un marco de política territorial bien definido. También los Programas de Desarrollo Regional, pues se reducen a un conjunto de obras y servicios sectoriales sin referencia alguna al territorio ni a la ordenación integral de la región *Vid.* asimismo PALA, José M<sup>a</sup>. y ARAGÓN, Fernando. “*Las Directrices Territoriales en el marco de la política territorial de España*”. Estudios Territoriales, núm. 21, 1986, p. 26. En este trabajo se hace un repaso en perspectiva de los distintos instrumentos de política territorial que se han desarrollado en España hasta 1986.

<sup>294</sup> Se apunta que los incentivos de la política regional deben dejar de ser instrumentos que subvencionen a las comunidades autónomas en función de objetivos coyunturales para ir integrándose en los mecanismos utilizados por las mismas para movilizar los recursos endógenos en los terrenos que cuenten con suficiente potencial. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públics, Urbanismo y Transportes. Direcció General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. “*Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo*”. *op. cit.* pp. 177 y 179.

Comunitat Valenciana por el denominado “Plan Confianza”, puesto en marcha por el Consell), impulsado de forma apresurada e improvisada<sup>295</sup>.

Por último, hemos de indicar que, en los últimos años, se viene reclamando una puesta al día del actual sistema de instrumentos de ordenación del territorio, a fin de que se pueda proceder a integrar mínimamente la planificación física con la económica, al menos en materia de inversión en infraestructuras, y de que se forjen nuevos instrumentos que promuevan la localización espacial de la planificación sectorial. Ello implicaría un nuevo tipo de planes, no precisos y específicamente relacionados con horizontes de tiempo prescritos, sino referidos a opciones alternativas a gran escala con respecto al uso del suelo y flexibles ante condiciones cambiantes. Nos referimos a un tipo de planes de estructura, si bien con un contenido económico más fuerte.

Ello porque, se demuestra más aceptable y eficiente un enfoque de planificación territorial estratégica, que considere la ordenación del territorio como un proceso incremental, con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva<sup>296</sup>. Por estos motivos, en todo caso, la dimensión prospectiva de la ordenación del territorio exigiría no separar la planificación física o espacial de la planificación en el tiempo, que sería puramente económica<sup>297</sup>.

#### **d) Desarrollo regional, sectores económicos y desarrollo rural.**

Además de las políticas de desarrollo regional centradas en las ayudas a la inversión a la actividad industrial o en la actuación sobre los valores de localización de los sectores industriales, existen otros sectores económicos que han sido y son objeto de regulación por las técnicas de la planificación del territorio, como son la ordenación de la actividad turística y de la actividad comercial. También las políticas de desarrollo rural, todas ellas con una clara incidencia en el territorio.

La ordenación de la actividad turística<sup>298</sup> y de la actividad comercial<sup>299</sup> se ha visto profundamente afectada por los principios liberalizadores que inspiran la más

---

<sup>295</sup> En opinión del geógrafo Joan ROMERO GONZÁLEZ (“*Geopolítica y gobierno del territorio en España*”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2009. P. 198) fue una excelente ocasión perdida para formentar la cooperación supramunicipal.

<sup>296</sup> Conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). “*Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo. Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014*”. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2014.

<sup>297</sup> ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. “*Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda*”. *op. cit.* p. 97.

<sup>298</sup> El II Plan de Desarrollo Económico y Social recogió una serie de puntos referidos a la planificación turística, declarando de especial interés turístico algunas zonas y desarrollando posteriormente programas de infraestructura turística. En el ámbito comunitario, la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de junio de 1999 (asunto C-302/97, Konle) ya señaló, en relación a la transmisión de bienes inmuebles, que un objetivo de ordenación del territorio como es el mantenimiento, en interés general, de una población permanente y de una actividad económica autónoma respecto del sector turístico en ciertas regiones, las medidas restrictivas sólo podían admitirse si no son aplicadas de forma discriminatoria, y si no puede llegarse al mismo resultado mediante otros procedimientos menos coercitivos. Por otra parte, en cuanto a la influencia de la Directiva comunitaria de Servicios en el sector turístico, puede verse: CALATAYUD PRATS, Ignacio. “*Las autorizaciones previas turísticas en Canarias y la posible vulneración de la Directiva de Servicios*”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 279, 2013. pp. 85-116.

reciente normativa comunitaria sobre la prestación de servicios<sup>300</sup>, si bien todavía pueden acogerse a las excepciones contempladas en las propias directivas europeas en materia de ordenación territorial y medio ambiente.

Con relación al llamado “urbanismo comercial”, cabe destacar el impacto de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda), de 24 de marzo de 2011<sup>301</sup>, referida a la normativa reguladora del establecimiento de grandes superficies comerciales en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta sentencia tuvo una evidente repercusión en la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana<sup>302</sup>, ley que, sin embargo, prevé la redacción de un Plan de Acción Territorial de carácter sectorial aplicado a la distribución comercial (PATECO)<sup>303</sup>.

---

<sup>299</sup> La STC 227/1993, de 9 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 884/1987, contra la Ley 3/1987, de 9 de marzo, de Equipamientos Comerciales de Cataluña, ya dejó sentado que: “(...) *la libertad de empresa, en definitiva, no ampara entre sus contenidos – ni en nuestro ordenamiento ni en otros semejantes– un derecho incondicionado a la libre instalación de cualesquiera establecimientos comerciales en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos y condiciones, haciendo caso omiso de las distintas normativas –estatales, autonómicas, locales,- que disciplinan múltiples aspectos de relevancia económica como, entre otros, el comercio interior la ordenación del territorio*” (FJ 4.e).

<sup>300</sup> Especialmente la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE L 376/36, de 27.12.2006). Conviene recordar que el artículo 14 de la Directiva incluye entre los requisitos prohibidos la aplicación caso por caso una prueba económica para conceder autorizaciones. Por otra parte, los requisitos fijados deben pasar el filtro de la justificación por razones imperiosas de interés general, la proporcionalidad y la no discriminación. No obstante lo anterior, la propia Directiva advierte que no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, entre otros. Y es que, tal como se ha reconocido por el propio Tribunal Constitucional recientemente, citando otras sentencias anteriores (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3, con remisión a la STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 6) “*nada impide que el concepto de urbanismo, en cuanto objeto material de la competencia autonómica, se adentre en aspectos comerciales –el llamado ‘urbanismo comercial’-, pues es obvia la influencia de los grandes establecimientos comerciales en distintos aspectos de relevancia urbanística como son la utilización de los transportes públicos, el uso de las vías urbanas y de las comunicaciones en una zona muy superior a la del municipio en que se instalan, los problemas en la calificación del suelo, etc.*” (STC 170/2012 de 4 de octubre, FJ 12)

<sup>301</sup> Asunto C-400/08. Cabe tener presente el impacto que sobre la normativa de comercio en general ha tenido esta sentencia, en relación a la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista y la Ley catalana 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales.

<sup>302</sup> DOCV núm. 6488, de 25.03.2011.

<sup>303</sup> A mayor abundamiento, podemos citar también, entre otras novedades relativamente recientes, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), que introdujo un artículo 48 bis a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en el que se ha establecido la regla general de inexigencia de licencia municipal para el ejercicio de actividades, salvo que sea necesario para la protección del medio ambiente o el patrimonio histórico-artístico y la salud o seguridad pública o cuando se requiera el uso privativo y la ocupación del dominio público (razones imperiosas de interés general). Esta regulación del legislador estatal ha ido más allá de lo previsto en la Directiva de Servicios, al omitirse la mención a la “protección del entorno urbano”, que en el artículo 4.8 de la Directiva sí adquiere la condición de razón imperiosa de interés general. En relación a la cuestión de la protección del entorno urbano consolidado, *vid.*, asimismo, la STC 193/2013, de 21 de noviembre, por la que se declara la nulidad del concepto de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica de Cataluña, que introducía limitaciones a la libre instalación de algunas modalidades de distribución comercial en la trama urbana sin motivar la

Otros argumentos en esa misma corriente, favorables también a una mayor flexibilización en la planificación del suelo los encontramos en un reciente informe de la Comisión Nacional de la Competencia (actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia)<sup>304</sup>.

No ocurre lo mismo con la política de desarrollo rural. Ésta goza de una cierta tradición en el contexto histórico y actual español<sup>305</sup> y es abiertamente auspiciada en la actualidad desde el seno del Consejo de Europa<sup>306</sup> y por la Unión Europea (“*Agenda 2000*”) desde los ámbitos de la recientemente reformada política agrícola común (PAC)<sup>307</sup>, de la cual constituye su segundo pilar, y de la política regional europea<sup>308</sup>.

Ello se debe al papel emergente que ha adquirido en la sociedad dicho desarrollo, por las exigencias de corrección de las disparidades territoriales y de protección del medio ambiente, y ante la demanda de una mayor calidad de vida y de

---

conurrencia de una razón imperiosa de interés general que las justificase. Igualmente, *vid.* el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes para la liberalización del comercio y de determinados servicios.

<sup>304</sup> Nos referimos al documento de discusión “*Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*”, aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en su sesión de 30 de julio de 2013. Frente a la construcción de este tipo de discursos puede argumentarse, por el contrario, que la protección y priorización de las implantaciones comerciales dentro de las tramas urbanas consolidadas contribuye al desarrollo sostenible al evitar la dispersión, reduciendo la movilidad y evitando desplazamientos que incrementan la contaminación atmosférica, congestionan las infraestructuras públicas y multiplican y encarecen los servicios públicos.

<sup>305</sup> El propio artículo 130 de la Constitución española ordena a los poderes públicos que se atienda a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, “*en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles*”. Y en su apartado segundo se ordena asimismo que se dispense un tratamiento especial a las zonas de montaña. Sobre esto último, y a modo de ejemplo, puede citarse la Ley catalana de Alta montaña de 9 de marzo de 1983; ley castellano-leonesa de la Comarca del Bierzo, de 14 de marzo de 1991; la ley aragonesa del Somontano de Moncayo, de 17 de febrero, de 1992, etc.

<sup>306</sup> *Vid.* a modo de ejemplo, las medidas de ordenación territorial para espacios específicos de Europa del documento “*Principios Directores para el Desarrollo territorial sostenible del Continente Europeo*” de la 12 sesión de la CEMAT, celebrada en Hannover los días 7 y 8 de septiembre de 2000, citado en el capítulo III.

<sup>307</sup> En el Consejo Europeo de Berlín, de 25 y 26 de marzo de 1999, se decidió dar una nueva orientación a la PAC, orientándola al desarrollo rural sostenible. Se trata de lograr una agricultura capaz de contribuir al mantenimiento del paisaje y de los espacios naturales, a la dinamización del medio rural, y a las exigencias de calidad, seguridad alimentaria y bienestar animal. LOZANO CUTANDA, Blanca. “*Derecho Ambiental Administrativo*”. 11ª ed. La Ley (1ª ed.) Madrid, 2010. pp. 291-293.

<sup>308</sup> *Vid.* el Reglamento (UE) nº 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo (DOUE L 347/487, de 20.12.2013). Este último desarrollaba el Reglamento (CE) 1290/2005, del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común [derogado también recientemente por el Reglamento (UE) 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013]. Este fondo y el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) sustituyeron al anterior Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA). De este modo se diferencia, por un lado, la financiación de las medidas de mercado y, por otro, la de los programas de desarrollo rural. Ambos fondos se mantienen en la reciente reforma de la PAC. *Vid.* asimismo, ROMERO GONZÁLEZ, Joan. “*Geopolítica y gobierno del territorio en España*”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2009. pp. 53-69

respeto por las tradiciones culturales. Y es que desde distintas políticas comunitarias europeas se considera al medio rural desde un triple enfoque: el agrícola-ganadero y forestal, el ambiental y el socio-cultural<sup>309</sup>.

Cabe recordar que la puesta en marcha de la financiación europea (destaca la iniciativa comunitaria LEADER) requiere de la existencia de procesos de programación y de concertación con las instituciones comunitarias, por lo que los instrumentos de ordenación territorial pueden constituir un valioso instrumento con vistas a su elaboración<sup>310</sup>. Mediante Decisión del Consejo, de 20 de febrero de 2006 (2006/144/CE), se adoptaron las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural para el período de programación 2007-2013, cuya ejecución, sin embargo, no finaliza ese año sino que se extiende hasta el 31 de diciembre de 2015<sup>311</sup>. Sus tres prioridades temáticas principales son: la mejora de la competitividad del sector agrícola y forestal, la mejora del medio ambiente y del entorno rural, y la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y el fomento de la diversificación de la economía rural.

Se ha producido un cambio en el modo de entender y realizar las actividades que se realizan en el medio rural. Si los planteamientos del pasado en este ámbito eran principalmente extractivos, actualmente se está tratando de potenciar otra serie de valores intrínsecos, y que son demandados en el momento presente por la población. Se trata, pues, de descubrir y de satisfacer esas nuevas necesidades que la sociedad plantea, buscando una revalorización del medio ambiente rural y de sus características endógenas, conciliando los intereses y puntos de vista de la población rural y de la población urbana respecto a la ordenación, ocupación y estética del medio rural. Asimismo, se trata también de obtener nuevas rentas complementarias a la tradicionalmente derivada del sector primario, estando muchas veces ligadas al uso de las nuevas tecnologías o a la implementación de procesos innovadores<sup>312</sup>.

Tal como ha indicado BASSOLS COMA<sup>313</sup>, ya no es posible tomar en consideración el medio rural como un concepto genérico y unívoco, sino que debe hacerse desde una perspectiva sectorial, y tomando en cuenta no sólo sus valores

---

<sup>309</sup> Una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 29 de julio de 1988 sobre *“El futuro del Mundo Rural”* [COM(88) 501 final] ya llamaba la atención sobre la necesidad de afrontar el problema de la creciente presión sobre las zonas rurales, así como de su declive, derivado de su despoblación y del envejecimiento de la población. El documento apostaba por superar la tradicional visión productivista del mercado agrícola para ahondar en una visión integral que considerase las múltiples funciones que el medio rural desempeña para el conjunto del territorio.

<sup>310</sup> OLIVÁN DEL CACHO, Javier. *“La ordenación del territorio”* in BERMEJO VERA, José. *“Derecho Administrativo. Parte Especial”*. op. cit. p. 573. El autor pone de relieve que el reequilibrio territorial vincula la Política Regional Europea con la ordenación territorial autonómica, incluso con las políticas con incidencia territorial en general (planes agrarios, forestales, etc.), y que el empeño de los poderes públicos con las zonas rurales regresivas debe plasmarse en unas intervenciones que incluso afectan a la organización administrativa (Planes de Obras y Servicios de las Diputaciones provinciales, constitución de mancomunidades, o la creación de comarcas).

<sup>311</sup> Vid. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre *“Tercer informe sobre la aplicación de los planes estratégicos nacionales (PEN) y las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (2007-2013)”* [COM(2015) 288 final].

<sup>312</sup> FRIEDMANN, John. *“Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción”*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2001. p. 23.

<sup>313</sup> BASSOLS COMA, Martín. *“El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea”*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 285, 2013. p. 28.

económicos agrícolas, sino también sus valores ambientales, paisajísticos o turísticos, y distinguiendo a su vez diversas zonas: periurbanas, de montaña, de agricultura intensiva, vinícolas, etc. Por otra parte, resulta también evidente que su ordenación ya no puede abordarse sólo desde el nivel urbanístico municipal, sino que debe apelar a las técnicas de la ordenación del territorio y del medio ambiente.

A la vista de la importancia del medio rural en España, principalmente de los sectores económicos agrario y forestal, y gracias al impulso de Antonio SERRANO RODRÍGUEZ, Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad (2004-2008) del Ministerio de Medio Ambiente, se aprobó la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, norma de orientación territorial y claro enfoque medioambiental que, mediante el concierto de los distintos escalones competenciales, persigue una mayor integración territorial de las zonas rurales en el marco de los objetivos de la ordenación del territorio<sup>314</sup>. Para ello prevé una tipología de zonas rurales diferenciadas, define zonas prioritarias (lo que nos sugiere la ya tradicional idea de “polo de desarrollo”<sup>315</sup>) y prevé la elaboración de planes para dichas zonas<sup>316</sup>.

En aplicación de la citada ley estatal, y mediante Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, se aprobó por el Gobierno el primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (período 2010-2014), principal instrumento previsto en la ley, y que incorpora la delimitación y la calificación de las zonas de rurales realizada por las Comunidades Autónomas<sup>317</sup>. El segundo escalón de instrumentos de planificación y ejecución lo forman, por un lado, las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y, por otro, los planes de cada zona rural, a aprobar por las Comunidades Autónomas.

Por su parte, mediante Decreto 178/2010, de 22 de octubre, del Consell, se crea y se regula una comisión interdepartamental y un Centro Directivo de Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunitat

---

<sup>314</sup> Anteriormente a esta ley, algunas Comunidades Autónomas ya habían procedido a dictar leyes específicas referidas a esta materia. *Vid.*, a modo de ejemplo, la Ley vasca 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural, y la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

<sup>315</sup> El concepto de “polo de desarrollo rural” es recogido en la Declaración de Lisboa sobre “Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa” (14 CEMAT, 26-27 octubre de 2006), en la que se señala que el mismo puede ser apropiado para organizar la cooperación en las áreas rurales con una o más pequeñas ciudades, para afrontar mejor el desafío del desarrollo rural integrado.

<sup>316</sup> El tradicional enfoque agrícola y forestal habría dado paso a una visión integral orientada a una estrategia territorial. También la Ley 43/2003, de Montes, y la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En el apartado I del preámbulo de la Ley 45/2007 se señala que: *“Toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible. Esta iniciativa debe partir del Estado, concertarse con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, respetando el marco competencial, y promover la participación del sector privado. (...) Las acciones y medidas previstas en la Ley son multisectoriales y medioambientales. Coherentemente, reflejan la nueva realidad de un medio rural económicamente y cada vez más diversificado y al que se le reconoce una importante multifuncionalidad para la sociedad en su conjunto”*. Respecto al enfoque territorial de la política de desarrollo rural, *vid.* RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. *“La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1331/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural”*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 273, 2012. pp. 166-168.

<sup>317</sup> BOE núm. 142, de 11.06.2010.

Valenciana<sup>318</sup>. Frente al principio de multifuncionalidad que propugna la ley estatal, contrasta la acusada visión sectorial por parte de la conselleria competente en materia de agricultura en la gestión de los fondos europeos de Desarrollo Rural. También la falta de concreción de las medidas a favor del desarrollo rural previstas en la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana.

Por último, cabe señalar que la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP) recoge expresamente una serie de criterios para la ordenación del sistema rural valenciano en su artículo 11. Remite para ello al “sistema rural valenciano” definido en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Pero ya no prevé la elaboración de un Plan de Acción Territorial del Sistema Rural Valenciano, como hiciera el artículo 22 de la anterior y derogada Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, si bien nunca se tuvo noticia alguna de dicho plan.

Las oportunidades que ofrecen estos nuevos campos son amplias, por lo que deben ser aprovechadas para estabilizar la población en el medio rural y aumentar el valor añadido de los productos y servicios generados en el mismo.

### **C. La ordenación del territorio y el medio ambiente.**

#### **a) El nuevo paradigma medioambiental.**

Uno de los elementos que mayor influencia ha ejercido sobre la ordenación del territorio en los últimos años es la protección del medio ambiente. Ya en los comienzos de los años sesenta del pasado siglo, Gabriel ALOMAR<sup>319</sup>, uno de los autores de la Ley del Suelo de 1956, explicaba que el urbanismo, superando los límites de su etimología, había pasado a llamarse con más o menos propiedad “*planeamiento ecológico*”, entre otros términos.

Pero es fundamentalmente en los años setenta del pasado siglo, ante los resultados de los modelos desarrollistas concentrados de base industrial, cuando irrumpe con mayor intensidad la problemática ecológica<sup>320</sup>, que incorpora al objetivo

---

<sup>318</sup> DOCV núm. 6384, de 26.10.2010. Posteriormente, mediante Orden 2/2011, de 3 de enero, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación (DOCV núm. 6444, de 24.01.2011), se procedió a modificar las bases de las ayudas RURALTER-Paisaje, reguladas en una anterior Orden de 30 de diciembre de 2009. De esta regulación puede criticarse la acusada visión sectorial por parte de la conselleria competente en materia de agricultura en la gestión de los fondos europeos de Desarrollo Rural.

<sup>319</sup> ALOMAR, Gabriel. “*El Urbanismo y las ciencias económico-regionales*”, Cuadernos de Arquitectura, septiembre 1962. p. 8. *Cit in* SERRANO GUIRADO, Enrique. “*Planificación territorial, política del suelo y administración local*”. *op. cit.* p. 17.

<sup>320</sup> La preocupación por el medio ambiente se hace universal, siendo el desarrollo sostenible un objetivo teórico a perseguir por las distintas organizaciones internacionales y por los Estados. Desde Naciones Unidas se promueve la Conferencia sobre el Medio Humano (Estocolmo, junio de 1972), pocos meses después del “*Manifiesto para la supervivencia*” del Club de Roma (marzo de 1972). La cuestión de la relación entre supervivencia humana y el medio ambiente había sido previamente abordado en algunas publicaciones, entre las que Fernando de TERÁN TROYANO (“*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*”. *op. cit.* p. 79) cita “*El círculo que se cierra*” de COMMONER y

principal e inicial de la teoría de la ordenación del territorio, que era el de equilibrio territorial, a fin de asegurar un adecuado nivel de vida para todos los ciudadanos, una nueva visión del concepto de nivel de calidad de vida, que se transforma en calidad o marco de vida<sup>321</sup>. A las tradicionales exigencias económicas y sociales se vienen a sumar las exigencias ambientales, que condicionarán el modelo territorial a definir.

Se afirma que, en la actualidad, nos encontramos ante un nuevo “paradigma medioambiental” que afecta a todos los campos del saber y de la actividad humanos, entre ellos el Derecho, fruto de las nuevas exigencias y conciencia ambientales.

Desde el nuevo paradigma del “desarrollo sostenible”, la actividad humana y el medio ambiente deben ser valorados de manera sistemática e integral, pues toda actividad humana se produce en un entorno, forma parte de un sistema y se vertebra en una realidad compleja. Por tanto, la armonización de esa actividad con el medio ambiente debe realizarse forma sistemática e integral, superando el “paradigma determinista” y sustituyéndolo por otro más complejo, integral y dinámico, como es el “paradigma de la incertidumbre”<sup>322</sup>.

La Carta Europea de 1983 recuerda que la ordenación del territorio persigue entre sus objetivos la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Debe tenerse en cuenta que un territorio no puede reproducirse en otro lugar. Además, es un activo diferenciador, por lo que hay que invertir en su cualificación, desarrollando en él actividades que respeten sus valores y minimizando sus riesgos.

Se constata de esta manera la necesidad de reconocer a la protección del medio ambiente un mayor protagonismo en la planificación, superando el papel de “convidado de piedra” de anteriores etapas, generalmente limitadas a las técnicas preventivas y protectoras, tanto administrativas como penales. También se advierte la necesidad de impulsar acciones y tratamientos integrales que ordenen globalmente los distintos recursos naturales<sup>323</sup>.

Ello no implica que se llegue a posiciones como la mantenida por MARTÍN MATEO, que llegó a estimar que la ordenación del territorio es una técnica ambiental,

---

“*World Dynamics*” de FORRESTER, ambas aparecidas en 1971. Por otra parte, los postulados de la Conferencia de Estocolmo de 1972 se trasladarán posteriormente a las declaraciones de la CEE de 22 de noviembre de 1973, 17 de mayo de 1977 y 7 de febrero de 1983, en las que, frente a la tradicional dispersión normativa, el medio ambiente es entendido ya como una dimensión integral y ecológica. BOIX REIG, Vicente. “*Urbanismo y Derecho*”. *op. cit.* p. 86.

<sup>321</sup> Una valoración técnico-jurídica del concepto calidad de vida puede verse en MARTÍN MATEO, Ramón. “*La calidad de vida como valor jurídico*”. *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988. pp. 51-70.

<sup>322</sup> El conocido como “nuevo paradigma ecológico” parte de la limitación de los recursos naturales y del deber de garantizarlos a las generaciones futuras, y trata de superar el “paradigma del excepcionismo humano”, en terminología establecida desde la Sociología por Riley E. DUNLAP y William R. CATTON (“*Environmental Sociology*”, *Annual Review of Sociology* (ARS), 5, 1979. pp. 243 y ss.).

<sup>323</sup> Tal como señalaba claramente la exposición de motivos de la ya derogada Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico (BOE núm. 309, de 26.12.1972): “*la dificultad primaria de los programas de defensa del medio ambiente radica en su extrema complejidad, lo que obliga, más que en ninguna otra acción del Gobierno, a una actuación coordinada*”.



que la implementa en el territorio<sup>324</sup>. Y ello porque, como apunta MENÉNDEZ REXACH<sup>325</sup>, aunque tanto la función ordenación del territorio como la función protección del medio ambiente tengan por finalidad la calidad de vida, lo que determina que se solapen en muchos aspectos, ello no significa que sean coincidentes.

Lo que sí que resulta evidente es que la ordenación del territorio se ha convertido en uno de los instrumentos clave para la protección del medio ambiente, y que esa “dimensión ecológica” de la ordenación del territorio, utilizando la expresión de MARTÍN MATEO, se ha visto incrementada y potenciada en la legislación estatal de suelo<sup>326</sup> y en numerosos textos legislativos autonómicos de estos últimos años<sup>327</sup>, siendo la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP) y su predecesora Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, claros exponentes de ello.

La estrecha relación entre la ordenación del territorio y el medio ambiente ha encontrado un especial acomodo en el ámbito del Derecho comunitario europeo, para solucionar muchos de los problemas de la utilización racional del suelo y a fin de preservar los recursos naturales, paisajísticos y culturales.

En ese ámbito la protección del medio ambiente ha pasado por tres etapas o hitos fundamentales. Por una primera, de políticas comunitarias que inciden de modo indirecto en la protección del medio ambiente de los Estados miembros (normas sobre política agrícola común, transportes, o energía), regulando algunos aspectos de su protección. Una segunda, cuyo hito lo marca el Acta Única Europea, donde el medio ambiente pasa a ser una competencia de la Unión Europea, lo que permite a ésta dictar normas que inciden directamente en el medio ambiente. Una tercera, la actual, en la que la Unión Europea se habría decidido a proteger el medio ambiente mediante la planificación urbanística de los Estados miembros<sup>328</sup>.

Tal como veremos más adelante, la ausencia en los Tratados comunitarios de una competencia en materia de ordenación del territorio y la expresa mención que a esta materia y a la utilización del suelo se incluye en el artículo 192.2 del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dentro del título dedicado a

---

<sup>324</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. *“Tratado de Derecho Ambiental”*, vol. I. Trivium. Madrid, 1991. pp. 275 y ss. El autor recuerda que existe un “consenso general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar al control de los sistemas ambientales las técnicas de la planificación”. Vid. asimismo, *“La protección del Medio Ambiente y su articulación con la Ordenación del Territorio”* in *“Jornadas sobre Ordenación del Territorio”*. Gobierno Vasco, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Vitoria, 1990.

<sup>325</sup> MENÉNDEZ REXACH, Ángel. *“Coordinación de la Ordenación del Territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”*. op. cit. p. 257.

<sup>326</sup> La idea de la sostenibilidad ambiental fue plenamente incorporada en la Ley estatal 8/2007, de 20 de junio, de Suelo (hoy Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Si bien, ya el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 encomendaba a los Planes Directores Territoriales de Coordinación la adopción de medidas de protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico (artículo 8.2.c).

<sup>327</sup> Sirva de claro ejemplo la referencia al concepto de desarrollo urbanístico sostenible del artículo 3 de la Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo o la contenida en la Exposición de Motivos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

<sup>328</sup> TRAYTER, Joan Manuel. *“Derecho Urbanístico de Cataluña”*. op. cit. pp. 64-65.

la política de medio ambiente, podría llevarnos al equívoco de que la ordenación del territorio es una parte más de esta política.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, ya analizó las relaciones entre medio ambiente y calidad de vida, precisando la necesidad de compaginarlos con el desarrollo económico, idea que conecta con el concepto de ordenación del territorio.

A este respecto, el Tribunal ha remarcado la *“íntima trabazón de lo ambiental con la estricta planificación territorial”*, y ha afirmado que el *“planeamiento ecológico”* (...) *“se conecta con la competencia de ordenación territorial en lo que hace a la función genérica de ordenación del espacio”*<sup>329</sup>. De esta manera, y de acuerdo con la actual jurisprudencia, el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado implica también un límite a la potestad discrecional del planeador.

La relación de la ordenación del territorio con la protección del medio ambiente encuentra directo sustento en la propia protección del suelo<sup>330</sup>, en tanto que recurso natural escaso y no renovable. Como es sabido, el derecho a gozar de un medio ambiente digno es recogido en el artículo 45 de la Constitución, dentro de los principios rectores de la política económica y social<sup>331</sup>.

En efecto, el derecho al medio ambiente del artículo 45.1 de la Norma fundamental, y su correlativo deber de conservación, está directamente relacionado con la utilización racional del suelo y con las competencias para su ordenación: *“Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”*.

Ese deber correlativo de conservación se dirige especialmente a los poderes públicos, indicando el número 2 del mencionado precepto, como principio directriz de sus actuaciones, la necesidad de velar *“por la utilización racional de todos los recursos naturales”* (entre ellos, el suelo), *“con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*<sup>332</sup>.

---

<sup>329</sup> SSTC 77/1984, de 3 de julio; 149/1991, de 4 de julio; 36/1994, de 10 de febrero; 28/1997, de 13 de febrero; 149/1998, de 2 de julio y 306/2000, de 12 de diciembre.

<sup>330</sup> Y es que respecto al suelo se dan una serie de notas que impiden a *limine* su consideración como una mercancía ordinaria del tráfico económico, al tratarse de un bien de oferta originaria y limitado en cuanto a su disponibilidad. Las excepciones que podrían aducirse a esta afirmación son escasas y así lo demuestran: terrenos ganados al mar o a los ríos, mediante la ejecución de costosas obras públicas, o las antiguas operaciones de desecación de humedales.

<sup>331</sup> La STC 199/1996, de 3 de diciembre, declaró que *“el derecho a un medio ambiente adecuado reviste una singular importancia, acrecentada en la sociedad industrial y urbanizada de nuestros días (...) sin embargo, no puede ignorarse que el artículo 45 CE enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen el precepto constitucional”* (SSTC 32/1983, de 28 de abril; 149/1991, de 4 de julio y 102/1995, de 26 de junio). No obstante lo anterior, conviene tener presente lo declarado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sobre el derecho a gozar de un medio ambiente digno y su conexión con los derechos fundamentales en su ya famosa sentencia López Ostra contra España, de 9 de diciembre de 1994.

<sup>332</sup> BASSOLS COMA (*“Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos”*. Revista de Administración Pública, núm. 95, 1981.) ya puso de manifiesto la conexión recíproca entre ordenación del territorio y el medio ambiente, impuesta recíprocamente por el propio

De este modo, queda puesta de manifiesto la estrecha relación existente entre el medio o técnica de racionalización del uso del suelo, que constituye la ordenación del territorio, y uno de sus objetivos, cual es la mejora de la calidad de vida, que se liga a la defensa del medio ambiente<sup>333</sup>. El medio ambiente requiere definir ámbitos territoriales, con frecuencia supramunicipales, por lo que resulta claro que la ordenación del territorio facilita la ordenación de los distintos recursos naturales: el quién y el cómo.

Hecho este breve encuadramiento, debemos poner de manifiesto que el medio ambiente posee un significado más amplio que el territorio, que es uno de sus componentes, pues sería *“el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida”* (STC 102/1995, de 26 de junio).

Y es que, en los últimos años, se viene reconociendo que el concepto constitucional de medio ambiente es amplio y estructural, y que incorpora elementos que no son sólo de la naturaleza, sino también Historia, monumentos y paisaje<sup>334</sup>, pues el desarrollo sostenible, propio de una *“sociedad democrática avanzada”*, no puede circunscribirse sólo al uso racional de los recursos naturales, sino también al resto de los elementos que intervienen y hacen posible el equilibrio de las especies y de sus actividades en el espacio y el tiempo<sup>335</sup>.

Los distintos elementos que componen el medio ambiente formarían un sistema o conjunto, por lo que: *“el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo”* (STC 102/1995, de 26 de junio).

En definitiva, se trata de contemplar el territorio desde otro punto de vista, armonizando los intereses económicos y medioambientales a fin de conseguir un territorio competitivo en lo económico, pero también inclusivo en lo social y respetuoso con el patrimonio y los valores ambientales, paisajísticos y culturales, expresión del acervo cultural e identitario.

---

contenido del artículo 45.2 de la Constitución”. Vid. asimismo, QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *“Las actividades mineras y la ordenación del espacio”*, op. cit. pp. 58 y 59.

<sup>333</sup> Ello por cuanto que *“el medio ambiente es, así, una asociación de elementos, es decir, un ‘ecosistema’, cuyas relaciones mutuas determinan el ámbito y las condiciones de vida, naturales y urbanas, reales o ideales, de las personas y de las sociedades (conforme al programa de la CE vigente en la materia)”*. PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Ordenación del Territorio”* in JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio y MARTÍNEZ-SIMANCAS, Julián (dirs.) *“El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización del Estado”*. Tomo IV. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1997. p. 2800.

<sup>334</sup> El artículo 46 CE declara que: *“Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad”*.

<sup>335</sup> Tal como señala ALLI ARANGUREN (*“Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda”*, op. cit. pp. 91-94 y 102-103), la consideración del medio ambiente como un sistema vivo, que funciona y evoluciona, implica que haya pasado por diversos paradigmas.

Además, la protección de estos recursos y su puesta en valor contribuye a lograr unas condiciones ambientales óptimas que añaden mayor valor a un territorio, mejoran el bienestar de sus ciudadanos y ofrecen una imagen de calidad indispensable para la atracción de inversiones<sup>336</sup>.

Por último, en cuanto al marco de competencias español, que es abordado en el capítulo IV, cabe apuntar en este momento que los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución diferencian las materias medio ambiente y ordenación del territorio, estableciendo un reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que produce ciertas fricciones y hace difícil coordinar las necesarias relaciones entre ambos niveles competenciales.

## **b) La Infraestructura Verde del territorio.**

El término “Infraestructura Verde” proviene de los Estados Unidos, donde es conocido desde finales del siglo pasado como “*Green Infrastructure*”, con la carga simbólica que conlleva la acuñación de un nuevo término<sup>337</sup>.

La Comunitat Valenciana ha sido la primera comunidad autónoma en incorporar legislativamente este término, que fue introducido en los artículos 7 y 19 bis de la LOTPP mediante el capítulo XIII de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat<sup>338</sup>. Actualmente se recoge de manera muy destacada en la vigente LOTUP<sup>339</sup>, en la que se ha elevado a la categoría de sistema, eligiendo el concepto más generalista y amplio.

Anteriormente ya se había incluido parcialmente el concepto, que no el término, en el artículo 45.1.e) de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV), en el seno del documento de las Directrices Definitivas de la Estrategia de Evolución Urbana y Ocupación del Territorio de los Planes Generales, concretamente en el punto relativo a la utilización racional del suelo<sup>340</sup>. Más

---

<sup>336</sup> Según estudios del *Martin Prosperity Institute* de la *Rotman School of Management* de la Universidad de Toronto, uno de los laboratorios de ideas sobre urbanismo y territorio más importantes, es difícil saber cuál será la organización del territorio del futuro post-crisis, pero sí puede afirmarse que será un territorio con mayor intensidad de uso y más eficiente, y que tendrá en el medio ambiente y en el paisaje un importante activo de competitividad GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. “*Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*”. Valencia, 2011.

<sup>337</sup> Aunque el término se acuña en los años noventa en EE.UU, realmente no es nuevo, pues podemos remontarnos a distintas formulaciones desde el siglo XIX en relación con la conservación y conexión de los espacios verdes naturales y urbanos (OLMSTED), la Ecología del Paisaje, etc. En EE.UU. se encuentra muy ligada a la ingeniería del agua. Pueden verse algunas experiencias en el contexto norteamericano en las citas recogidas por M<sup>a</sup> Teresa CANTÓ LÓPEZ (“*La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana*”). Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 43-44, 2014. pp. 215-218 y 231-232).

<sup>338</sup> DOCV núm. 6175, de 30.12.2009.

<sup>339</sup> Concretamente en el Capítulo I del Título I (“*La infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio*”) de su primer libro.

<sup>340</sup> “(...) e) *Determinarán los criterios para preservar terrenos del proceso urbanizador aun cuando éstos no presenten valores ni riesgos naturales intrínsecos, tales como evitar conurbaciones no deseadas, limitar expansiones hipertrofiadas del desarrollo urbano, asegurar*

tarde, de forma indirecta en el artículo 41 del Decreto 120/2006, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana (referido a la delimitación del Sistema de Espacios Abiertos), al crear un sistema de espacios interconectados de especial relevancia medioambiental, cultural o paisajística independiente de su clasificación o calificación urbanística, y debiendo garantizar la posterior ordenación a establecer el carácter de espacio abierto<sup>341</sup>. Posteriormente, se recogió plenamente concepto y término en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), aprobada mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell<sup>342</sup>.

Nos encontramos ante un concepto relativamente nuevo que se está abriendo paso con fuerza en las políticas ambientales, territoriales y urbanísticas europeas. Se trata más bien de una metodología que identifica los principales espacios medioambientales y paisajísticos, así como los corredores de conexión entre los mismos, creando una malla territorial que asegura una visión global y garantiza la correcta funcionalidad y la protección de los valores de dichos espacios. Se trata, pues, de una herramienta muy útil para la ordenación del territorio, si bien no debe caerse en la tentación de confundir la una con la otra.

Sin embargo no es un concepto novedoso en Europa, pues al margen de los “*Green Belt*” británicos, en el viejo continente ya se venía hablando de la necesidad de prever conectores funcionales o “corredores verdes”, dispuestos a desempeñar funciones de conexión biológica y territorial, a evitar o disminuir la fragmentación territorial, ayudando a la conexión y vertebración de los distintos espacios naturales<sup>343</sup>, y cuyos ejes se constituirían por los elementos estructuradores de los sistemas hídricos y otros hitos geográficos identificables, tal como se expresa en los apartados 6 y 7 del artículo 20 de la LOTPP desde su redacción original<sup>344</sup>.

En todo caso, la definición, conservación y puesta en valor de esos conectores funcionales o de una “infraestructura verde” de un territorio determinado ha de servir para que se convierta en el sustrato básico del mismo y en condicionante previo de cualquier actuación que sobre él se desarrolle.

Esta trama verde, que debe tener continuidad en el territorio, estaría conformada principalmente por los distintos espacios naturales protegidos y las masas forestales de primer orden, pero también por los terrenos de mayor valor paisajístico, cultural y visual así como por los corredores verdes que contribuyen a dotar de

---

*corredores de recíproca comunicación entre espacios rurales, configurar entornos paisajísticos abiertos para dotar de calidad de vida a los núcleos urbanos (...)*”.

<sup>341</sup> Vid. asimismo, los artículos 4.1, 7.b), 39.2, 42.1.e), 44.14 y 65 del citado reglamento.

<sup>342</sup> Vid. especialmente las directrices 37-40, 59-60 y 78.1.n.

<sup>343</sup> Esa misma noción de corredores verdes que sirven de conexión entre distintos espacios naturales estuvo igualmente presente en el seno de los contenciosos seguidos en el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana con ocasión de la delimitación de la Red Natura 2000.

<sup>344</sup> “6. La ordenación pormenorizada de los suelos urbanizables colindantes con los cauces deberá disponer terrenos destinados a espacios públicos libres de edificación junto al dominio público hidráulico y a lo largo de toda su extensión, con las dimensiones adecuadas a su naturaleza, régimen hidráulico, y condiciones paisajísticas. Las mismas disposiciones serán aplicables a masas de agua, tales como lagos, lagunas, pantanos, embalses y otros análogos. 7. Los planes urbanísticos y territoriales preverán corredores verdes que desempeñen funciones de conexión biológica y territorial, cuyos ejes estarán constituidos por los barrancos, vías pecuarias, ríos u otros hitos geográficos identificables en el territorio, ayudando a la vertebración de los espacios naturales de la Comunidad Valenciana.”

funcionalidad territorial al conjunto de la red. Estaría integrada por espacios excluidos de edificación, que no necesariamente de procesos de urbanización. De esta manera, no sólo se trata de salvaguardar aquellos valores relacionados con la biodiversidad o unos espacios libres, pues las infraestructuras verdes producen múltiples beneficios para el conjunto de la sociedad, tales como facilitar la regulación de los recursos hídricos o la protección de la población frente a riesgos naturales e inducidos, tales como la inundación o la desertificación<sup>345</sup>.

Dichos beneficios han sido puestos de relieve por la Comisión Europea en su Comunicación de 6 de mayo de 2013 *“Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”*<sup>346</sup> y en su documento *“Construir una infraestructura verde para Europa”* (2014), así como por otras instancias, como el Comité de las Regiones<sup>347</sup>. Desde la Comisión se define, en términos generales, como una *“red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto en asentamientos rurales como urbanos”*.

La Infraestructura Verde tiene como objetivo mejorar la capacidad de la naturaleza para facilitar bienes y servicios ecosistémicos múltiples y valiosos, tales como agua y aire limpios o la regulación climática de la ciudad. De este modo, se fomenta una mejor calidad de vida y bienestar humano, se mejora la biodiversidad (al conectar zonas aisladas), se protege contra el cambio climático y otros riesgos (de inundación, de erosión del suelo...) y se fomenta un enfoque más inteligente e integrado del desarrollo, utilizando de forma más eficiente y coherente el uso del suelo. Se cumplen, pues, tres funciones: abióticas (mejora de recursos hídricos, de las escorrentías, de la calidad del aire, etc.), bióticas y culturales.

Se señala también desde la Comisión Europea que la Infraestructura Verde refuerza diferentes políticas y acciones de la Unión Europea y nacionales, entre otras la agricultura y el desarrollo rural, la biodiversidad, el agua, el cambio climático, el transporte y la energía, el desarrollo urbano sostenible, la salud, y la propia ordenación del territorio. A diferencia de la mayoría de las infraestructuras tradicionales (que denomina “grises”), que suelen tener un único objetivo, la Infraestructura Verde es multifuncional, pues se basa en las distintas funciones que presta naturalmente el territorio, en lugar de tratar de cambiar el entorno para prestar de determinadas funciones o servicios<sup>348</sup>.

---

<sup>345</sup> Precisamente en las conclusiones del VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (VII CIOT), organizado por FUNDICOT y celebrado en Madrid, del 27 al 29 de noviembre de 2014, se insistió en que la “Infraestructura Verde” local y supramunicipal, con particular referencia a las áreas inundables fluviales y a las zonas de afección de los temporales marítimos, aparece como un concepto imprescindible desde la óptica de conjugar la disminución de los riesgos de catástrofes, con la integración de la biodiversidad en el medio urbano.

<sup>346</sup> COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *“Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”*. Bruselas, 6.5.2013 [COM(2013) 249 final].

<sup>347</sup> (2013/C 356/08) DOUE C 356/43, de 5.12.2013.

<sup>348</sup> *“La infraestructura verde se base en el principio de que la protección y valorización de la naturaleza y los procesos naturales, y los numerosos beneficios que la sociedad humana obtiene de la naturaleza se integran de manera consciente en la planificación espacial y el desarrollo territorial. Frente a la infraestructura gris, de finalidad única, la infraestructura verde aporta múltiples beneficios. No constriñe el desarrollo territorial, pero promueve soluciones naturales si son la mejor opción. A veces puede ofrecer una alternativa a las soluciones grises*

Nos hallamos ante una herramienta en la que la metodología varía en función de la escala a estudiar (por ejemplo, en las zonas de borde tratará de controlar el fenómeno del “*sprawl*”) y en la que los límites administrativos deben pasar a un segundo plano<sup>349</sup>. No sólo se trabajan aspectos ecológicos, pues también deben estudiarse los distintos corredores funcionales, ligando conectividad y eficiencia desde un punto de vista ecológico.

Tomando como eje la idea de jerarquía y funcionalidad, también debe permitir dejar ámbitos complementarios o libres para, si es preciso, poder cambiar el modelo. Debe ser, pues, flexible, a fin de que pueda modificarse motivadamente<sup>350</sup>.

La Comunitat Valenciana ha vivido en las últimas décadas el fenómeno de la pérdida y fragmentación de parte importante de sus hábitats y paisajes, con el consecuente problema para la biodiversidad y los ecosistemas<sup>351</sup>. El correcto diseño de una Infraestructura Verde puede contribuir a la mejora del estado de nuestros ecosistemas, a fin de que pueda seguir prestando sus valiosos servicios a la sociedad. La inversión en Infraestructura Verde tiene su lógica económica, pues permite mantener mejor la capacidad de carga de un territorio, reduciendo los costes destinados a las llamadas infraestructuras “grises” y a soluciones técnicas humanas más costosas, por ejemplo para mitigar los efectos negativos del cambio climático.

El concepto de Infraestructura Verde se ha trasladado a la vigente LOTUP como un elemento que se pretende nuevo y obligatorio, tanto para la ordenación estructural como para la ordenación pormenorizada. El texto recoge su definición y funciones, los espacios que la integran, los mecanismos de incorporación de nuevos espacios y fija quién tiene las competencias para desarrollarla.

Se configura en sus artículos 4 y 5 como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, agrícola, paisajístico y cultural, junto con las áreas críticas cuya transformación implique riesgos o costes ambientales y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que ponen en relación los elementos anteriores. El artículo 23.2 aclara que “*no constituye en sí misma una zona de ordenación*”, sino que los diferentes elementos que la integran deben zonificarse y regularse de forma adecuada a sus características, a su legislación aplicable, a su función territorial y a la interconexión entre dichos elementos.

La definición de este “sistema territorial básico” debe ser proactiva, esto es, previa a la planificación de nuevas demandas de suelo, a fin de poder armonizarlas y

---

*estándar o complementarlas. (...)*”. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*”. *op. cit.* p. 3.

<sup>349</sup> Muy resumidamente, en una escala local se pondrá el foco sobre los distintos proyectos singulares, en una escala regional se examinarán hipótesis y modelos territoriales, y en una escala más global habrá que estar a lo previsto en las leyes físicas y en los tratados y normas internacionales.

<sup>350</sup> El artículo 5.3 de la LOTUP exige que la exclusión de espacios de la Infraestructura Verde, en revisiones o modificaciones posteriores de planeamiento debe ser objeto de una justificación detallada.

<sup>351</sup> *Vid.* el Informe del Ministerio de Medio Ambiente de octubre 2007 sobre el análisis de la huella ecológica de España en su conjunto y de las distintas Comunidades Autónomas y provincias, en el que se evalúa la sostenibilidad del consumo de la sociedad española, formulando distintos escenarios de evolución. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO RURAL Y MARINO. “*La huella ecológica en España. Sostenibilidad y territorio*”. Madrid, 2009.

no ser el resultado residual de éstas. Para ello debe adoptarse un enfoque integrado y estratégico de los usos del suelo en el que participen responsablemente los distintos actores que inciden directamente en el territorio. Éste es uno de sus principales retos. Conecta directamente con la definición del modelo territorial, con la regulación de los usos del suelo y con la técnica de la zonificación. Debe evitar también la posibilidad de planeamientos superpuestos o colindantes contradictorios, por lo que, para asegurar su eficacia, debe abarcar todas las escalas del territorio (regional, supramunicipal, municipal y urbana) y extenderse también incluso a determinados suelos urbanos y urbanizables<sup>352</sup>.

El texto legal contiene una larga enumeración de los espacios que forman la Infraestructura Verde de la Comunitat Valenciana que coincide con la prevista en la derogada LOTPP a excepción de pequeñas modificaciones<sup>353</sup>. En bastantes casos esa enumeración, que incluye tanto ámbitos protegidos por regulación específica como otros que no poseen esa protección, se encuentra poco definida<sup>354</sup>. Sin embargo, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 19.bis de la derogada LOTPP<sup>355</sup>, la LOTUP no prevé la elaboración de un Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde que concrete mínimamente los espacios que deban formar parte de la misma a escala regional o supramunicipal, plan que fue anunciado en 2011 y que todavía no ha sido aprobado definitivamente<sup>356</sup>. En su lugar, el artículo 4.3 de la LOTUP se limita a apuntar que la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y paisaje es la encargada de supervisar la coherencia y funcionalidad de esta herramienta.

Ese Plan de Acción Territorial podría servir para dar solución, por ejemplo, al problema de solapamiento en un mismo lugar de distintas figuras de espacios protegidos, tal como apunta el artículo 28.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del

---

<sup>352</sup> Además de su definición o reflejo en los instrumentos de ordenación territorial [vid. artículos 15.2.d), 16.d) y 17.3.c) de la LOTUP] la delimitación y caracterización de la Infraestructura Verde forma parte de las determinaciones de la ordenación estructural del planeamiento de ámbito municipal (artículos 21 y 23 de la LOTUP). Pero también de la ordenación pormenorizada, que debe incluir la definición y caracterización de la “infraestructura verde urbana”, garantizando su conectividad a través de las zonas verdes, espacios libres e itinerarios peatonales que la integran no establecidos en la ordenación estructural (artículo 35 de la LOTUP). Se pretende de este modo incentivar la renaturalización de las ciudades.

<sup>353</sup> No se incluye una expresa mención a la huerta y a las vegas, tal como recomendó el Dictamen del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana al anteproyecto de ley, de fecha 20 de septiembre de 2013. Seguramente so pretexto de que sí se incluyen expresamente las áreas agrícolas de elevada capacidad agrológica que conformen un paisaje cultural identitario, si bien condicionado a que “*así lo establezca la planificación urbanística, urbanística o sectorial*” [artículo 5.2.h) de la LOTUP].

<sup>354</sup> En opinión de HERVÁS MÁS y OLIVA MARTÍ, es “*más propia de un catálogo que del análisis conjunto y de las diversas interacciones que se producen entre los espacios de valor ambiental, paisajístico y territorial y el resto del territorio al que sirven de soporte y del que reciben acciones que influyen en su ecosistema*”. HERVÁS MÁS, Jorge (coord.) y otros. “*Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)*”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2015. p. 44.

<sup>355</sup> Vid. asimismo la directriz 40 de la ETCV.

<sup>356</sup> Mediante Resolución de 9 de marzo de 2011 del conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, se sometió a información pública el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 6481, de 16.03.2011), del que nunca más se ha sabido. Tampoco se ha sabido nada más del Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia (previsto en el artículo 22 de la derogada LOTPP), documento en el que también se contienen menciones a la Infraestructura Verde del área metropolitana de Valencia.



Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>357</sup>. Se contribuiría mejor de ese modo al deber de ordenar los usos y aprovechamientos de distintos espacios de modo compatible con la función y el mantenimiento de la Infraestructura Verde.

Por último, también la Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana, se hace eco de todos estos conceptos cuando refiere en su preámbulo que la conservación de estos “corredores ecológicos” que conectan distintos espacios naturales, como una “malla de corredores naturales”, posibilita el establecimiento de una “estructura verde de comunicaciones” independiente de la red de carreteras y que puede articular el territorio, acercando los cascos urbanos y el campo<sup>358</sup>.

En todo caso debe evitarse caer en el error de reducir las determinaciones de la planificación territorial a las infraestructuras verdes del territorio, vaciando indebidamente por excesivo su contenido. Se corre el riesgo de reducir la ordenación del territorio, en aspectos sustanciales, a una planificación puramente negativa, que se limita a preservar determinados espacios de usos o actividades, creando huecos que *a posteriori* terminan siendo fácilmente colmados por la planificación sectorial.

#### **D. La ordenación del litoral como parte de la ordenación del territorio.**

Al igual que hacíamos cuando nos referíamos a las relaciones entre la ordenación urbanística y la territorial, conviene también recordar que la Carta Europea de 1983 contempló expresamente en su anexo, como un objetivo particular de la ordenación del territorio, la necesidad de políticas específicas de protección y desarrollo equilibrado de las regiones costeras y las islas.

Esta preocupación por las zonas costeras ya había sido reflejada previamente en la citada Carta Europea del Litoral, de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Europea, de octubre de 1981, en la que se defiende la acción coordinada de las distintas instancias europeas, nacionales, regionales y locales competentes. Ello por cuanto que el litoral es un espacio significativamente necesitado de una ordenación y gestión integrada, dado que en ese medio se suelen producir los mayores cambios y dinámicas, tanto naturales como humanos.

Especialmente en el caso de la Comunitat Valenciana se requiere una ordenación integrada del litoral, por ser un espacio territorial que presenta activos ambientales y paisajísticos de gran valor, afectados por viejos y nuevos riesgos (entre ellos, los procesos de regresión litoral, que se agravarán como consecuencia del cambio climático) y sometidos a una fuerte presión y conflictos de uso como activo

---

<sup>357</sup> “Si se solapan en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, las normas reguladoras de los mismos así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un documento integrado, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente” (redacción dada por el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente).

<sup>358</sup> De hecho, entre los fines que persigue la actuación de la Generalitat sobre las vías pecuarias se cita expresamente, en su artículo 4.5, el “*formar parte de la infraestructura verde de la Comunitat Valenciana cuando sean necesarias para garantizar la adecuada conectividad territorial y funcional entre los diferentes elementos de la misma*”.

económico, al concentrar una gran parte de la población, de los ejes de comunicación y del producto interior bruto valenciano.

Sin perjuicio de que volvamos sobre este punto al tratar la cuestión de la incidencia de la legislación sectorial de costas en la competencia autonómica de ordenación del territorio, podemos afirmar ya que la ordenación del territorio se proyecta sobre todas las partes de éste sin excepción<sup>359</sup>. También que la distinción entre ordenación del territorio y del litoral, que no nació de la Constitución, sino de algunos Estatutos de Autonomía, como el valenciano (actual artículo 49.1.9ª) el del País Vasco<sup>360</sup>, Cataluña, Galicia, Andalucía, Baleares y Canarias<sup>361</sup>, frente a otros, como el de Murcia, Asturias y Cantabria, que omitieron tal distinción, carece de sentido en la práctica, tal como se encargó de recordar el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, al afirmar rotundamente que la ordenación del territorio se extiende a la ordenación del litoral:

*“El litoral forma parte de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla. (...) Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral”* (FJ 1A).

Con anterioridad a Ley de Costas de 1988 y a la citada STC 149/1991<sup>362</sup>, existían en la doctrina distintas posturas sobre este punto.

---

<sup>359</sup> Este criterio ya había sido acogido por la STC 77/1984, de 3 de julio (FJ 3), dictada en el Conflicto Positivo de Competencias núm. 250/1982, suscitado entre el Gobierno central y el vasco, sobre el Proyecto de Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, al rechazar que la condición de dominio público fuese un criterio utilizado por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía para delimitar competencias, al señalar que *“tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos en ellos (...) Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (...) sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma”*.

<sup>360</sup> En la exposición de motivos de un proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbana aprobado por el Gobierno Vasco en 1986 ya se consideraba que la ordenación del litoral era una parte de la ordenación del territorio: *“En consecuencia, desde un punto de vista científico y académico es claro que el término Ordenación del Territorio abarca los otros dos (el texto se refiere al urbanismo y a la ordenación del territorio), sin que su aparición conjunta, y hasta cierto punto contrapuesta, en el mundo legislativo en el artículo 148.1. materia 3ª de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, ya con la expresa matización de “y el litoral”, en su artículo 10 materia 31, pueda suponer una quiebra de lo dicho, antes bien la expresa referencia estatutaria aclara y asegura jurídicamente tal interpretación, dentro del marco competencial de la Comunidad Autónoma.”* ENÉRIZ OLAECHEA (op. cit. p. 89).

<sup>361</sup> En el caso de Canarias, su Estatuto de Autonomía menciona en un lugar la ordenación del territorio, como competencia exclusiva cuya titularidad asume en ese momento, y, en otro artículo distinto, la ordenación del litoral, entre las competencias a asumir transcurridos cinco años o en virtud de ley orgánica de delegación o transferencia.

<sup>362</sup> Esa declaración de constitucionalidad será reiterada posteriormente por la STC 198/1991, de 17 de octubre, en la que se enjuició la constitucionalidad del Reglamento General

Según algunos planteamientos, las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 151 de la Constitución podrían proceder a la ordenación de su litoral, mientras que las de autonomía lenta sólo podrían asumir esta competencia mediante la reforma de su Estatuto de Autonomía de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.2 del texto constitucional o la aplicación de los mecanismos previstos en el artículo 150.2<sup>363</sup>. Y ello porque, para una serie de autores, la ordenación del litoral era una materia con sustantividad específica y distinta de la ordenación del territorio, si bien no resultaba fácil delimitar un concepto de ordenación del litoral, subyaciendo en esta posición una cierta identificación de esta ordenación con el dominio público marítimo terrestre.<sup>364</sup>

Sin embargo, para otro grupo de autores<sup>365</sup>, en una postura más acorde con el concepto global e integrador de ordenación del territorio sentado por la Carta Europea

---

para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (R.D. 1471/1989, de 1 de diciembre).

<sup>363</sup> OLIVÁN DEL CACHO, Javier. *“La ordenación del territorio”* in BERMEJO VERA, José. *“Derecho Administrativo. Parte Especial”*. op. cit. p. 568.

<sup>364</sup> Esta observación ya fue realizada por ENÉRIZ OLAECHEA (op. cit. pp. 87-88), autor crítico con esa postura doctrinal.

También MENÉNDEZ REXACH (*“La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes”*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 76, 1982, pp. 95 y 96.), que consideraba que la ordenación del litoral no era más que *“una concreción de la competencia más genérica para ordenar el territorio, por lo que incluye las atribuciones que puedan corresponder a las Comunidades autónomas en esta materia conforme a la legislación urbanística, pero no las que encomienda al Estado la legislación de Costas, pues éstas van unidas a la titularidad estatal sobre dominio público marítimo”*. Considera, además, que el concepto de “litoral” es mucho más amplio que el de “playas y zona marítimo-terrestre”, por lo que las Comunidades Autónomas serían las competentes para la ordenación del litoral a través de sus atribuciones sobre urbanismo, mientras que el Estado sería el competente para la ordenación sectorial de la playa y de la zona marítimo-terrestre.

En similares términos, MEILÁN GIL (*“Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El Proyecto de Ley de Costas”*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 108, 1988, p. 18) diferenciaba entre ordenación del territorio y del litoral, señalando que: *“La concreta competencia sobre ordenación del litoral supone algo no reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y el urbanismo. Ha de salvarse en la medida de lo posible la singularidad de aquella competencia, sin subsumirla en la genérica de ordenación del territorio y sin reducirla al urbanismo”*. No obstante, a pesar de realizar la distinción conceptual, este autor considera que se trata de una competencia autonómica, aunque *“con los límites y excepciones que puedan derivarse de otros títulos estatales”*.

Por otra parte, para SALA ARQUER [*“Comunidades Autónomas y dominio público”* in DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO. *“Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)”*. Vol. IV. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1984. pp. 2787 a 2829], la referencia a la ordenación del litoral contenida en algunos Estatutos de Autonomía no resultaba superflua, si bien consideraba que la ordenación del litoral era una especie de la de ordenación del territorio. Para este autor, la ordenación del litoral no sería una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, sino que debe articularse con la planificación general del Estado, al concurrir, tanto en la anterior como en la vigente legislación de costas, competencias estatales, como autonómicas y locales, estas últimas a través de los planeamiento territorial y urbanístico. Concluía que lo que los Estatutos de Autonomía habrían permitido era reivindicar para las comunidades autónomas la planificación sectorial del litoral.

<sup>365</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (op. cit. p. 89-90), para el que la ordenación del litoral, *“al igual que el urbanismo, son denominaciones específicas que se dan a la planificación de ciertas áreas del territorio: el urbanismo a nivel local; y la ordenación del litoral, la costa”*. El autor ironiza sobre la creatividad del legislador y de los Estatutos, pues, del mismo modo, podrían haberse referido a otros tipos de ordenación, como la ordenación de ciudades históricas, la

de 1983, consideraron la ordenación del litoral como una parte más de la ordenación del territorio, entendiendo que ésta puede abarcar todo o parte de su ámbito territorial. Por ello la Carta Europea de 1983 recoge, entre sus objetivos particulares, la ordenación de distintos ámbitos (regiones rurales, urbanas, transfronterizas, de montaña, con déficit estructural, en decadencia y las regiones costeras y las islas). Lo contrario supondría minimizar ese concepto unitario, global e integrador de la ordenación del territorio que propugna la Carta.

La distinción entre ordenación del territorio y ordenación del litoral ha devenido inútil, al no tener efectos prácticos en la Ley de Costas de 1988, que prevé el mismo reparto competencial para todas las Comunidades Autónomas, independientemente de la existencia o no de previsión de competencias sobre la ordenación del litoral en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

A la vista de todo lo expuesto, queda sentado que la ordenación del litoral forma parte de la ordenación del territorio, siendo un ámbito de actuación de aquélla, y que la competencia en ordenación del territorio incluye también la competencia de ordenación del litoral.

Por último, hemos de referirnos al nuevo concepto de “*Gestión Integrada de las Zonas Costeras*” (GIZC), procedente del ámbito comunitario europeo, y que trata de definir un nuevo modelo de gobernanza territorial para los espacios litorales, tanto los emergidos como los marinos. Ésta se caracterizaría por partir de una visión integrada y concurrente en cuanto a las distintas políticas sectoriales, así como por un planeamiento multinivel en cuanto al ámbito competencial.

Significa tener en cuenta la interacción entre las actividades económicas y sociales y los requerimientos ambientales en estas zonas, a fin de facilitar el proceso de toma de decisiones en la evaluación de inversiones. También se caracteriza por un enfoque estratégico y participativo que trata de involucrar a los distintos agentes sociales y no sólo a las distintas Administraciones públicas.

---

ordenación de los espacios rurales, de la montaña, de zonas fronterizas, de regiones en decadencia, y así un largo etcétera.

También PERALES MANDUEÑO (“*Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: Proyecto de Ley de Costas*”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 108, 1988, pp. 123-124) que aclaraba que: aunque los Estatutos de Autonomía no hubiesen utilizado fórmulas homogéneas para atribuir esta competencia a las Comunidades Autónomas, mencionando unos el litoral y otros no, “*lo cierto es que la competencia en esta materia es integral y se extiende a la totalidad del territorio, lo que no impide el ejercicio de la Administración del Estado*”, concluyendo que “*por tanto, se mencione o no el litoral en los Estatutos, si la competencia territorial y urbanística está reconocida carece de límites geográficos*”.

SÁENZ DE BURUAGA (“*Sentido de la ordenación territorial en la España actual*”. *op. cit.* p. 22) también critica las posibles consecuencias de la distinción en algunos Estatutos de Autonomía entre ordenación del territorio y ordenación del litoral: “*minimizan todavía más las pretensiones globalizadoras o integradoras de la ordenación del territorio al añadirle la cola ‘del litoral’*”.

Por último, y respecto a los Estatutos de Autonomía que no recogieron expresamente la materia ordenación del litoral (Cantabria, Asturias y Murcia), MONTORO CHINER (“*La Ley de Costas. ¿Un proyecto viable?*”. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 58, 1988, p. 193), indicó que podía extenderse la expresión ordenación del territorio al litoral que lo bordea, tal como se había entendido en los Decretos de traspasos, que salvaron esa omisión para las comunidades autónomas de Asturias y Murcia.

La necesidad de ordenar y de planificar posibilidades de desarrollo territorial sostenible en las áreas litorales ha hecho de las mismas un espacio predilecto para la ordenación del territorio. No es el caso de la Comunitat Valenciana<sup>366</sup>, donde las actuaciones costeras no se insertan en un marco de ordenación del territorio o de gestión integrada de la costa, sino de manera dispersa a nivel municipal. En otras Comunidades Autónomas esa necesidad sí se ha traducido, desde el punto de vista normativo, en la proliferación de planes para dichos ámbitos<sup>367</sup>.

### E. La confusión entre ordenación del territorio y paisaje.

El paisaje es una parte fundamental en la composición visible del territorio, al que se liga estrechamente. Si bien no es un elemento nuevo en escena<sup>368</sup>, ha ido adquiriendo una creciente importancia por ser un elemento directamente ligado al bienestar, a la calidad de vida, a la cultura y a la identidad territorial<sup>369</sup>. En nuestro ordenamiento jurídico, su protección conecta con el mandato establecido en el artículo 45 de la Constitución y con un concepto amplio de medio ambiente, pues así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional<sup>370</sup>. No se trata sólo de proteger valores estéticos, pues el paisaje también posee un valor inmaterial que puede traducirse en

---

<sup>366</sup> Hasta la fecha, y pese al mandato que contenía el artículo 15 de la derogada LOTPP, el único instrumento de ordenación del territorio que ha sido finalmente aprobado y que contempla una mínima ordenación del litoral valenciano es la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (a la que nos referiremos en el capítulo V). Este documento propone una serie de directrices específicas para esta franja costera, propugnando una gestión integral del espacio litoral. Entre otras cuestiones, incluyen la consideración estratégica del suelo no urbanizable que no está protegido por la legislación ambiental, pero también la posibilidad de nuevos desarrollos en ese ámbito, manteniendo la integridad de su Infraestructura Verde, y la conexión territorial de los espacios libres de edificación del litoral con el sistema de espacios abiertos del interior.

<sup>367</sup> Por ejemplo, recientemente se ha aprobado el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (Decreto 141/2015, de 26 de mayo, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 139, de 20.07.2015) y la Generalitat de Cataluña está trabajando en un Anteproyecto de Ley de Ordenación del Litoral, que incluye la regulación de dos nuevas herramientas de ordenación y gestión de la costa: el Plan de Ordenación del Litoral catalán y los Planes de uso del litoral y las playas.

<sup>368</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. *“Problemas jurídicos de la tutela del paisaje”*. Revista de Administración Pública, núm. 71, 1973. pp. 423-442. Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA (*“La lucha contra las inmunidades del poder”*, 3ª ed. Civitas. Madrid, 1983. p. 71) también se hacía eco de la doctrina del Consejo de Estado francés sobre si motivos estéticos de protección del paisaje son o no motivos de orden público para justificar el uso de poderes policiales. También explica el cambio en nuestro país de la óptica del “ornato” o de la estética, ofrecida por la Real Academia de San Fernando, por la de la perspectiva sanitaria, mediante la creación de las Comisiones Central y Provinciales de Sanidad Local en 1920 (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Lecciones de Derecho Urbanístico”*. Civitas. Madrid, 1981. p. 83).

<sup>369</sup> En las conclusiones del último Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (VII CIOT), organizado por FUNDICOT y celebrado en Madrid, del 27 al 29 de noviembre de 2014, se ha seguido insistiendo, entre otros puntos, en que son necesarias visiones sobre el paisaje integrales o sintéticas, que relacionen las dimensiones objetivas, formales o estructurales, con las subjetivas, perceptivas o emocionales, dotándose de herramientas para construir “lugares de vida”.

<sup>370</sup> La STC 102/1995, de 26 de junio, en relación con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, recogió ese concepto amplio de medio ambiente al que ya hemos hecho referencia y que comprende no sólo los recursos naturales, sino también el patrimonio cultural y el paisaje.

recurso para la atracción turística y de inversión económica en general. Por ello debe formar parte activa de las políticas y de los instrumentos de ordenación territorial<sup>371</sup>.

El paisaje no es una realidad inmutable, sino que está siempre en constante evolución y transformación, al igual que la sociedad que lo moldea, por lo que no debe protegerse como si de una imagen fija o una pieza de museo se tratase sino, más bien, se trata de evitar que los cambios no afecten a sus valores más característicos y relevantes. Para MARTÍN MATEO<sup>372</sup>, el paisaje contiene dos elementos compositivos principales, uno espacial y otro cultural, que no siempre han de encontrarse yuxtapuestos en un mismo espacio físico. Su gran variedad de escalas y su carácter no estático hace difícil su caracterización. Además está cargado de altas dosis de subjetividad, por basarse en percepciones, individuales o colectivas.

Los paisajes valencianos han padecido y siguen sufriendo procesos de degradación y banalización. Entre las causas de esta problemática destaca principalmente el impacto de la urbanización y el turismo, de la edificación dispersa y de algunas infraestructuras diseñadas sin demasiado cuidado. También otros fenómenos, como el abandono de edificaciones obsoletas y de algunos cultivos. Para frenar estos procesos no resultan suficientes las medidas de protección y conservación de la apariencia de los paisajes previamente catalogados desde la legislación y el planeamiento. Son necesarias también medidas de gestión, a fin de poder preservar sus valores más sobresalientes, corregir los procesos que influyen negativamente en los mismos y recuperar paisajes deteriorados. En algunas ocasiones, la protección del paisaje pasará necesariamente por la conservación de las relaciones y procesos, tanto naturales como socio-económicos, que han contribuido a su formación y hacen posible su pervivencia. En definitiva, no se trata tanto -o tan solo- de proteger el paisaje como de gestionarlo de manera adecuada.

Existen distintas formas de mirar y de interpretar un mismo paisaje. Para la STC 102/1995, de 26 de junio, el paisaje constituye una “*noción estética*”, pues “*no sólo es una realidad objetiva, sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura*”. Su percepción dependerá del factor temporal, de la disciplina científica de procedencia del observador y de otros componentes subjetivos<sup>373</sup>. Y es que, por su carácter evidentemente social y para tratar de calibrar u objetivar mínimamente su estudio, un elemento clave es la participación pública, en la que deben ponerse de manifiesto las preferencias, el sentido de pertenencia y la identificación de los ciudadanos con un paisaje determinado.

Resulta pues imprescindible que, a partir de los resultados de los procesos de participación pública, desde la Administración se incorpore la óptica del paisaje a los planes y proyectos con incidencia sobre el mismo, para mantener o mejorar unos

---

<sup>371</sup> HERVÁS MÁS, Jorge. “*Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*”. Bosch. Barcelona, 2009. *In totum*.

<sup>372</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. “*Tratado de Derecho Ambiental*”. Vol. III. Trivium. Madrid, 1991. pp. 504-505. Del mismo autor y sobre la cuestión de la “*monetarización del paisaje*”, *vid. “La gallina de los huevos de cemento*”. Thomson Civitas. Madrid, 2007. pp. 45-49 y 57.

<sup>373</sup> Por ejemplo, como acertadamente describe el geógrafo Josep Vicent BOIRA, el paisaje valenciano ha sido observado, descrito e interpretado de forma muy diferente en los viajes que realizaron en su día el botánico Antonio José CABANILLES (siglo XVIII), Teodor LLORENTE (siglo XIX) y Joan FUSTER (siglo XX). Acento en la descripción física, histórica, cultural o política. Existen, pues, formas distintas de conformar el sentido de un mismo lugar. BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. “*Valencia, la tormenta perfecta*”. 2ª ed. RBA. Barcelona, 2012. pp. 56-71.

objetivos de calidad y evitar que pierda sus valores socialmente reconocibles e identitarios.

El paisaje no ha sido un elemento desconocido por las técnicas de la ordenación territorial y urbana<sup>374</sup>, si bien, en la práctica, hasta hace pocos años venía siendo mayoritariamente considerado como una cuestión residual o como simple factor de contención de la expansión urbana.

Hasta la fecha, y pese a la importancia que ha adquirido el paisaje en las sociedades actuales, no existe una legislación básica estatal que regule el paisaje de manera unitaria<sup>375</sup>, si bien éste ha sido considerado uno de los elementos a tomar en consideración en el seno de los procedimientos de evaluación ambiental<sup>376</sup>.

Más allá de las clásicas “normas de aplicación directa” de las construcciones y de los Planes Especiales para los paisajes merecedores de una protección especial, también en la legislación valenciana se ha contado tempranamente con mecanismos de reconocimiento y protección, estableciendo condicionantes al planeamiento urbanístico y territorial<sup>377</sup>. De hecho, distintos instrumentos de ordenación del territorio elaborados por la Administración autonómica valenciana en distintas épocas han tomado en consideración la variable del paisaje en mayor o menor medida<sup>378</sup>.

---

<sup>374</sup> En la tradición de la legislación urbanística española, el paisaje siempre ha podido ser objeto de Planes Especiales y también de valoración desde el punto de vista de las denominadas “normas de aplicación directa”, que siempre han sido recogidas en los distintos textos legales estatales sobre ordenación urbanística desde 1956 hasta la actualidad. El vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo recoge también una serie de determinaciones que reflejan la importancia atribuida al paisaje, proclamando entre los objetivos a cumplir por el principio de desarrollo sostenible “la protección del paisaje (artículo 2.1); la preservación de los terrenos con valores paisajísticos como determinante de la exclusión de la urbanización por parte de la ordenación territorial y urbanística (artículo 12.2.a), y las tradicionales “normas de aplicación directa” en su artículo 10.2.

<sup>375</sup> La Exposición de motivos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, recoge entre sus principios inspiradores el de la preservación del paisaje. Si bien se regulan en esta ley “aspectos puntuales de la política de paisaje”, se afirma que “no pretende, sin embargo, la presente ley ser el instrumento a través del cual se implantarán en España, de manera generalizada, las políticas de protección del paisaje como legislación básica del art. 149.1.23ª, políticas cuyo contenido técnico y enfoque general, no exento de valor paradigmático, exigen la puesta en marcha de instrumentos de gestión como los establecidos, con carácter de mínimos, en el Convenio Europeo del Paisaje (...) y que serán introducidos en la política ambiental española en un momento posterior”.

<sup>376</sup> Vid. el artículo 5.1.h) de la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. También encontramos medidas para la protección del paisaje en leyes sectoriales dispersas más allá de la protección de los espacios naturales protegidos o del patrimonio cultural. Valga de ejemplo el artículo 19.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que obliga a considerar, entre otros factores, “la protección del paisaje y demás elementos naturales del entorno” para la instalación de áreas de servicio. O el artículo 7.1.c) de la vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, según el cual las medidas de gestión de residuos “no atentarán adversamente a paisajes ni a lugares de especial interés legalmente protegidos”.

<sup>377</sup> Vid. los artículos 71 a 75 de la vieja Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la Comunitat Valenciana.

<sup>378</sup> Es el caso de varios intentos de aprobación de Plan de Acción Territorial (PAT), a los que nos referiremos en los sucesivos capítulos: PAT del entorno metropolitano de Alicante y Elx (PATEMAE), PAT del entorno de Castellón (PATECAS), PAT de la Vega Baja, PAT del Litoral de la Comunitat Valenciana y el PAT de Protección de la Huerta de Valencia, entre otros.

También se ha venido afrontando la temática del paisaje desde políticas y competencias sectoriales, especialmente en materia de espacios naturales protegidos, política forestal y patrimonio cultural. Podemos citar, a modo de ejemplo, la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, en cuyo artículo 13 se recoge la figura del “Paisaje Protegido” como un tipo de espacio natural protegido<sup>379</sup>. También la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del Patrimonio Cultural Valenciano, cuyo artículo 26 recoge las distintas categorías de Bien de Interés Cultural, entre las que se encuentra el “Conjunto Histórico”, el “Jardín Histórico” (referencia a valores estéticos), el “Espacio Etnológico” (representativo de la cultura valenciana) y especialmente, el “Parque Cultural” (valores paisajísticos o ecológicos).

No han sido ajenas tampoco a esta preocupación por el paisaje algunas políticas comunitarias, principalmente las relativas al medio ambiente. Por ejemplo, con anterioridad a los documentos arriba citados en relación a las infraestructuras verdes, el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de medio ambiente (2001-2010) ya consideró, entre otras necesidades, la protección, conservación y restauración de los paisajes. Pero también la reciente reforma de la PAC contempla expresamente el pago por prácticas agrícolas benéficas para el clima y el medio ambiente, incluyendo los beneficios ecológicos de los “elementos paisajísticos”<sup>380</sup>.

Sin embargo, en esta materia cabe destacar el mayor papel que ha venido ejerciéndose desde el Consejo de Europa y de manera principal el Convenio Europeo de Paisaje, de 20 de octubre de 2000, gestado en su seno y ratificado por España en 2007<sup>381</sup>.

Destaca en su preámbulo el papel del paisaje en la formación de las culturas locales y como elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos. Como

---

<sup>379</sup> “1. Los paisajes protegidos son espacios, tanto naturales como transformados, merecedores de una protección especial, bien como ejemplos significativos de una relación armoniosa entre el hombre y el medio natural o bien por sus especiales valores estéticos o culturales.

2. El régimen de protección de los paisajes protegidos estará dirigido expresamente a la conservación de las relaciones y procesos, tanto naturales como socio-económicos, que han contribuido a su formación y hacen posible su pervivencia. (...)”

<sup>380</sup> Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 y (CE) n° 485/2008 del Consejo (DOUE L 347/549, de 20.12.2013).

<sup>381</sup> Elaborado por el Consejo de Europa y presentado en el Palazzo Vecchio de Florencia el 20 de octubre de 2000. El Consell de la Generalitat valenciana adoptó un acuerdo en su reunión de fecha 17 de septiembre de 2004 por el que se adhirió a los principios, objetivos y medidas contenidos en dicho Convenio. El Convenio fue ratificado por España mediante Instrumento de Ratificación de 6 de noviembre de 2007 (BOE núm. 31, de 5.02.2008). También podemos citar el 16 Simposio Internacional de la CEMAT, celebrado los días 2 y 3 de octubre de 2012 en Tesalónica, centrado principalmente en implementar lo previsto en el Convenio Europeo de Paisaje (*16<sup>th</sup> International CEMAT Symposium and 12<sup>th</sup> Council of Europe Meeting of the Workshops for the implementation of the European Landscape Convention on: “Vision for the future of Europe on territorial democracy: landscape as a new strategy for spatial planning... Another way to see the territory involving civil society...”*).



precedente, suele citarse la Carta Europea del Paisaje del Mediterráneo (Carta de Sevilla, 1992), adoptada por la Conferencia de Regiones Mediterráneas en 1993<sup>382</sup>.

Este convenio persigue una mejor protección, gestión y ordenación integral del paisaje por su contribución a la consolidación de la identidad europea y destaca su consideración como recurso económico por sus posibilidades de contribución al desarrollo económico y social, a la creación de empleo y al desarrollo turístico.

En la parte dispositiva del Convenio define el paisaje como “*cualquier parte del territorio tal y como lo percibe la población, cuyo carácter sea resultado de la acción e interacción de factores naturales y/o humanos*” (artículo 1), aplicándose (artículo 2) a todo el territorio de las Partes y abarcando las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas, comprendiendo las zonas terrestres, marítimas, y las aguas interiores.

En definitiva, en el Convenio Europeo de Paisaje se brinda un concepto muy amplio de lo que se entiende por paisaje, mayor que el contenido en otros documentos emanados de la CEMAT del Consejo de Europa<sup>383</sup>. Se considera no sólo la percepción visual, sino la del conjunto de los sentidos. Se supera la tradicional visión estática, ambiental y cultural del mismo, extiende su alcance a la totalidad del territorio (*cualquier parte del territorio...*)<sup>384</sup> y promueve su tratamiento de forma integral y no meramente sectorial.

En el capítulo II del Convenio se recogen las medidas a adoptar por parte de los Estados, de acuerdo con su respectivo reparto interno de competencias, y se especifica (artículo 5.d) que las Partes se comprometen a integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como otras políticas que puedan tener impacto directo o indirecto sobre el paisaje<sup>385</sup>.

---

<sup>382</sup> Precisamente diversas regiones italianas, francesas, griegas y españolas (entre ellas la valenciana) han venido desarrollando diversas acciones comunes en esta materia inspirándose en esta Carta, como ha sido las convocatorias del denominado “Premio Mediterráneo de Paisaje”. También el proyecto de la Iniciativa Comunitaria PROGRAMA MED denominado PAYS.MED.URBAN, adjudicado por la Comisión Europea en 2009 y participado por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Murcia, Valencia, Cataluña y el Consell Insular de Mallorca (España), las Regiones de Toscana, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardía, Umbria, Basilicata y Veneto (Italia), la Prefectura de Magnesa-ANEM (Grecia), la Región del Algarve (Portugal), y la Red Europea de Autoridades Locales y Regionales para la implementación de la Convención Europea del Paisaje (RECEP-ENELC).

<sup>383</sup> Es el caso del documento “*Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*”, de ese mismo año (Hannover, 7 y 8 de septiembre de 2000), al que nos referiremos en el capítulo III. Este documento se centra más en medidas de ordenación detalladas para los paisajes culturales europeos. También se refieren al paisaje otros documentos emanados de la CEMAT. Por ejemplo, en la Declaración de Lisboa sobre “*Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa*” (14 CEMAT, 26-27 octubre de 2006), se señala que los paisajes, y en particular los culturales, “*constituyen una parte importante del patrimonio natural europeo, contribuyendo a la identidad europea y a su potencial desarrollo*”, y que “*su diversidad y calidad proporcionarían la base para una red europea del paisaje en el marco de la Convención Europea del Paisaje*”.

<sup>384</sup> Con base a esta concepción, incluso podría discutirse la extensión del ámbito de la protección, ordenación y gestión del paisaje al mar territorial o al cielo nocturno (en relación a los problemas de contaminación lumínica).

<sup>385</sup> Nótese que el documento se refiere a la integración del paisaje en la ordenación territorial y urbanística y en la planificación sectorial, y no viceversa, por lo que luego se dirá.

En nuestro ordenamiento jurídico, el Convenio fue tomado en consideración antes de su ratificación por el Estado, siendo citado, por ejemplo, en el preámbulo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

También sirvió de base para la redacción de algunas leyes autonómicas específicas, siendo pionera la Comunitat Valenciana con la derogada LOTPP, desarrollada en este punto por el también derogado Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana.

A la LOTPP le seguirían otras, como la Ley catalana 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje<sup>386</sup>, la Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia, o, más recientemente, la Ley cántabra 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje.

En la actualidad, el artículo 6 de la LOTUP recoge esa misma definición amplia de paisaje contenida en el Convenio Europeo, tal como hiciera anteriormente la LOTPP y el derogado Reglamento de Paisaje de 2006. De igual modo, ordena la integración del paisaje en todas las políticas sectoriales con incidencia en el mismo en sus diferentes escalas (autonómica, supramunicipal y local) y recuerda las finalidades que deben “orientar” la planificación territorial y urbanística<sup>387</sup>. También apunta cuáles son los instrumentos de paisaje: Estudios de Paisaje, Estudios de Integración Paisajística y Programas de Paisaje<sup>388</sup>. Respecto a estos últimos, desaparece la engorrosa y absurda tramitación recogida en la anterior regulación<sup>389</sup>.

---

<sup>386</sup> Cataluña ha sido pionera en esta materia. Su parlamento acordó de forma unánime su adhesión al Convenio Europeo del Paisaje, mediante la Resolución 364/VI, de 14 de diciembre de 2000. También cabe destacar el desarrollo reglamentario de la materia (Decreto 343/2006, de 19 de septiembre) y la publicación de guías de buenas prácticas por parte del Observatorio del Paisaje de Cataluña.

<sup>387</sup> Las finalidades expresadas son: a) conservar y valorizar los paisajes más valiosos y socialmente apreciados que se identifiquen (al menos los definidos en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, en los Planes de Acción Territorial y los delimitados con carácter relevante por normas estatales e internacionales); b) adoptar medidas de gestión, mejora y salvaguarda de la calidad de todo paisaje, a partir de los objetivos de calidad paisajística que se establezcan para los mismos; y c) formular medidas de protección, gestión y ordenación de acuerdo con los resultados de la participación pública y de la coordinación interadministrativa.

<sup>388</sup> El contenido de estos instrumentos se encuentra desgranado en los Anexos I, II y III del texto legal, donde se prevé la metodología para analizar la valoración del paisaje. Desaparecen como tales los Catálogos de Paisaje contemplados en la anterior normativa (aunque se sigue considerando el paisaje en las fichas del Catálogo de Protecciones, *vid.* Anexo VI).

<sup>389</sup> Una muestra de burocratización llevada al paroxismo: Acuerdo de 23 de enero de 2015, del Consell, por el que se aprueba definitivamente el programa de paisaje para la recuperación y consolidación del convento de Montserrat, del municipio de Onil (coste de la actuación de 1.086.204,60 euros). Se prevé que la financiación se obtendrá de las cuotas de sostenibilidad procedentes del canon de uso y aprovechamiento por la implantación de actuaciones en suelo no urbanizable (esto es, patrimonio municipal de suelo), así como de las subvenciones que sean solicitadas al efecto de completar la financiación. Se trata de un Bien de Relevancia Local de propiedad. Se prevé la gestión directa del proyecto y su sometimiento a la correspondiente licitación pública del contrato de obras. Pues bien, el artículo 64 del ya derogado Reglamento de Paisaje determinaba que la tramitación de los programas de paisaje sería la misma que para los programas de sostenibilidad y calidad de vida previstos en los artículos 73 y siguientes de la también derogada LOTPP, y su desarrollo reglamentario. De conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la LOTPP, la tramitación de los programas era la misma que la establecida para los Planes Parciales en el artículo 90 de la ya también

Llama la atención la desaparición de la exigencia de Estudio de Integración Paisajística en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 48.4 del Reglamento de 2006, principalmente el relativo a los proyectos de infraestructuras y obras públicas, por su peso en la ordenación del territorio, si bien esta omisión resulta relativa si consideramos que todo plan o proyecto sujeto a evaluación ambiental (evaluación de impacto ambiental o evaluación ambiental estratégica) necesariamente ha de contemplar la afección al paisaje.

Asimismo, del texto legal ha desaparecido el mandato contenido en el 11.2 de la LOTPP (y artículo 26 del Reglamento), ordenando al Consell la aprobación de un Plan de Acción Territorial del Paisaje de la Comunitat Valenciana que identificase los paisajes de relevancia regional en el territorio valenciano. No obstante ello, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (aprobada mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell) ya ha identificado 40 Paisajes de Relevancia Regional (PRR).

Si en el apartado 2 del citado artículo 6 se conjuga el verbo “orientar”, en el apartado 3 se dice claramente que el paisaje “condicionará la implantación de usos, actividades e infraestructuras”. A este respecto, debe advertirse que ese amplio concepto de paisaje, que proviene del Convenio Europeo, no convierte a éste en una suerte de hiperónimo que incluya confusamente al territorio, tal como se ha podido constatar en algunos documentos elaborados en el pasado desde la extinta Dirección General de Territorio y Paisaje de la Generalitat Valenciana<sup>390</sup>. Y es que desde esa antigua dirección general se ha venido forzando en la práctica una relación de hiponimia del paisaje sobre el territorio, al que ha pretendido incluir, confundiendo ordenación del paisaje con ordenación del territorio, cuando lo correcto es justamente lo inverso.

---

derogada Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV), si bien debían tenerse en cuenta las especialidades contenidas en el artículo 78 del derogado Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell). El programa debía someterse a la consideración de la Comisión Territorial de Urbanismo, al igual que los Planes Parciales de aprobación definitiva de competencia de la Generalitat. La competencia para la aprobación definitiva correspondía nada menos que al Consell, previo informe del conseller competente en materia de territorio, y el acuerdo debía publicarse en el DOCV (en este caso, en el núm. 7451, de 27.01.2015). Otro ejemplo similar lo encontramos en el Acuerdo de 29 de mayo de 2015, del Consell, por el que se aprueba definitivamente el programa de paisaje para la creación de una infraestructura verde mediante la adecuación ambiental y paisajística de un tramo de vía pecuaria en el municipio de Aspe (DOCV núm. 7537, de 01.06.2015).

<sup>390</sup> Desde esta dirección general se realizaron múltiples iniciativas loables en esta materia, como la elaboración de un Plan Visual de la Comunitat Valenciana, la colaboración en programas y proyectos internacionales (PAYS-DOC, URBAN.MED, etc.), entre otras. También se inició un Atlas del Paisaje de la Comunitat Valenciana y una serie de “experiencias piloto” [“Pueblos tranquilos de montaña” (Plan de Paisaje del Valle del Riu Serpis-Gallinera, Plan de Paisaje de la Vall de Guadalet y Plan de Paisaje del Maestrat-Els Ports), “Paisajes Vitivinícolas” (Plan de Paisaje “Vinyes de la Costera i la Vall d’Albaida”), “Paisajes de zonas húmedas” (Plan de Paisaje y Programa Agroturístico de los Parques Naturales del Fondó y de las Salinas de Santa Pola y su entorno) y “Planes de Infraestructura Verde” (Corredor del Turia, Huerta y Albufera, y Corredor Río Monnegre-Río Serpis)]. Sin embargo, ejemplos claros de lo arriba criticado fueron las primeras versiones del Plan de Acción Territorial de la Huerta de Valencia o los de Infraestructura Verde y Paisaje. También la primera versión del Libro I del anteproyecto de la LOTUP expuesto al público. Vid. MUÑOZ CRIADO, Aránzazu. “La política de paisaje de la Comunitat Valenciana”. Revista valenciana d’estudis autonòmics, nº 53. Generalitat Valenciana, Conselleria de Governació. Valencia, 2009. pp. 13-40.

En este sentido podemos recordar lo expuesto respecto a la rica experiencia italiana, y concretamente a la citada Ley Galasso de 1985, que prevé la integración de la planificación paisajística en los planes territoriales (PRT), siguiendo el ejemplo de la práctica alemana.

Por último, si bien cabe valorar como positiva la aportación metodológica de los procesos de participación pública en materia de paisaje, en cuanto que suponen un aumento de los cauces “democráticos” y de legitimidad ciudadana (se acabaron los “master plan”), la parte negativa es el elevado subjetivismo que se produce en la valoración de las llamadas “unidades de paisaje”<sup>391</sup> y de los “recursos paisajísticos”, al otorgarse idéntico valor a la opinión del público que a la de los técnicos expertos<sup>392</sup>.

## 6. Breve recapitulación.

Es habitual que al final de una exposición se haga una síntesis de lo relatado en forma de recapitulación. Nos apartaremos deliberadamente de este uso inveterado por el carácter de visión panorámica o de escorzo de este capítulo.

Así se explica que termine conservando un cierto tono de sugerencia o incitación, que es el que se ha querido imprimir a esta primera parte del estudio. Sin embargo, y en cualquier caso, no podemos dejar de traer aquí unas últimas notas de síntesis, aunque ya hemos visto que precisar una definición o concepto de ordenación del territorio, que se estimaría obligada y necesaria, presenta no pocas dificultades, lo que obliga a formular aproximaciones al tema más que definiciones absolutas.

El concepto de ordenación del territorio ha ido construyéndose progresivamente como función pública diferenciada de otras con incidencia territorial. Varios son los motivos que han justificado su necesidad, pudiendo resumirse, brevemente, siguiendo a ASÍS ROIG<sup>393</sup>, en los siguientes:

En lo insuficiente del ámbito político y territorial municipal para ordenar el territorio, puesto de manifiesto con el fenómeno de la expansión de las grandes ciudades, conurbaciones, áreas metropolitanas y la aparición de otros espacios urbanos y áreas de influencia complejos.

En segundo lugar, por la necesidad de coordinar la implantación de las infraestructuras como elementos de transformación y estructuración del territorio.

---

<sup>391</sup> Conforme al artículo 8.d) de la LOTUP, se definen como “áreas geográficas con una configuración estructural, funcional o perceptiva diferenciada, que han adquirido los caracteres que las definen a lo largo del tiempo”. Se indica que constituirán una “referencia preferente en la zonificación del territorio” propuesta en los planes de ordenación territoriales y urbanísticos.

<sup>392</sup> El Anexo I de la LOTUP detalla la metodología para analizar la valoración de las unidades de paisaje y de los recursos paisajísticos. El valor paisajístico (VP) se determina de acuerdo con la siguiente fórmula:  $VP = [(C+P)/2]v$ . Donde “C” es el valor a determinar por los técnicos especialistas, “P” el valor a determinar por el público interesado en los procesos de participación pública y “v” el coeficiente de visibilidad.

<sup>393</sup> ASÍS ROIG, Agustín E. de. “La ordenación del territorio y los planes que la definen” in PAREJO ALFONSO, Luciano (dir.) y otros. “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid – Marcial Pons. Madrid, 1998. p. 135.

Finalmente, por la incorporación de la perspectiva ambiental en la utilización del espacio, dada su condición de recurso natural escaso.

Los distintos modelos de ordenación del territorio expuestos tienen en común el objetivo de la lucha contra los desequilibrios territoriales; han prestado igualmente importancia al valor de la localización de la industria y de los distintos equipamientos e infraestructuras supramunicipales, por su evidente repercusión en el desarrollo económico; han tratado de poner control al fenómeno del crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas; y han procurado la preservación de determinados espacios y recursos naturales.

Hemos visto cómo, para buena parte de la doctrina, los orígenes de la ordenación del territorio aparecen vinculados a la ordenación urbanística. Pero también que sus antecedentes están ligados a la planificación económica y al desarrollo regional.

Siguiendo, entre otros, a SÁNCHEZ MORÓN<sup>394</sup>, en síntesis apretada, podemos considerar la ordenación del territorio como la actividad de los poderes públicos cuyo objeto es establecer, con carácter global e integrador, el marco de referencia espacial, planificado y racionalizado, para los distintos usos o actividades y asentamientos de la población en el territorio, así como para la conservación y mejora de los recursos naturales. Todo ello con la finalidad de asegurar un desarrollo económico sostenible y unos estándares superiores de calidad de vida, eliminando las disfunciones y los efectos nocivos sobre el territorio de una actividad administrativa sectorial descoordinada y de un desarrollo económico espontáneo fundado en meras iniciativas individuales privadas o públicas. De esta forma, la ordenación del territorio persigue la concreción de un “modelo territorial”, señalando criterios y directrices sobre el uso del suelo y los demás recursos naturales. Abarca tanto la determinación del “sistema de ciudades” como la ordenación de las distintas zonas del territorio, la definición y vertebración de las redes de infraestructuras y servicios (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, redes de suministros, etc.), y fija criterios territoriales y medioambientales para la localización de las distintas actividades económicas. Por su cometido, precisa de ámbitos supramunicipales, regionales o aún más extensos.

La ordenación del territorio es concebida como función pública horizontal, en el sentido de que incide en otras funciones públicas, llamadas funciones verticales o sectoriales, que, en los esquemas teóricos, según LÓPEZ RAMÓN<sup>395</sup>, debieran quedar subordinadas o condicionadas por los planteamientos globalizadores de la ordenación territorial. Incluso se configura como la función horizontal por excelencia, al ser capaz de integrar, no sólo a las funciones sectoriales, sino también a las restantes funciones públicas horizontales. Vinculada por arriba a la política económica, y desarrollada en la fase descendente por la ordenación urbanística, enormes son sus cometidos y las responsabilidades asignadas.

En definitiva, tal como ha recordado el Tribunal Constitucional: *“La ordenación territorial tiene una visión integral del territorio; resulta de indudable complejidad; ofrece un mayor roce o fricción competencial al contemplar otras percepciones del territorio desde puntos de vista sectoriales; y, en fin, se admite como orientadora y directora de la ordenación urbana”* (STC 149/1998, de 2 de julio).

---

<sup>394</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *“Planificación hidrológica y ordenación del territorio”*. RAP núm. 123, 1990, pp. 85-86.

<sup>395</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. op. cit. p. 64.

PAREJO ALFONSO<sup>396</sup> interrelaciona las tres funciones “horizontales” de la planificación económica, la ordenación del territorio y la ordenación urbanística. Respecto de estas dos últimas apunta: *“la ordenación del territorio requiere -como toda organización del espacio físico- un ámbito concreto, si bien lo suficientemente amplio como para poder operar a la escala en la que actúan los elementos estructurantes del territorio; y la ordenación urbanística, finalmente, alude sobre todo al diseño concreto del espacio utilizado, lo que lo anuda estrictamente a las condiciones locales”*.

La ordenación del territorio incide principalmente, más que sobre los particulares, sobre las demás esferas de actuación de las Administraciones Públicas, especialmente la Administración local. Sus principales destinatarios son las Administraciones públicas y, en principio, sólo cuando la ley lo prevé expresamente, afecta directamente a los particulares.

Cabe remarcar también que el actual modelo autonómico español ocuparía una posición intermedia entre la concepción francesa y la alemana y que se caracteriza por una evolución en sus contenidos. Como tendremos ocasión de comprobar, durante los años sesenta el modelo español estuvo fuertemente influenciado por el francés, muy centrado en los Planes de Desarrollo Económico y Social. La reforma legal de 1975 introducirá los Planes Directores Territoriales de Coordinación, como intento de coordinación de la planificación física con la política de desarrollo económico. A partir de 1983, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 148.1.3ª de la Constitución, las comunidades autónomas empezarán a promulgar leyes de ordenación del territorio, entendiéndola como una planificación física del territorio, de acuerdo con una concepción próxima al modelo alemán.

La legislación dictada en los últimos años en materia de ordenación territorial y urbanística ha intentado abordar una serie de cuestiones como son la vivienda y el cambio del modelo de uso del suelo. Las grandes líneas de su filosofía son el desarrollo social y ambientalmente sostenible.

Ello por cuanto que no se puede considerar que un territorio sea sostenible si éste no es al mismo tiempo socialmente inclusivo. Por otra parte, el reforzamiento de la cohesión social de un territorio es condición indispensable para garantizar su competitividad a largo plazo. En un sentido amplio, la cohesión social se relaciona con el equilibrio territorial y con la igualdad de las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia. Una de las políticas clave para mejorar la cohesión social, aparte del empleo, la educación o la sanidad, es el acceso a una vivienda digna y adecuada.

Se distinguen comúnmente tres sistemas principales a tener en cuenta en la definición del modelo territorial a diseñar por la ordenación territorial:

En primer término, el sistema ambiental del territorio, para lo que se debe definir, conservar y poner en valor de manera interconectada una red de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural (infraestructura verde), como sustrato básico de éste y como condicionante previo de cualquier actuación que sobre él se desarrolle.

---

<sup>396</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano *“La organización administrativa de la ordenación del territorio”*. op. cit. p. 21.

En segundo lugar, debe diseñarse un sistema de asentamientos a partir del análisis del papel o función que desempeñan los distintos núcleos de uso residencial y los espacios para la actividad económica.

La ocupación de suelo para estos usos se ha incrementado notablemente en los últimos años, no siempre en relación directa con el crecimiento de renta y empleo. Esto ha provocado una transformación del territorio en la que se han producido una serie de externalidades negativas que deben corregirse desde la ordenación del territorio. No se trata de frenar el dinamismo del territorio sino de encauzarlo hacia modelos de ocupación y uso del suelo, agua, energía y demás recursos más eficientes. Para ello deben postularse los crecimientos urbanísticos polinucleares, de formas urbanísticas discontinuas pero compactas, que permitan preservar la trama verde del territorio y alcanzar masas críticas suficientes para soportar conexiones de transporte.

En tercer lugar, un territorio también está cualificado por su red de infraestructuras. Debe mejorarse tanto la vertebración externa del territorio como la interna, potenciando el sistema de ciudades y mejorando la sostenibilidad de la movilidad.

Pero para una movilidad sostenible es necesaria una adecuada ordenación de los usos del suelo, siendo la vinculación entre la movilidad y los usos del suelo clave en este punto. El modelo de referencia para garantizar una movilidad sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental es el de ciudad mediterránea, compacta y de usos mixtos<sup>397</sup>.

En todo caso, en nuestro intento de dibujar una noción sobre lo que deba entenderse por política de ordenación del territorio, siguiendo a Gérard MARCOU veremos que la misma se va a ver abocada a evolucionar bajo la influencia de una serie de cambios constatables y fundamentales<sup>398</sup>.

Por una parte, por la internacionalización de la economía, que ha acentuado de forma considerable la disyuntiva entre formas funcionales y formas territoriales de organización económica, al tiempo que el nivel de equipamiento y la calidad de la organización del territorio se presentan, cada vez más, como importantes factores de localización y de productividad económica. Por otro lado, la influencia de las políticas comunitarias europeas, entre ellas la de política regional.

Algunos cambios normativos exigidos como consecuencia de la normativa comunitaria europea han venido a afectar de manera directa a la ordenación territorial y también especialmente a la urbanística. Podemos referirnos a la distinta normativa emanada en materia de medio ambiente, pero también a la referida a contratación pública, Derecho de la competencia o liberalización de servicios. Falta por ver cómo se acaba de concretar y articular todo este sistema de liberalización de las reglas del control del uso del suelo.

---

<sup>397</sup> Como muestra de ejemplo, en la provincia de Alicante los tiempos de desplazamiento al trabajo son de los más bajos de España, debido a su equilibrado sistema de ciudades medias y a una relativa integración de las actividades económicas en el hecho urbano. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. *"Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana"*. Valencia, 2011.

<sup>398</sup> MARCOU, Gérard. *"El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial"* in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). *"Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio"*. op. cit. p. 13.

Una de las consecuencias de esos cambios es la aparición de una fuerte competencia entre los territorios para atraer inversiones y que las distintas Administraciones determinen muchas de sus políticas en función de éstas.

Por último, pese a la apuntada dificultad o imposibilidad de resolver la globalidad de los problemas del territorio mediante la aplicación de métodos científicos, como apunta TERÁN TROYANO<sup>399</sup>, se constata la necesidad de disponer a escala territorial o supramunicipal de instrumentos de ordenación diseñados con cierta dosis de flexibilidad, esto es, *“de alguna clase de esquema global de referencia aunque sea de carácter muy genérico o indicativo”*.

En los últimos años se viene insistiendo desde distintos ámbitos en la necesidad de elaborar planeamiento territorial de carácter concurrente e integrado. Para ello, se han posicionado como elementos clave la participación ciudadana y la planificación de enfoque estratégico.

En líneas generales, los instrumentos de ordenación territorial deben contribuir a precisar espacialmente las directrices fundamentales del desarrollo territorial, ejerciendo también la coordinación y el control de los planes urbanísticos de nivel inferior. Asimismo, indicarán los incentivos y las limitaciones a la acción de los particulares y de las distintas Administraciones públicas, estableciendo las grandes previsiones regionales para las grandes infraestructuras así como para la agricultura, la industria, los servicios, la residencia, el turismo o el tiempo libre.

En definitiva se trata de que la Administración se dote de instrumentos de ordenación territorial abiertos, definidos con una amplia participación y consenso social e institucional como garantía de su efectiva aplicación, y concebidos como esquema global de referencia, con determinaciones de carácter genérico o indicativo, adaptables a las necesidades cambiantes.

De esta manera, la política de ordenación del territorio continuará superando su tradicional dimensión conceptual y teórica para pasar definitivamente al plano práctico y real.

---

<sup>399</sup> Vid. RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, Luis. *“El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico”* in III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). *“Ordenación del Territorio, Política Regional, Medio Ambiente y Urbanismo. Gijón (Asturias) 3 a 6 de julio de 2001”*. Op. cit. p. 689.



## II. EL MARCO EUROPEO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

### 1. La dimensión europea de la ordenación del territorio.

No cabe duda, ciertamente, de que la creciente importancia que vive la ordenación del territorio, tanto en el contexto valenciano, como en el español y en el de los países de nuestro entorno, se debe en gran medida a las iniciativas y acciones que, sobre el particular, llevan a cabo las instituciones europeas, tanto desde el Consejo de Europa como desde la Unión Europea. Hemos de tomar conciencia, pues, de la relevancia que ha adquirido en la actualidad el marco de referencia europeo<sup>400</sup>.

Tras nuestra integración en las Comunidades Europeas en 1986, momento que, además, coincide con el proceso de descentralización política que se había iniciado pocos años antes en España, comienza a experimentarse una importante serie de procesos y de cambios económicos, sociales y territoriales, tales como el crecimiento demográfico y de los flujos migratorios; el incremento de la renta per cápita; la reconversión y modernización industrial; el incremento del peso del sector servicios y la reducción de la población rural; la renovación y extensión de infraestructuras; el incremento de la superficie construida; por citar alguno de los más destacados. No obstante, tampoco debemos olvidar la tradicional vocación europeísta de algunos sectores económicos valencianos, en buena parte debida al peso de las exportaciones<sup>401</sup>. También la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha recordado tempranamente que el territorio puede ser contemplado desde una perspectiva europea.

La importancia del enfoque europeo en el estudio de esta materia fue puesta de relieve tempranamente por la jurisprudencia constitucional<sup>402</sup>. También entre la

---

<sup>400</sup> En relación a la cuestión de la dimensión europea de la ordenación del territorio, resulta fundamental la consulta de la obra de HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996, y especialmente la bibliografía recogida por el autor (pp. 497-501). Asimismo, la obra de PAREJO NAVAJAS, Teresa. *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*. Instituto Pascual Madoz, del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid. Marcial Pons. Madrid, 2004.

<sup>401</sup> Este aspecto ha sido reivindicado desde el ámbito de la Geografía por el profesor Josep Vicent BOIRA MAIQUES (*Valencia, la tormenta perfecta*. 2ª ed. RBA. Barcelona, 2012. pp. 106-114), que pone de relieve varios hechos, datos y testimonios en ese sentido. Entresacamos, a modo de ejemplo, los dos siguientes: por un lado, unas palabras de Ignacio VILLALONGA, en 1956, al recibir la medalla de oro de la ciudad de Valencia: *“Creo que la crisis del mundo se agudizado, de manera especial para Europa, porque las dos últimas contiendas mundiales han redundado en su perjuicio principalmente (...). Por ello, se impone rápidamente la constitución de una Unión Europea”*. Y concluyó: *“Valencia acaso sea la región cuya economía esté más ligada a la de Europa (...) tenemos una experiencia que aportar y una misión que cumplir y no desertaremos de ellas”*. Por otra parte, Juan COLOMINA BARBERÁ, tras exponer datos relevantes de la economía valenciana en el contexto español y europeo (a destacar que los once Estados que formaban entonces la Zona de Libre Cambio europeo, absorbían el 95% de las exportaciones valencianas), señalaba en 1966: *“Estas cifras nos demuestran mejor que ningún argumento la necesidad de nuestra integración o asociación en la CEE”*.

<sup>402</sup> STC 149/1991, de 4 de julio (JF 1.B). Precisamente haciendo referencia a la Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana: *“(...) el*

doctrina, y de manera destacada por BASSOLS COMA<sup>403</sup>, que llama la atención sobre las decisiones procedentes de las instituciones comunitarias, así como de los documentos emanados del Consejo de Europa y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Tampoco cabe desconocer la importante actividad desplegada por varias organizaciones interregionales europeas en el terreno de la cooperación multilateral, como son la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de la CEE (CRPM) y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)<sup>404</sup>.

A continuación trataremos de ofrecer una somera visión de las distintas iniciativas que en materia de ordenación del territorio son y han sido desarrolladas, por un lado, por el Consejo de Europa y, por otra parte, por la Unión Europea.

## **2. Principales acciones y documentos del Consejo de Europa posteriores a la Carta Europea de 1983.**

Desde su creación en 1949<sup>405</sup>, el Consejo de Europa ha llevado a cabo una muy importante labor en el ámbito de la ordenación del territorio, tal como vimos en el capítulo anterior al referirnos a la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, texto citado y reflejado en diversas leyes autonómicas, como la ya derogada Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio<sup>406</sup>.

En el seno de los países miembros del Consejo de Europa es la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT)<sup>407</sup>, que se viene reuniendo desde 1970, la encargada de constituir el

---

*territorio puede ser contemplado desde una perspectiva nacional y hasta europea, como recuerda la Ley 6/1989, de la Comunidad Valenciana”.*

<sup>403</sup> Vid. por ejemplo, su trabajo “*El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea*”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 285, 2013. pp. 13-35.

<sup>404</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. *op. cit.* pp. 218-219.

<sup>405</sup> El Consejo de Europa se crea a partir de la Conferencia de La Haya de 1948, firmándose por diversos Estados su Estatuto en Londres el 5 de mayo de 1949. Su finalidad inicial era promover la libertad y la democracia en el continente europeo. Reúne a Estados miembros y no miembros de la actual UE.

<sup>406</sup> También es el caso de otras leyes autonómicas, como la ya derogada Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón; la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia; la Ley 10/1998, de 3 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León; o la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares.

<sup>407</sup> La CEMAT desempeña un papel fundamental en el desarrollo, fortalecimiento y diversificación de la dimensión territorial europea. Tal como se recoge en la Declaración de Lisboa sobre “Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa”, de la 14 CEMAT de 2006: “*debe concebir estrategias de desarrollo territorial supramunicipales centradas en un enfoque y una coordinación integrados de las políticas sectoriales con impacto territorial, basándose en la experiencia de la ‘Red Paneuropea de Regiones Innovadoras de la CEMAT’ y en la cooperación de los diferentes Estados Miembros en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG. Estas estrategias deben proporcionar complementariedades entre las iniciativas de la Unión Europea y las de la CEMAT, sin generar una duplicación de iniciativas*”.

instrumento político privilegiado de cooperación y de iniciativa con el propósito del desarrollo territorial y socioeconómico sostenible del continente europeo. Del seno de las distintas reuniones, que se vienen celebrando cada dos o tres años aproximadamente en distintas ciudades europeas y que se dedican a un tema marco, han surgido importantes documentos de carácter recomendatorio. También se organizan anualmente uno o dos seminarios temáticos.

### **A. Acciones de la CEMAT posteriores a la Carta Europea.**

Con posterioridad a la Conferencia de Torremolinos de 1983, la CEMAT ha venido reuniéndose de manera periódica, hasta la última sesión de la CEMAT, que tuvo lugar en Tesalónica los días 2 y 3 de octubre de 2012.

Tras la Conferencia de La Haya de 1985, en la que se puso de relieve la tendencia hacia la descentralización territorial, así como la importancia de la cooperación transfronteriza<sup>408</sup>, destaca la propuesta de elaboración de un “Esquema de Ordenación del Territorio” contenida en la llamada Declaración de Valencia (CEMAT de Valencia de 1987), tal como, por otra parte, ya había propuesto el Parlamento Europeo en 1983<sup>409</sup>.

En las siguientes Conferencias (CEMAT de Lausana de 1988<sup>410</sup> y CEMAT de Ankara de 1991<sup>411</sup>) se pondrá de relieve el papel que juega la ordenación del territorio en orden a un uso racional y equilibrado del suelo, señalándose la urgencia de su protección, cuantitativa y cualitativa mediante políticas globales.

Por su parte, la Conferencia celebrada en Oslo en 1994, cuyo tema marco fue “Estrategias para un desarrollo sostenible en el marco de la ordenación del territorio en Europa más allá del año 2000”, y en la que se aprobaron tres resoluciones<sup>412</sup>, ahondó

---

<sup>408</sup> Tres fueron las resoluciones finales adoptadas en esta 7 sesión de la CEMAT (22-23 de octubre de 1985): núm. 1: “Regional/spatial planning at the European level”; núm. 2: “On the evolution of the decision-making process in regional/spatial planning”; y núm. 3: “the organisation of the 8th session of CEMAT”.

<sup>409</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “Política de ordenación del territorio en Europa”. *op. cit.* p. 213.

<sup>410</sup> En esta 8 sesión (20-21 de octubre de 1988) se adoptaron dos resoluciones. La primera (“Rational use of land: the basis and limiting factor of our development”) se refiere al uso racional del suelo, como elemento esencial y recurso limitado. La segunda se refiere a la organización de la siguiente sesión de la CEMAT. Los principios anexos a primera resolución se consideraron como la base de toda acción local, regional, nacional e internacional, con el fin de consolidar una nueva política de utilización del suelo. PAREJO NAVAJAS, Teresa. “La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio”. *op. cit.* p. 268.

<sup>411</sup> De la 9 sesión de la CEMAT de Ankara de 1991 emanaron tres Resoluciones. Una primera relativa a la mejora de los instrumentos de utilización racional del suelo (“Improving the instruments for rational use of land”), a partir de los principios adoptados previamente en la Conferencia de Lausana. Concretamente, a partir del intercambio internacional de información y de experiencias a nivel europeo. Una segunda, referida a las nuevas perspectivas para la ordenación del territorio a escala europea (“New prospects for regional/spatial planning at the European level”), partiendo de las importantes transformaciones operadas en las distintas regiones urbanas y periféricas europeas, así como del reconocimiento de la idea de desarrollo equilibrado. La tercera resolución se refiere a la organización de la siguiente sesión de la CEMAT.

<sup>412</sup> La Conferencia tuvo lugar los días 6 y 7 de octubre de 1994. La primera resolución trató sobre “Estrategias para un desarrollo sostenible de las regiones urbanas de Europa”. La segunda tenía por objeto las “Perspectivas para el desarrollo sostenible y sus implicaciones para Europa más allá del año 2000”. La tercera simplemente contenía la decisión de celebrar la

en la idea de que para la promoción de la cohesión económica y social en la construcción europea era necesaria la definición de un marco de objetivos a largo plazo, partiendo de las distintas necesidades de desarrollo económico y de los problemas sociales, así como del uso sostenible de los recursos naturales, del crecimiento demográfico mundial y de los derechos de las futuras generaciones.

En la siguiente sesión de la CEMAT de Limassol (Chipre) de 1997, se puso especial énfasis en la necesidad de definir una aproximación europea de la ordenación del territorio a fin de lograr el desarrollo equilibrado y sostenible del continente, haciendo una llamada a la intensificación de los esfuerzos para identificar las principales prioridades y objetivos de una política global de ordenación del territorio europeo, siendo uno de ellos la protección de los recursos hídricos<sup>413</sup>.

Hemos de destacar especialmente el documento "*Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*" ("*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*"), de la 12 sesión de la CEMAT, celebrada en Hannover, el 7 y 8 de septiembre de 2000, una vez ya elaborada la Estrategia Territorial Europea (ETE), y cuyos principios pueden encontrarse recogidos en algunas leyes autonómicas de ordenación del territorio<sup>414</sup>.

Estos Principios Directores proporcionan un valioso marco para la evaluación de proyectos importantes, así como una serie de medidas desde la perspectiva de la política de ordenación territorial<sup>415</sup>. También para el desarrollo de una agenda de cooperación entre la CEMAT y la Unión Europea, apuntando la importancia del desarrollo de nuevas formas de gobernanza territorial.

El objetivo de estos Principios Directores, basados en la Carta Europea de 1983<sup>416</sup>, es "*identificar las medidas de ordenación territorial mediante las cuales la población de todos los Estados miembros del Consejo de Europa puede lograr un nivel de vida aceptable*". Tal como se recoge en su prefacio, pretenden ser válidos a escala europea, debiendo ser llevados cabo tanto a nivel nacional como regional y local, bajo la óptica de los principios de subsidiariedad y de reciprocidad (de abajo a arriba y de arriba abajo). Su función consiste también en proporcionar un marco a las decisiones transnacionales, interregionales e interlocales, no circunscribiéndose sólo a las

---

siguiente CEMAT en Chipre en 1997, abordando el tema "Planificación regional y ordenación del territorio en Europa y la protección de los recursos hídricos". HILDENBRAND SCHEID, Andreas. "*Política de ordenación del territorio en Europa*". *op. cit.* pp. 214-215.

<sup>413</sup> La Conferencia tuvo lugar los días 16 y 17 de octubre de 1997. Las resoluciones adoptadas fueron las siguientes: núm. 1: "*Sustainable development in Europe*"; y núm. 2: "*Strategies to be implemented within a comprehensive regional/spatial planning framework for protecting und managing freshwater resources*".

<sup>414</sup> Es el caso, por ejemplo, de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

<sup>415</sup> A modo de ejemplo, la decisión del Comité de Ministros del Consejo de Europa del 7 de febrero de 2001 (740/9.1-CM (2001) 6) recoge la consideración de los Principios Directores de la CEMAT al decidir sobre proyectos con impacto espacial.

<sup>416</sup> Además de la Carta de Torremolinos de 1983, cuentan con las aportaciones de un gran número de documentos del Consejo de Europa, citándose el Convenio Marco europeo de Cooperación Transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, los trabajos para un Esquema Europeo de Ordenación del Territorio, la Carta Europea de Autonomía Local y el proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional. También se tuvo en cuenta la Estrategia Territorial Europea de la Unión Europea, la Agenda 21 para el Báltico y otras estrategias de desarrollo territorial elaboradas para espacios del continente europeo.

políticas sectoriales vinculadas al sector de las infraestructuras, sino también a las políticas económicas, financieras y sociales en su conjunto.

Como el resto de documentos emanados de la CEMAT, constituyen un marco flexible, no son jurídicamente vinculantes, sino que son concebidos con carácter de directriz y basados en la cooperación horizontal y vertical voluntaria.

Tras destacar el papel fundamental que juega también el sector privado en la ordenación territorial, enumera una serie de “*principios de una política de ordenación sostenible para Europa*”<sup>417</sup>, así como una serie de medidas de ordenación territorial para espacios específicos<sup>418</sup>.

También hemos de mencionar la Declaración de Liubliana sobre la “*Dimensión Territorial del Desarrollo Sostenible*”, de la 13 sesión de la CEMAT, celebrada en dicha ciudad el 17 de septiembre de 2003<sup>419</sup>, en la que se apuesta por continuar implementando los citados Principios Directores y en la que, entre otros puntos, se adopta la nueva denominación de “Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible” para referirse a la ordenación del territorio, tratando de aglutinar las distintas denominaciones y tradiciones de planificación existentes en los países europeos y se apuesta por el desarrollo policéntrico como una política relevante que debe ser perfeccionada.

Asimismo, resulta destacable la conocida Declaración de Lisboa, de 27 de octubre de 2007, adoptada en la 14 sesión de la CEMAT<sup>420</sup>, sobre “*Redes para el desarrollo territorial sostenible en el continente europeo: puentes a través de Europa*”,

---

<sup>417</sup> Se considera que la concepción de una ordenación sostenible para el territorio del Consejo de Europa debe tener en cuenta los siguientes principios para un desarrollo regionalmente más equilibrado: 1) Promoción de la cohesión territorial mediante un desarrollo socioeconómico más equilibrado y de la mejora de la competitividad; 2) Fomento del desarrollo generado por las funciones urbanas y mejora de las relaciones campo-ciudad; 3) Promoción de una accesibilidad más equilibrada; 4) Desarrollo del acceso a la información y el conocimiento; 5) Reducción de las agresiones al medio ambiente; 6) Valoración y protección de los recursos y del patrimonio natural; 7) Valoración del patrimonio cultural como factor de desarrollo; 8) Desarrollo de los recursos energéticos y mantenimiento de la seguridad; 9) Promoción de un turismo de calidad y sostenible; y 10) Limitación preventiva de los efectos de las catástrofes naturales.

<sup>418</sup> Adicionalmente a los principios para un desarrollo territorial sostenible, se proponen una serie de medidas de ordenación más detalladas para los paisajes culturales europeos, así como para espacios específicos (zonas urbanas, zonas rurales, zonas de montaña, regiones costeras e insulares, “Eurocorredores”, cuencas fluviales y vegas, zonas de reconversión y regiones fronterizas).

<sup>419</sup> Esta 13 sesión de la CEMAT tuvo lugar los días 16 y 17 de septiembre de 2003, adoptándose las siguientes resoluciones: núm. 1: “*Public-private partnerships in spatial development policy*”; núm. 2: “*The training of authorities responsible for sustainable spatial development*”; núm. 3: “*The prevention of floods and better co-ordination of all activities designed to minimise the risk and consequences of disastrous floods*”; núm. 4: “*The terms of reference of the Committee of the senior officials of CEMAT and its bureau*”; y núm. 5: “*The organization of the 14<sup>th</sup> session of CEMAT*”.

<sup>420</sup> En esta Conferencia se adoptaron cuatro resoluciones. La primera, “*sobre el desarrollo policéntrico: promoviendo la competitividad, mejorando la cohesión*”. La segunda, “*sobre la Gobernanza Territorial: refuerzo de las capacidades de intervención mediante una coordinación mejorada*”. La tercera, “*concerniente a la Agenda Territorial de la Unión Europea y a su relación con la CEMAT*”. Y la cuarta, referida a la organización de la siguiente CEMAT, cuyo tema sería “*Desafíos del Futuro: El desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo en un mundo cambiante*”.

en la que se destaca la creciente importancia de las redes paneuropeas como herramienta crucial para alcanzar los objetivos de la “Estrategia de Lisboa”, así como para una mejor gobernanza del territorio<sup>421</sup>.

La 15 sesión de la CEMAT tuvo lugar los días 8 y 9 de julio de 2010 en Moscú<sup>422</sup>, y de la misma emanó la Declaración de Moscú “*Desafíos futuros: el desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo en un mundo cambiante*”, que se hace eco de los retos que ocasionan la aceleración del cambio climático, los nuevos desafíos demográficos y socio-culturales y la crisis económica, entre otros puntos.

La última sesión celebrada tuvo lugar los días 16 y 17 de junio de 2014 en Nauplia (Grecia), y de ella ha emanado la Declaración de Nauplia “*Promoviendo la democracia en la planificación espacial*” y otras dos resoluciones<sup>423</sup>.

## **B. Otros documentos y acciones del Consejo de Europa.**

Al margen de los documentos de la CEMAT arriba relacionados, referidos específicamente al tema de la ordenación del territorio, hemos de realizar también una obligada cita de dos convenios: la Carta Europea de Autonomía Local<sup>424</sup>, de 15 de octubre de 1985, y el ya referido Convenio Europeo de Paisaje, de 20 de octubre de 2000.

La Carta Europea de Autonomía Local es un Tratado clave en relación a la cuestión del reparto de competencias en materia de ordenación territorial y urbanística. En el preámbulo de este documento se recogen una serie de consideraciones y afirmaciones que pueden resultar, en parte, algo discutibles, como que las entidades locales “*son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático*”, o el convencimiento de que invertir a las entidades locales de competencias efectivas permite una Administración eficaz y próxima al ciudadano. A este documento

---

<sup>421</sup> Entre otras consideraciones, el documento señala: “*Es fundamental elevar la capacidad de producción, asimilación y difusión del conocimiento en cuestiones de desarrollo y ordenación territorial integrada. Los Estados Miembros deben analizar y mejorar aspectos metodológicos, de gestión, seguimiento y procesos de evaluación de proyectos, planes y medidas políticas y establecer una estrategia apropiada de formación y de difusión del conocimiento. Sacando provecho de experiencias europeas existentes, tales como la Red de Observación del Desarrollo Territorial Europeo (ESPON-European Spatial Planning Observation Network), los Estados Miembros participarían activamente en la construcción de redes paneuropeas, así como en la generación de políticas públicas que contribuyan a un desarrollo más equilibrado e integrado.*”

<sup>422</sup> En esta sesión se adoptaron tres resoluciones: núm. 1: “*The contribution of essential services to the sustainable spatial development of the European Continent*”; núm. 2: “*The Pan-European Charter of rural heritage; for a sustainable territorial development*”; y núm. 3: “*The organisation of the 16<sup>th</sup> session of the CEMAT*”.

<sup>423</sup> Núm. 1: “*Nafplion Declaration: promoting territorial democracy in spatial planning*”; núm. 2: “*on the contribution of CEMAT to the achievement of the goals of the Council of Europe*”; y núm. 3: “*on the outcomes of European co-operation in the field of spatial planning*”.

<sup>424</sup> La Carta Europea de Autonomía Local fue aprobada el 27 de junio de 1985 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, tras el preceptivo dictamen de la Asamblea Parlamentaria. España, tras el acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de octubre de 1985, firmó su adhesión el 15 de octubre de ese mismo año, en el marco de la XX Sesión de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa. Este documento entró en vigor el 1 de septiembre de 1988. En España fue ratificada mediante Instrumento de fecha 20 de enero de 1988 (BOE núm. 47 de 24.02.1989), entrando en vigor el 1 de marzo de 1989, conforme a lo previsto en el artículo 15.3 de la Carta.

volveremos a referirnos en los capítulos IV y VI, al estudiar el papel que juegan los municipios en la ordenación del territorio, así como la situación del actual mapa local valenciano.

Tampoco podemos olvidar el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades públicas de 1950, al que se adhirió la Unión Europea, y del que nos interesa destacar que reconoce el derecho de propiedad conforme a la protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

Por último, debemos citar también la Carta Urbana Europea, emanada en forma de resolución de la Conferencia Permanente (actualmente Congreso) de Poderes Locales y Regionales de Europa<sup>425</sup>, celebrada en Estrasburgo en 1992, y que incluye la Declaración del derecho a la ciudad<sup>426</sup>.

### **3. Influencia de la política territorial de la Unión Europea. Planteamiento.**

#### **A. Desarrollo económico y regionalización. Antecedentes.**

La construcción de las regiones a escala europea fue tempranamente emprendida por la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) desde la perspectiva de la macroplanificación económica de política regional.

Desde el campo de las ciencias económicas, SÁENZ DE BURUAGA<sup>427</sup> reconocía en 1969 que la ordenación del territorio podía concebirse a escala nacional, tal como se propugnó desde el modelo francés, pero también que se demostraba un mayor empuje prospectivo si se concebía a escala supranacional o europea.

Desde 1959 un grupo de expertos vino trabajando en el seno de la CEE en un cuadro territorial que permitiese concretar una política de desarrollo regional a partir del Tratado de Roma. En 1961 tuvo lugar una Conferencia sobre Economías

---

<sup>425</sup> Vid. HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *“Política de ordenación del territorio en Europa”*. op. cit. pp. 215-216.

<sup>426</sup> Sesión XXVII, Estrasburgo, 17-19 de marzo de 1992, Resolución 234 (1992). CERVERA PASCUAL, Guillem. *“La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio”*. Editorial Reus. Madrid, 2013. pp. 29-30 y 144-145.

<sup>427</sup> Ya durante la década de los años cincuenta del pasado siglo, por parte de la denominada *“División de Investigación y Planeamiento de la Comisión Económica para Europa”* de Naciones Unidas, se elaboró un estudio (*“Problema de desarrollo regional y localización industrial en Europa”*), que ofrecía, a partir de datos estadísticos de aquellos años, una importante información retrospectiva sobre los desequilibrios internacionales en varios países europeos. Algunas de las consecuencias del citado estudio se sintetizan en las siguientes: a) las disparidades regionales de renta son más grandes en los países más pobres de Europa que en los países más ricos; b) la tendencia hacia las rentas bajas está asociada con un alto grado de dependencia de la agricultura; c) una tendencia general del desarrollo económico es la de concentrarse donde ha alcanzado ya los niveles más elevados; d) las consecuencias económicas y sociales del rápido incremento de población en algunas ciudades clave o regiones fuertemente industrializadas está recibiendo creciente atención en casi todos los países de Europa (aunque la determinación de un tamaño óptimo en las ciudades en función de distintos criterios no era todavía precisa, considerándose el mínimo de 300.000 habitantes como demasiado bajo). SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. *“Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia”*. op. cit. pp. 205-211 y 232.

Regionales, en la que, entre otros puntos, se refirió un concepto de región<sup>428</sup>, proponiéndose también por la citada Conferencia una delimitación regional en base a criterios geográficos, demográficos, socio-económicos y político-administrativos<sup>429</sup>.

Tras los trabajos de la citada Conferencia, la Comisión de la entonces CEE formó varios grupos de trabajo, uno de los cuales debía *“examinar los métodos que pueden ser empleados en cada Estado miembro para acelerar el desarrollo de las regiones actualmente menos favorecidas de la Comunidad”*, reconociéndose de este modo que debían eliminarse las profundas disparidades de desarrollo existentes entre las regiones. En primer lugar, en el seno de cada Estado miembro y, después, progresivamente en el conjunto de la CEE<sup>430</sup>.

Los estudios posteriores a la referida Conferencia de 1961 demostraron que: *“la integración económica europea tiende a agravar las disparidades geográficas”*, pues el Mercado Común tiende por sí solo a provocar un innegable movimiento de concentración en beneficio de las regiones centrales más industrializadas<sup>431</sup>.

Se constata de esta forma cómo desde las distintas instancias comunitarias se ha venido considerando que el fortalecimiento del nivel regional en el seno del sistema político-administrativo resulta ser una condición decisiva para un desarrollo regional más equilibrado y sostenible. También que las Administraciones regionales deben asumir competencias en materia de ordenación territorial.

El declive de la concepción de la macroplanificación económica tendrá su reflejo en el empuje de las tesis de la ordenación del territorio, agravándose con la crisis económica de los años setenta del pasado siglo, si bien en 1977 ven la luz unas nuevas orientaciones de política regional enviadas por la Comisión al Consejo de Europa, en las que se fijan una serie de objetivos comunes para la ordenación del territorio y para la política de acción regional: promover la utilización racional del espacio, el reparto equilibrado de las actividades económicas inspirado en el principio de mantenimiento del equilibrio interregional y la protección efectiva del medio ambiente<sup>432</sup>.

---

<sup>428</sup> *“Un espacio económico nacional se articula en un cierto número de unidades territoriales que reúnen actividades económicas complementarias y fuertemente ligadas, que gravitan alrededor de centros urbanos donde se localizan importantes funciones económicas, en particular las funciones de decisión. Además, estos centros desempeñan casi siempre un papel muy importante desde el punto de vista intelectual y cultural. Estas aglomeraciones tienen, desde entonces, una importancia esencial para la identificación de una unidad territorial cuyos límites, de primera intención, corresponden a los de las zonas de influencia de su o sus aglomeraciones principales”*. In *“Documents de la Conférence sur les économies regionales”* Commission de la CEE, Vol. II, Bruselas, 1963. p. 68. *Cit. in* SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. *“Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia”*. *op. cit.* p. 212.

<sup>429</sup> Esta delimitación establecía para toda la CEE 31 “grandes regiones socio-económicas” (8 en Alemania, 1 en Bélgica, 9 en Francia, 10 en Italia, 1 en Luxemburgo y 2 en los Países Bajos), como agregación de 63 “regiones de base”. Se afirmaba que *“el espacio económico comunitario está dominado por una dicotomía muy característica: bajo el ángulo del desarrollo económico se oponen una Europa periférica y una Europa central”*. SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. *“Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia”*. *op. cit.* pp. 212-213.

<sup>430</sup> SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. *“Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia”*. *op. cit.* pp. 214-215.

<sup>431</sup> FEAL LAGO, Carlos. *“La política francesa de ordenación del territorio en la última década”*. *op. cit.* pp. 46-47.

<sup>432</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 211-212.



En 1983 una Resolución del Parlamento Europeo propondrá la redacción de un Esquema o Plan Europeo de Ordenación del Territorio (*European regional planning scheme*)<sup>433</sup>, iniciativa aislada en el contexto comunitario de los años ochenta, pues no será hasta finales de esa década cuando empiece a cobrar fuerza la consideración hacia las profundas implicaciones territoriales de la construcción europea, siendo prueba de ello la reforma en enero de 1989 de los Fondos Estructurales, tras la consagración, por el Acta Única Europea de 1986, de la “Cohesión Económica y Social” como objetivo prioritario<sup>434</sup>.

## **B. La política territorial de la Unión Europea tras el Tratado de Maastricht.**

### **a) Hitos y referencias esenciales de la política territorial comunitaria.**

Desde estos últimos años puede ya afirmarse claramente que la ordenación del territorio ha pasado a ser una realidad en el ámbito de distintas políticas comunitarias, a pesar de la inexistencia de una expresa competencia específica sobre la materia, si obviamos lo previsto en su momento en el artículo I-14 del proyecto de Constitución Europea.

Fue en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, cuando, por vez primera, se incluye una referencia expresa a la ordenación del territorio, al prever el antiguo artículo 130.S.2, -precepto incardinado dentro del título dedicado a la competencia sectorial sobre medio ambiente- que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, podrá adoptar medidas “*de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos*”.

No obstante, como se señaló en un informe del Gobierno alemán<sup>435</sup>, se trata tan sólo de una norma de procedimiento, no de una norma de atribución de competencias materiales genéricas<sup>436</sup>.

---

<sup>433</sup> DOCE, núm. C-10, de 16.01.1984. Idea que, por otro lado, recogerá la CEMAT de Valencia de 1987.

<sup>434</sup> Fue precisamente el artículo 10 del nuevo Reglamento de ejecución de los fondos FEDER (Reglamento CEE núm. 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre) el que previó la posibilidad de que la Comisión pudiese contribuir a la financiación de estudios relacionados con la ordenación del territorio. Entre estos estudios, puede destacarse el documento “*Europa 2000*”, al que nos referiremos más adelante. HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. *op. cit.* p. 223.

<sup>435</sup> Informe de Ordenación del Territorio de 1993 del Gobierno alemán. *Vid.* HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. *op. cit.* p. 225.

<sup>436</sup> PÉREZ ANDRÉS (*op. cit.* p. 216) recuerda que hubo un intento para incluir en el Tratado de Maastricht la previsión de que: “*La Comunidad coordinará sus actividades sobre la base de los objetivos de ordenación territorial existentes en los Estados miembros y desarrollará orientaciones para la política de la Comunidad con efectos sobre el territorio*”. Esta previsión no se incorporó finalmente al texto definitivo.

Sin embargo, el TUE sí prevé los suficientes títulos competenciales para, en cierta manera, habilitar a la Unión Europea para poner en marcha iniciativas y políticas en materias con clara incidencia en la ordenación del territorio.

Los títulos competenciales que estarían habilitando a la Unión Europea en este sentido serían, a grandes rasgos, los siguientes<sup>437</sup>: la promoción de un progreso económico y social equilibrado y sostenible; la creación de un espacio sin fronteras interiores; el fortalecimiento de la cohesión económica y social; la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y del retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales; el establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía; y la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente así como la utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Por otra parte, la idea de elaborar un “Esquema de Ordenación del Territorio”, propuesta por el Parlamento Europeo en 1983 (y por la CEMAT de Valencia de 1987) no tuvo apenas eco entre las instancias comunitarias hasta que, en la cumbre informal de Ministros responsables de la ordenación del territorio de los Estados miembros de la UE, celebrada en Lieja en 1993, se acordó la formulación de un Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario<sup>438</sup>.

Años más tarde, con el Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, se incluyó entre los objetivos fundamentales de la Unión Europea el logro de un desarrollo equilibrado, armónico y sostenible del territorio<sup>439</sup>. Ello se debió a la toma en razón del creciente impacto espacial de varias de las políticas sectoriales comunitarias que, en la práctica, modifican la estructura espacial y el potencial económico de las distintas regiones.

La evolución de los Tratados ha ido incrementando la influencia de las políticas sectoriales comunitarias sobre la elaboración y ejecución de las correspondientes políticas de ordenación del territorio nacionales y regionales. También sobre el propio desarrollo territorial de la Unión Europea.

Como ha puesto de relieve la doctrina, entre otros GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ<sup>440</sup>, la actual Unión Europea está demostrando tener un gran interés en las políticas de ordenación del territorio, hasta el punto de haberse erigido en protagonista dentro del amplio escenario de Administraciones que intervienen sobre el territorio. Despliega su influencia sobre los diferentes Estados miembros y ámbitos regionales, llegándose incluso a propugnar una supuesta competencia comunitaria en la materia a partir de sus actuales competencias sectoriales con clara incidencia territorial.

---

<sup>437</sup> No debe excluirse la posibilidad de que en el futuro se incluyan en el Tratado más referencias a la ordenación del territorio. Así se manifestó el documento de la Comisión “Europa 2000+”. También el Comité Económico y Social (Dictamen sobre “Europa 2000+”, de marzo de 1995) o el Parlamento Europeo (Sesión Adicional del 27 al 29 de junio de 1995). HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “Política de ordenación del territorio en Europa”. *op. cit.* p. 226.

<sup>438</sup> En relación a la propuesta de elaboración de un Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario, *vid.* HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “Política de ordenación del territorio en Europa”. *op. cit.* pp. 245-256.

<sup>439</sup> En el artículo 2 de dicho Tratado se destaca la importancia de la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad del mismo como misiones de la Comunidad.

<sup>440</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago y SERRANO LÓPEZ, Juan Enrique. “Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana”. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2007. p. 32.

Los principales títulos competenciales que actualmente posibilitan a la Comisión Europea la realización de actuaciones con efectos territoriales son la política comunitaria de competencia, las redes transeuropeas, los Fondos Estructurales y de Cohesión, la Política Agrícola Común (PAC), la política de medio ambiente, la política de investigación y desarrollo tecnológico y las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones.

De entre estas competencias, presentan un mayor peso o incidencia territorial la competencia sobre redes transeuropeas, los Fondos Estructurales y de Cohesión, y, principalmente, la competencia sobre medio ambiente, si bien, financieramente, las políticas más importantes son la Política Agrícola Común (PAC) y los Fondos Estructurales y de Cohesión. Con todo, se viene poniendo un mayor énfasis en la relación entre la ordenación urbanística y territorial, la cohesión social, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente y del patrimonio, con apoyo explícito en los títulos XVII y XIX del Tratado de la Unión Europea<sup>441</sup>.

En todo caso, debemos reiterar que, hasta la fecha, los Tratados no atribuyen a la Unión Europea una genérica competencia de ordenación territorial en sentido estricto<sup>442</sup>.

Sin embargo, la observación nos muestra cómo la perspectiva de la integración europea está siendo tenida en cuenta, tanto en la evolución de las políticas relativas a la ordenación del territorio de cada Estado miembro, como en la evolución de sus instituciones, si bien en menor grado<sup>443</sup>.

Desde el plano institucional, cabe destacar el papel que vienen desempeñando principalmente los Consejos Informales de Ministros responsables de la política regional y ordenación del territorio<sup>444</sup>, el Comité Informal de Desarrollo Territorial<sup>445</sup>, la

---

<sup>441</sup> Actuales títulos XVIII y XX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>442</sup> No obstante, aunque en los Tratados no se atribuye a la Unión Europea una competencia de ordenación del territorio en sentido estricto, el artículo 2 del TUE ya estableció como objetivos de la Unión *“promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social...”*. Años más tarde, en su versión consolidada, tras la modificación del Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997 y de Niza, de 26 de febrero de 2001, el artículo 2 del Tratado señala que *“la Comunidad tendrá como misión promover (...) un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”*.

<sup>443</sup> MARCOU, Gérard. *“El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial”* in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). *“Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio”*. op. cit. p. 39. El autor también reconoce que la hipótesis de una armonización de las estructuras administrativas en el marco de la Unión Europea es irrealista y que probablemente sería un error pretender realizar una política sobre ello. Concluye que la popular acuñación del término *“Europa de las Regiones”* resulta engañosa, al entrañar la ilusión de que tal armonización estaría en marcha, lo que no resulta cierto.

<sup>444</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *“Política de ordenación del territorio en Europa”*. op. cit. pp. 229-231.

Comisión de Política Regional o la Ordenación del Territorio del Parlamento Europeo. También el Comité de las Regiones<sup>446</sup> y el Comité Económico y Social.

Algunos textos legales autonómicos se han hecho eco del creciente papel que desempeñan las instituciones comunitarias en la materia. Así, la Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio (LOT), hacía referencia expresa a los criterios y normas que proviniesen de la entonces Comunidad Económica Europea para regular los procesos de asentamientos y de localización de actividades económicas (artículo 4.7). También a las medidas a adoptar en los Planes de Acción Territorial de carácter integrado a efectos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (artículo 16.c). Por su parte, el artículo 90.3 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP) también recogía un genérico deber de coordinación con la Administración General del Estado y con la Unión Europea “*para la ejecución de actuaciones estratégicas de interés surpararregional*”<sup>447</sup>.

De este modo, la intervención comunitaria en la política de ordenación del territorio encuentra los siguientes puntos de apoyo o referencias esenciales:

En primer lugar, en una serie de documentos de carácter recomendatorio y programas en la materia, debiendo plantearnos cuál realmente su alcance y eficacia.

En segundo término, la europeización de la ordenación del territorio en el marco de la cooperación transfronteriza, que es fomentada en algunos casos con el apoyo financiero de la Unión Europea.

Por último, en las competencias sectoriales de la Unión Europea que repercuten en la ordenación del territorio, habiéndose planteado la cuestión de la posible competencia de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio en el marco del proyecto de Constitución Europea, conforme a las más recientes tendencias jurídicas.

En todo caso, hemos de recalcar que no se ha consagrado a fecha de hoy una competencia comunitaria de ordenación del territorio integral propiamente dicha, estando sólo ante una mera cuestión de *lege ferenda*.

---

<sup>445</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. *op. cit.* p. 232.

<sup>446</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 216-217 y 224.

<sup>447</sup> También encontramos referencias en otras leyes autonómicas, como la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, cuyo artículo 7.2 recuerda que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) debe tener en cuenta las políticas del Estado y de la Unión Europea. Otro ejemplo lo encontramos en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo), que prevé en su artículo 13 un deber de cooperación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Islas entre sí, de acuerdo con las políticas medioambientales y regionales del Estado y de la Unión Europea. Por otra parte, el artículo 78.2.d) del mismo texto legal prevé que el Fondo de Compensación Territorial y Ambiental se nutra con fondos provenientes de transferencias del Estado o de la Unión Europea que puedan ser destinados a tales fines.

**b) Informes del Parlamento Europeo y demanda de la Comisión contra España.**

Por su estrecha conexión con nuestro objeto de estudio, debida en buena parte por la carencia de instrumentos de ordenación territorial que encaucen la ordenación urbanística, no podemos terminar este apartado sin antes referirnos, siquiera brevemente, a las tres resoluciones votadas en el Parlamento Europeo con pronunciamientos críticos con el urbanismo valenciano y español en general. Estos pronunciamientos son consecuencia de las numerosas quejas formuladas ante el Comité de Peticiones de dicho Parlamento por ciudadanos extranjeros europeos con propiedades en España, y especialmente en la Comunitat Valenciana<sup>448</sup>. Nos referimos a los conocidos informes Fourtou y Auken, así como a las cuatro misiones de visita de delegaciones de parlamentarios europeos a nuestro país como consecuencia de dichas quejas<sup>449</sup>.

El primero de estos informes, centrado en casos de la Comunitat Valenciana, se refirió a cuestiones e inquietudes relacionadas con el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, el suministro y la calidad de las aguas y los procedimientos de contratación pública<sup>450</sup>. Y el informe AUKEN<sup>451</sup> sobre el impacto de

---

<sup>448</sup> El conflicto nace en la Comunitat Valenciana y tiene su origen en el elevado número de quejas presentadas por ciudadanos europeos ante el Comité de Peticiones del Parlamento Europeo (si bien no son descartables otras posibles causas que contribuyeron a la difusión y crecimiento de estas quejas, concretamente la influencia de algunos “lobbies” inmobiliarios británicos que trataron de desviar inversiones turísticas a otras zonas). Las dos primeras visitas de europarlamentarios se ciñeron al territorio valenciano. Robert ATKINS, eurodiputado del Partido Popular europeo incluso llegó a ironizar que la Comisión de Peticiones debería pasar a llamarse “Comité de Valencia”. BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. “La Unión Europea y el urbanismo valenciano. ¿Conflicto jurídico o político?”, Boletín de la A.G.E., núm. 49, 2009. p. 7.

<sup>449</sup> La primera misión de investigación tuvo lugar en 2003 y se centró en la Comunitat Valenciana, dando lugar a una Resolución del Parlamento Europeo sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) “por parte de las autoridades autonómicas y municipales, en connivencia con los promotores inmobiliarios”. La segunda misión fue en junio de 2005, y de ella procede el informe Fourtou. La tercera misión tuvo lugar desde el 27 de febrero al 3 de marzo de 2007, abarcando las Comunidades Autónomas de Valencia, Madrid y Andalucía, emitiéndose también un devastador informe (ponentes Marcin LIBICKI y Michael CASHMAN), especialmente centrado en la Comunitat Valenciana, de donde provenían la mayor parte de las peticiones (“Es en esta región donde la delegación de la Comisión de Peticiones halló una actitud más arrogante y donde se le facilitaron menos explicaciones sobre los proyectos urbanísticos que han deparado la destrucción de multitud de hermosos y frágiles parajes costeros...”). Este informe sirvió de base a la segunda Resolución del Parlamento Europeo (327 votos a favor, 222 en contra y 35 abstenciones). La cuarta misión de investigación tuvo lugar en enero de 2009, dando lugar al citado informe Auken. Sobre este particular, vid. SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. “Urbanismo, prácticas municipales y evaluación institucional del Estado Español: la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 310, 2009. pp. 9-37; ÁLVAREZ MARTÍN, Juan Antonio. “Urbanismo, suelo y vivienda. Problemas vigentes (Parte 1)”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 272, 2012. pp. 27-62; BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. “Valencia, la tormenta perfecta”. op. cit. pp. 171-174; y nuestro trabajo GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Eduardo. “Algunas consideraciones en torno a la nueva legislación urbanística valenciana”, in JAREÑO, LEAL, Ángeles (Dir.). “Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (II): la Comunitat Valenciana”. Iustel. Madrid, 2015. pp. 140-144.

<sup>450</sup> FOURTOU, Janelly (Ponente). Informe sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los

la urbanización extensiva en España en los derechos de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario.

Resumidamente, en este segundo y duro informe se solicita al Gobierno de España y a las Comunidades Autónomas implicadas (el 70% de las peticiones procedían de la Comunitat Valenciana) que revisen en profundidad su legislación en relación a los derechos de los propietarios de bienes inmuebles. Denuncia abiertamente “corrupción endémica”<sup>452</sup> e insta a las Administraciones autonómicas la declaración de una moratoria de los nuevos planes urbanísticos que no se atengan a rigurosos criterios de sostenibilidad medioambiental; la paralización y anulación de los desarrollos urbanísticos que no respeten los criterios establecidos por el Derecho comunitario, especialmente en materia de agua, medio ambiente y adjudicación de contratos urbanísticos, cuestionando las prerrogativas atribuidas al agente urbanizador por parte de algunas autoridades locales.

Además de cuestionar la confianza en el sistema judicial español, posibilitó incluso que el Parlamento Europeo recordase al Reino de España las facultades y potestades de que se dispone, tales como la interrupción y/o suspensión de provisión de Fondos Estructurales, o su capacidad en tanto que autoridad presupuestaria, para *“colocar en reserva los fondos destinados a políticas de cohesión si lo considera necesario para persuadir a un Estado miembro a que ponga fin a graves vulneraciones de la normativa y los principios que está obligado a respetar, sea con arreglo al Tratado o como consecuencia de la aplicación del Derecho comunitario, hasta el momento en que el problema se haya resuelto”*<sup>453</sup>.

---

ciudadanos europeos, de 5 de diciembre de 2005. La propuesta de Resolución fue elevada al Pleno del Parlamento Europeo, convirtiéndose en Resolución el 13 de diciembre de 2005, por 550 votos a favor, 45 en contra y 25 abstenciones. (Parlamento Europeo. Comisión de Peticiones, A6-0382/2005. RR/592830ES.doc PE 362.800v02-00).

<sup>451</sup> AUKEN, Margaret (Ponente). *“Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario”*, de 20 de febrero de 2009. Parlamento Europeo. Comisión de Peticiones. [Procedimiento 2008/2248 (INI), PE 416.354v02-00 documento A6-0082/2009]. El informe propuesta fue aprobado por el Parlamento Europeo el 26 de marzo de 2009, con 349 votos a favor, 110 en contra y 114 abstenciones, adoptando la resolución el nombre de la ponente, eurodiputada danesa de los Verdes.

<sup>452</sup> *“Quizás no es una coincidencia que las autoridades españolas judiciales y del orden llevaran a cabo sus investigaciones al mismo tiempo que la comisión realizaba las suyas. Como todos sabemos, el resultado ha sido un listado casi interminable de políticos y funcionarios locales españoles, peninsulares e insulares, que han sido tenidos acusados de corrupción en relación con acuerdos de urbanización masiva celebrados en los últimos años. Ya es un hecho por todos conocido que, en la última década, se ha usado más cemento y hormigón en la construcción de viviendas en España que en Francia, Alemania y Reino Unido juntos”*.

<sup>453</sup> Cabe recordar que la Comisión está facultada para interrumpir la provisión y suspender la dotación de fondos estructurales a un Estado miembro o a una determinada región. Asimismo puede fijar correcciones en relación con proyectos receptores de fondos en caso de que considere que no se ha cumplido plenamente con la normativa que rige la aplicación de los pertinentes actos legislativos (artículos 91 y 92 del Reglamento (CE) núm. 1083/2006, del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1260/1999). Por otra parte, también el Parlamento Europeo y la Comisión, como autoridades presupuestarias, pueden decidir colocar en reserva fondos destinados a políticas de cohesión para persuadir a un Estado miembro a que cese en la vulneración de la normativa y los principios que está obligada a

Compartimos la opinión de BAÑO LEÓN<sup>454</sup> según el cual, aunque el informe contiene algunas aseveraciones exageradas, y en algún caso infundadas, sobre la incidencia del derecho urbanístico en la propiedad, no debería ser desdeñado.

Tras estos informes habría que añadir ahora el informe del Comité de Peticiones del Parlamento Europeo, de 4 de julio de 2013, sobre la visita emprendida en marzo de 2013 por miembros de dicho Comité a nuestro país, relativa a la cuestión de los derechos de los propietarios en relación con la Ley de 22/1988, de 28 de julio, de Costas<sup>455</sup>.

Por último, cabe recordar también el procedimiento formal que inició la Comisión Europea contra el Reino de España en 2005 por presunta infracción de las directivas europeas de contratación por parte de la normativa urbanística valenciana (Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, y su predecesora LRAU de 1994)<sup>456</sup>. Sin embargo, la sentencia de 26 de mayo de 2011 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea concluyó que no había quedado acreditado por parte de la Comisión que dicha legislación vulnerara la normativa europea. Ello no ha sido óbice para que el Tribunal Supremo siga manteniendo su anterior jurisprudencia al respecto<sup>457</sup>.

---

respetar hasta la resolución del problema. VALLEJO PÉREZ, Gema. *“La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias”*. Eolas Ediciones. León, 2012. pp. 49-50.

<sup>454</sup> BAÑO LEÓN, José María. *“Derecho Urbanístico Común”*. *op. cit.* p. 68. Por parte del entonces Presidente de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, el magistrado Edilberto NARBÓN LAÍNEZ (*“La Estrategia y la Planificación Territorial de la Comunidad Valenciana”*. Conferencia en el Curso *“La Estrategia y la Planificación Territorial de la Comunidad Valenciana”*, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV), Agrupación de Arquitectos Urbanistas, 2 de junio de 2009, mecanografiada.) los argumentos jurídicos empleados son endeble y basados en el desconocimiento de las peculiaridades del urbanismo español. Por ello, *“no parece poderse justificar la existencia de violaciones de derechos fundamentales de los ciudadanos por la legislación valenciana; y por ello tampoco tiene sentido desde una institución europea instar a cambiar una normativa urbanística que es competencia exclusiva de las autonomías en el caso español”*. Por su parte, BURRIEL DE ORUETA (*“La Unión Europea y el urbanismo valenciano. ¿Conflicto jurídico o político?”*, *op. cit.* pp. 5-23) estudió el origen, evolución, causas y consecuencias de este conflicto, mostrando cómo se entremezclan los aspectos jurídicos y políticos, si bien considera que son estos últimos los determinantes clave del conflicto. Las quejas se podían agrupar en tres tipos: las ocasionadas por el rechazo a la urbanización de los terrenos en los que se emplazan viviendas unifamiliares, fundamentalmente reclasificaciones de suelo; las derivadas de las cesiones obligatorias de suelo; y las relacionadas con eventuales prácticas municipales incorrectas o impropias (denunciando implícitamente corrupción). En resumen, *“se trata de un problema fundamentalmente político y no jurídico: es político en su origen; se agrava por la respuesta política que se da desde el gobierno valenciano a la iniciativa europea; se extiende y amplifica por la creciente crítica política al desarrollismo urbanístico de estos años; y el resultado son unas consideraciones y requerimientos políticos de un órgano político como el Parlamento Europeo sobre una determinada política urbanística”*.

<sup>455</sup> Parlamento Europeo. Comisión de Peticiones, DT/942617EN.doc PE 510.751v03-00. Este informe ha sido, pues, posterior a la controvertida Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

<sup>456</sup> BAÑO LEÓN, José María. *“Derecho Urbanístico Común”*. *op. cit.* pp. 68 y 310-326; y, *“Crónica de una decepción. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 2011 sobre el agente urbanizador”*. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 24, 2011-2. pp. 181-188.

<sup>457</sup> (SSTS 3ª, Sección 5ª, de 6 de junio de 2007 –recurso nº 7376/2003–, 5 de febrero de 2008 –recurso nº 714/2004–, 27 de febrero de 2008 –recurso nº 6745/2005–, 9 de diciembre

#### **4. Documentos de la Unión Europea en la materia. Preparación e importancia de la Estrategia Territorial Europea.**

El aumento de la cooperación transfronteriza, por una parte, y el desarrollo de la política regional comunitaria, posteriormente configurada como política de cohesión económica y social, por otro lado, así como el despliegue de otras políticas comunitarias con clara incidencia territorial, como la medioambiental y la agrícola, explica en gran parte que surgiera en el seno de las instituciones comunitarias, y también de algunos Estados miembros, el creciente interés por la cuestión de la dimensión europea del territorio. Este interés ya no se centrará principalmente en la corrección de los desequilibrios regionales, sino también en la conveniencia de una ordenación territorial conforme a un mínimo de criterios comunes a todos los Estados miembros.

Ello explica que desde los años ochenta del pasado siglo, y en paralelo a las reuniones de la CEMAT del Consejo de Europa, vayan aprobándose por las instituciones comunitarias una serie de informes y documentos recomendatorios que vienen a formar parte del “*soft law*” comunitario. Con estos documentos se pretende superar el tradicional enfoque sectorial en el estudio y tratamiento de los distintos problemas territoriales, dando una especial importancia a las cuestiones medioambientales, así como a los especiales problemas económicos y sociales que se encuentran en su base.

No se pretende, obvio será señalarlo, analizar en profundidad una completa relación de estos documentos, pues ello excedería con mucho los modestos fines de este epígrafe. Nos referiremos sólo brevemente a algunos de los más destacados.

En primer lugar, podemos destacar la elaboración por la Comisión de una serie de documentos que vinieron reflexionar sobre algunos aspectos territoriales relacionados con determinadas políticas comunitarias, tales como “*El futuro del mundo rural*”, de 1988 o el “*Libro Verde sobre el medio ambiente urbano*”, de 1990, que tuvo en su momento una notable repercusión<sup>458</sup>. También el “*Libro Verde sobre los impactos del transporte*”, de 1992, o el “*Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*”, presentado en 1993 por el entonces Presidente de la Comisión Jacques Delors<sup>459</sup>.

---

de 2008 –recurso nº 7459/2004- y 27 de enero de 2009 –recurso nº 8540/2004-, y otras muchas). El Tribunal Supremo sostiene actualmente que dicha sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no contiene objeciones que le lleven a variar su anterior jurisprudencia al respecto. En este sentido, cabe citar las SSTS 3ª, Sección 5ª, de 4 de abril de 2012 –recursos nº 6460/2008, 6378/2008 y 6531/2008-, de 13 de septiembre de 2013 –recurso nº 5904/2010 y de 16 de enero de 2014 –recurso nº 2423/2011-, entre otras.

<sup>458</sup> CERVERA PASCUAL, Guillem. “*La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio*”. *op. cit.* p. 113.

<sup>459</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* p. 224. El autor pone de relieve también los trabajos surgidos de la comunidad de trabajo germano-francesa, formada originariamente en 1989 entre la Academia para la Investigación Territorial y la Planificación Regional de Alemania y la Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional.



Pero los documentos más importantes elaborados por la Comisión, antes de la aparición de la Estrategia Territorial Europea, fueron los documentos *“Europa 2000. Perspectivas para la futura ordenación del territorio de la Comunidad”*, aprobado definitivamente en 1991, y *“Europa 2000+. (Cooperación para la ordenación del territorio europeo)”*, de 1994, en los que se presenta por primera vez un diagnóstico centrado específicamente en la situación y en las tendencias del desarrollo territorial comunitario.

El primero de estos documentos es fruto de la primera reunión de Ministros responsables de la política regional y ordenación del territorio, celebrada en 1989 en Nantes, en la que se invitó a la Comisión a redactar un documento en el que se definiese el rol a desempeñar por la entonces Comunidad Económica Europea en materia de ordenación del territorio. La Comisión presentó entonces una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo titulada *“Europa 2000: perspectivas de desarrollo del territorio europeo, visión global preliminar”*, que sería aprobada en la segunda reunión de Ministros responsables en la materia, celebrada en Turín, en 1990. La versión definitiva fue presentada en la tercera reunión, celebrada en La Haya, en 1991<sup>460</sup>.

En este importante documento se contiene un diagnóstico de la evolución del contexto demográfico y de los polos de desarrollo económico europeos, se propone una visión coherente y equilibrada del territorio comunitario basada en la generación de infraestructuras, así como en la protección del medio ambiente y de las zonas más frágiles de la Comunidad<sup>461</sup>.

Por su parte, el documento *“Europa 2000+”*, sucesor del anteriormente citado, y cuya versión provisional fue presentada por la Comisión durante la reunión del Consejo Informal de Ministros responsables, celebrada en Leipzig en 1994, profundiza en los impactos territoriales provocados por los cambios producidos en esos últimos años (incorporación de nuevos Estados, unificación alemana, etc.), así como en otros temas emergentes.

Al igual que su antecesor *“Europa 2000”*, este documento pretende ofrecer un marco orientador para la cooperación entre las autoridades de planificación de los Estados miembros entre sí y con aquellas de terceros países, respetando el principio de subsidiariedad. Las orientaciones que brinda el documento se diferencian en opciones generales, transnacionales, para la cooperación con los países vecinos de la Unión Europea, y en orientaciones políticas.

Entre sus principales objetivos se encuentra la cohesión económica y social y la realización del mercado interior, contribuyendo a la consecución de estos objetivos una ordenación del territorio a escala europea, determinante para el desarrollo regional y, por consiguiente, para la competitividad económica a largo plazo.

---

<sup>460</sup> En esta reunión se decidió la creación de un Comité informal de Desarrollo Territorial. En la reunión de Lisboa (1992) se abordó el asunto de la visión espacial, en Lieja (1993) los Estados proponen INTERREG II C, y en Corfú (1994), se aborda la cuestión de los métodos de trabajo.

<sup>461</sup> Para análisis pormenorizado de este documento, cuyo contenido resulta de gran interés, *vid.* HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *“Política de ordenación del territorio en Europa”*. *op. cit.* pp. 234-237; y PAREJO NAVAJAS, Teresa. *“La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio”*. *op. cit.* pp. 277-283.

Las orientaciones generales de este documento parten de la estrategia global definida en el Tratado de Maastricht y en el Libro blanco *“Crecimiento, competitividad y empleo”*, y tienen un fuerte componente territorial. En resumen, tienen como objetivos principales la creación de un territorio más competitivo en lo económico, y más sostenible y equilibrado en lo medioambiental y social, de acuerdo con los objetivos marcados en el citado Tratado de 1992.

La puesta en marcha de medidas transnacionales se propone con vistas a cuatro direcciones: un mayor desarrollo de la cooperación transfronteriza, evitar el declive de las regiones periféricas, lograr un reequilibrio del sistema europeo de ciudades, y preservar la riqueza del medio rural<sup>462</sup>.

Estos dos documentos, *“Europa 2000”* y *“Europa 2000+”*, debían servir de base para un posterior documento estratégico titulado *“Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario”* (EDTC) o *“Perspectiva Europea de Ordenación Territorial”*, tal como se pondrá de manifiesto en los Consejos informales de Ministros responsables de ordenación del territorio celebrados en Lieja en 1993, y en Corfú en 1994. Ambos evidenciaron la necesidad de superar las visiones exclusivamente nacionales, así como de garantizar la complementariedad y coherencia de las políticas sectoriales comunitarias<sup>463</sup>.

El EDTC debía ser elaborado entre los Estados miembros y la Comisión Europea, en el seno del Comité de Desarrollo Territorial (CDT), y sin carácter vinculante para los Estados.

Con base en el principio de subsidiariedad, las líneas directrices del EDTC debían ser elaboradas por los Estados miembros, tratando de compatibilizarlas y coordinarlas en el marco del nuevo documento. Como recuerda PÉREZ ANDRÉS<sup>464</sup>, no se pretendía poner en marcha un nuevo nivel de superplanificación, sino de apoyar desde el nivel europeo a los niveles nacionales y regionales en el éxito de los instrumentos de ordenación ya existentes, fomentando la coordinación y la cooperación entre todos.

En el Consejo informal celebrado en Leipzig en 1994, se sometió a debate en nombre del CDT el documento *“Principios para una Política de Ordenación del Territorio Europeo”*, que recoge las conclusiones de Lieja y Corfú y que se entiende como primer borrador del futuro EDTC. En aquella reunión también se recomendó la creación de una red europea en forma de Observatorio europeo<sup>465</sup>.

---

<sup>462</sup> Para un detallado estudio de este documento, nos remitimos igualmente a: HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *“Política de ordenación del territorio en Europa”*. op. cit. pp. 237-245; y PAREJO NAVAJAS, Teresa. *“La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio”*. op. cit. pp. 283-290.

<sup>463</sup> El documento de la Estrategia Territorial Europea reconocerá pocos años más tarde que: *“(3) Los proyectos de desarrollo de los distintos Estados miembros se complementarán mejor si se orientan hacia objetivos de desarrollo territorial establecidos en común. Las políticas nacionales de desarrollo territorial de los Estados miembros y las políticas sectoriales de la UE necesitan por este motivo unas orientaciones de desarrollo que superen las delimitaciones territoriales. (...)”*.

<sup>464</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. op. cit. p. 226.

<sup>465</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *“Política de ordenación del territorio en Europa”*. op. cit. pp. 231 y 247-256. En la octava reunión, celebrada en Estrasburgo en 1995 se presentaron unos trabajos referidos a los puntos siguientes: el reequilibrio del sistema urbano, la igualdad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento técnico, y la evolución del patrimonio natural y cultural. La novena reunión, celebrada en Madrid en 1995, bajo la

Asimismo, otro documento a destacar es “*Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio*” (PEOT) firmado en Noordwijk en 1997, y que es considerado el “primer borrador oficial de la Estrategia Territorial Europea”<sup>466</sup>.

Todos estos documentos de “*soft law*” parten de la idea de que la ordenación del territorio en Europa ha de tomar en consideración el mayor ámbito geográfico posible, y en todos se pone de manifiesto, también, la creciente interrelación entre el factor medioambiental y el territorial. Con estos documentos, las instituciones comunitarias han pretendido obtener un cuadro de medidas para una mejor planificación del territorio del continente europeo, evidenciando la necesidad de garantizar la coherencia y complementariedad de las distintas políticas sectoriales comunitarias<sup>467</sup>.

Los principales fines perseguidos han sido la consecución de un desarrollo armonizado y sostenible del territorio, y la cohesión económica y social de los distintos Estados miembros. Ello mediante un equilibrado sistema de ciudades, para una racional y equilibrada distribución de las actividades económicas y de las personas en el territorio de la Unión. Asimismo, mediante la preservación de los espacios y de los recursos naturales y culturales, así como mediante el freno y la contención de las grandes concentraciones urbanas.

Por último, un hito igualmente destacable fue la propuesta de creación, durante la presidencia de Luxemburgo (Echternach, diciembre de 1997), de un Observatorio en Red de la Ordenación Territorial.

Pero las reflexiones sobre el territorio no se centraron exclusivamente en las cuestiones o perspectivas generales arriba expuestas. También se dieron otras iniciativas referidas a enfoques más concretos, como fueron la sostenibilidad de las ciudades, las áreas vulnerables del programa TERRA o la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC). Estas iniciativas más ceñidas a análisis concretos o particulares también han contribuido a la elaboración de la Estrategia Territorial Europea.

En cuanto al primero de esos enfoques concretos, hemos de citar obligatoriamente la “*Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad*”, de 27 de mayo de 1994, más conocida como Carta de Aalborg, fruto de la primera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles<sup>468</sup>. Esta Conferencia inició la Campaña Europea de

---

presidencia española de la Unión Europea, se debatieron una Comunicación de la presidencia (“*Impacto territorial de las redes de infraestructuras de transporte*”) y un “*documento de etapa*” del CDT referido al EDTC.

<sup>466</sup> Así se refleja en el propio texto de la Estrategia Territorial Europea (1.5). También se reflejó, por ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.

<sup>467</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. *op. cit.* pp. 233-256.

<sup>468</sup> Bajo el patrocinio de la Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil de la Comisión Europea y la ciudad de Aalborg (Dinamarca), y organizada por el Consejo internacional de iniciativas ambientales locales (ICLEI), que asumió la responsabilidad de elaborar el proyecto de la Carta junto con el Ministerio de planificación y transporte urbanos del *Land* alemán de Renania del Norte-Westfalia. El documento fue firmado por 80 autoridades locales europeas. La importancia de la Carta de Aalborg ha sido puesta de relieve desde otras instancias, como la Conferencia euro-mediterránea de ciudades sostenibles en la Declaración de Sevilla de 23 de enero de 1999. El tema de la urbanización sostenible fue

Ciudades y Poblaciones Sostenibles, que, entre otros objetivos, pretende fomentar la participación de las autoridades locales en las iniciativas del Programa Agenda Local 21<sup>469</sup>.

Por su parte, el programa “*TERRA*”, iniciado en 1997, conforme a lo previsto en el artículo 10 del Reglamento de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), es concebido como laboratorio para probar nuevos instrumentos y métodos en la materia, inspirándose en citado documento “*Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio*” (PEOT) firmado en Noordwijk, también en 1997. Este programa fue puesto en marcha específicamente para la aplicación de criterios de desarrollo sostenible en “*áreas vulnerables o amenazadas*” en razón de sus especiales características territoriales y más adecuadas para el desarrollo de una estrategia territorial integrada, teniendo posteriormente un considerable reflejo y apoyo en la Estrategia Territorial Europea<sup>470</sup>.

Por último, la “*Gestión Integrada de las Zonas Costeras*” (GIZC), que recoge el testigo de la Carta Europea del Litoral de 1981, iniciando sus pasos en 1996<sup>471</sup>. Se trataba de definir un nuevo modelo de gobernanza territorial multinivel para los espacios litorales, a fin de remediar el deterioro de los recursos medioambientales, socioeconómicos y culturales de estos espacios. Para ello, la Comisión puso en marcha hasta 1999 un “*programa de demostración*” sobre ordenación integrada de las zonas costeras de Europa, partiendo de una visión integrada y concurrente en cuanto a las distintas políticas sectoriales, así como por un planeamiento multinivel en cuanto al ámbito competencial.

Con este programa se pretendía liderar un consenso sobre las medidas necesarias a adoptar en esta materia, elaborándose a partir de las experiencias del programa, una “*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa*”, de 27 de septiembre de 2000<sup>472</sup>. Entre otros puntos, en este documento se aboga por elaborar una “*estrategia comunitaria de gestión integrada de las zonas costeras*” (ECGIZC), configurada como el conjunto de acciones concretas para cada una de las distintas áreas de actuación basadas en las conclusiones del “*programa de demostración*”. También se apuesta por un enfoque estratégico y participativo que

---

también tratado en la Primera Sesión del Foro Mundial de Nairobi de mayo de 2002, así como en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de septiembre de 2002.

<sup>469</sup> La Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles se celebró en Lisboa, en octubre de 1996, firmándose el documento “*Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la acción*”. La tercera conferencia tendrá lugar en Hannover, en febrero de 2000. Sobre el tema de la política comunitaria sobre las ciudades sostenibles, *vid.* LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Fundamentos y tendencias del urbanismo supramunicipal*”. Revista Urbanismo y Edificación, núm. 9, 2004. 71-80; y PAREJO NAVAJAS, Teresa. “*La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*”. *op. cit.* pp. 290-299.

<sup>470</sup> Este programa contribuyó a aumentar la visión de conjunto del territorio europeo a partir de los principales puntos de acuerdo, superando la tradicional visión de suma de los distintos enfoques nacionales, regionales o locales, gestionándose como una red de proyectos enmarcados en la Estrategia Territorial Europea. Se concibió para tratar cuestiones específicas de ordenación territorial, especialmente en Regiones del Objetivo número 1 de los Fondos FEDER, tales como las zonas costeras, las cuencas fluviales, las zonas rurales de difícil acceso, las zonas que sufren erosión y las zonas con patrimonio natural y cultural en peligro. *Vid.* PAREJO NAVAJAS, Teresa. “*La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*”. *op. cit.* pp. 300-307.

<sup>471</sup> El concepto también sería recogido en los “Principios Directores” de la CEMAT.

<sup>472</sup> COM(2000) 547 final.

trate de involucrar a los distintos agentes sociales y no sólo a las distintas Administraciones públicas<sup>473</sup>. Más adelante volveremos sobre este mismo tema.

### **A. La Estrategia Territorial Europea (ETE). Significado y objetivos.**

La Estrategia Territorial Europea (ETE) es el resultado de un largo y complejo proceso de trabajo y debates entre la Comisión y los Estados miembros, y entre estos últimos entre sí. También de toma de posición de las instituciones comunitarias, como el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social. Por ello, en dicho proceso, realizado a escala comunitaria, concurren diversos modelos y sistemas de ordenación del territorio<sup>474</sup>.

La versión definitiva del texto fue la acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam, en mayo de 1999, y supone la culminación del proceso arriba indicado. El documento lleva como subtítulo *“hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”*.

El documento también supone la formalización de la perspectiva europea sobre el territorio, ya que propone unos modelos y objetivos comunes para el desarrollo futuro del territorio de la Unión Europea, sin perjuicio del papel complementario que juega también el documento de Principios Directores de la CEMAT de Hannover para el conjunto de Estados miembros del Consejo de Europa.

---

<sup>473</sup> Con posterioridad a aparición de la Estrategia Territorial Europea, se publicará la *“Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa”* (2002/413/CE). Sobre esta materia, *vid.* asimismo, PAREJO NAVAJAS, Teresa. *“La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio”*. *op. cit.* pp. 307-327.

<sup>474</sup> Ya nos referimos más arriba a la que fuera la primera reunión en Nantes, en 1989, del Consejo Informal de Ministros responsables de la política regional y ordenación del territorio, bajo la Presidencia francesa, de la que surgieron los primeros documentos necesarios para la elaboración de la ETE, así como al documento conocido como *“Europa 2000”*. En la reunión de Corfú de 1994, los Ministros responsables en la materia acordaron el marco y las primeras opciones políticas del desarrollo territorial de la Unión, presentándose en Leipzig, en 1994 la versión provisional del documento *“Europa 2000+”*. En las sucesivas presidencias de Francia (Estrasburgo, marzo de 1995), España (Madrid, noviembre de 1995) e Italia (Venecia, mayo de 1996) se elaboraron importantes análisis y escenarios para realizar una evaluación objetiva del desarrollo territorial, decidiéndose dar un fuerte impulso a la elaboración de la ETE. Por su parte, desde la presidencia irlandesa (Dublín, noviembre de 1996) se reforzó el papel de la “troika” dentro del Comité de Desarrollo Territorial para estimular los trabajos. Sobre la base del citado documento *“Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio”* (PEOT), firmado en Noordwijk, en junio de 1997, y considerado “primer borrador oficial” de la ETE, tuvo lugar un amplio debate, en el que participaron los distintos Estados miembros, la Comisión, el Parlamento, el Comité de las Regiones y el Consejo Económico y Social. Las siguientes presidencias de Luxemburgo (Echternach, diciembre de 1997) y del Reino Unido (Glasgow, junio de 1998) insistieron en la puesta en práctica o aplicación de la ETE, intensificándose durante la presidencia de Austria (Viena, diciembre de 1998) el diálogo con los países candidatos a la adhesión. Para análisis más amplio de este proceso, *vid.* FARINÓS DASÍ, Joaquín. *“La Estrategia Territorial Europea para el futuro”* in ROMERO GONZÁLEZ, Joan y FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds.). *“Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones”*. Trea. Gijón (Asturias), 2004. pp. 45-73; y PAREJO NAVAJAS, Teresa. *“La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio”*. *op. cit.* pp. 276 y 327-334.

El fin último de la ETE es fortalecer el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea, en el conjunto del territorio comunitario y en el seno de cada uno de los Estados miembros, a través de tres objetivos fundamentales preconizados en los Tratados constitutivos: el desarrollo competitivo y equilibrado de los territorios que la integran; la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural; y la cohesión económica y social.

Estos objetivos se articulan en la ETE por medio de tres directrices fundamentales de desarrollo territorial, que ya fueron apuntadas en la reunión del Consejo Informal de Ministros responsables celebrada en Leipzig en 1994, y que deberán ser perseguidas tanto por las instituciones comunitarias como en los distintos niveles nacionales, regionales y locales, en función de su situación específica:

1) el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico de ciudades, junto con la potenciación de la relación entre el campo y la ciudad<sup>475</sup>;

2) el fomento de las estrategias integradas de transporte y comunicaciones, al servicio del desarrollo policéntrico del territorio comunitario preconizado, y que garanticen un paulatino acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; y

3) el desarrollo y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión creativa e inteligente que promueva la conservación y perfeccionamiento de la identidad y de la diversidad natural y cultural de las regiones y ciudades de la Unión.

El documento proporciona una visión de futuro del territorio comunitario y aporta una importante reflexión sobre las tendencias, perspectivas y retos del mismo, sobre los problemas y procesos considerados estructurantes del territorio a escala comunitaria, así como una serie de propuestas de objetivos y principios para ser tenidos en cuenta. En definitiva, supone un marco general de referencia para las actuaciones con incidencia territorial destacadas que corresponde adoptar a las distintas instancias públicas y privadas.

La falta de competencia específica de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio y el carácter blando (“soft”) o no vinculante de las previsiones de la ETE no impide que éstas sean tenidas en cuenta como marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con incidencia territorial de la Unión y de los Estado miembros, así como para las autoridades regionales y locales, en el momento de elaborar sus propias políticas en materia de ordenación del territorio, así como en sus políticas sectoriales territoriales.

Los reparos expresados por los Estados miembros, temerosos a ver reducidas sus competencias de ordenación del territorio, condujo a dotar de naturaleza informal o no normativa al documento final de la ETE<sup>476</sup>. Pero las reservas de los Estados

---

<sup>475</sup> Ese modelo de desarrollo policéntrico debe contribuir a descongestionar la excesiva concentración de población y riqueza en el núcleo central de la Unión Europea. Para ello se propone la creación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial, distribuidas por el territorio de la Unión, y formadas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, enlazadas entre sí y bien conectadas con el sistema de regiones rurales y con las ciudades de su respectiva área de influencia. Por otra parte, también se trata de brindar un enfoque integrado y una asociación entre el medio rural y el urbano.

<sup>476</sup> Por ejemplo, Alemania se opuso a la elaboración de un Plan General europeo, al entender que podría restarse poder a los *Länder* frente a las instituciones comunitarias.

miembros para aceptar este documento se fueron disipando al constatarse que el mismo no establecía nuevas competencias a nivel de la Unión y que tampoco afectaba demasiado al ejercicio de sus competencias, dado su carácter no obligatorio. Al mismo tiempo, aportaba a los Estados miembros y a sus autoridades regionales y locales un marco de orientación y una nueva visión del territorio europeo<sup>477</sup>. También a la Comisión Europea, contribuyendo a mejorar la coordinación de sus respectivas competencias.

Una de las características fundamentales del documento es, por tanto, la aplicación del principio de subsidiariedad, pues la ETE no establece nuevas competencias a nivel de la Unión Europea, ni medidas coercitivas en relación a su cumplimiento, dado que cada Estado la aplicará en la medida en que desee incorporar en su política nacional los aspectos europeos del desarrollo territorial. Nos encontramos, en definitiva, ante una nueva forma de actuación distinta o alejada de los modelos tradicionales de intervención comunitaria.

La ETE busca alcanzar un consenso y una mayor coherencia respecto a la aplicación de las políticas comunitarias sectoriales con incidencia territorial (política comunitaria de competencia, redes transeuropeas, fondos estructurales, política agrícola común, política de medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, así como las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones), a la vista de que, sin una mínima coordinación entre ellas, pueden agravarse las disparidades regionales de desarrollo<sup>478</sup>. De esta forma, la ETE pretende convertirse en un elemento de referencia para la cooperación activa en el ámbito de la ordenación territorial de los Estados miembros y entre sus autoridades regionales y locales, para un mejor logro de los objetivos comunitarios. Ello exige necesariamente la cooperación, la búsqueda del consenso, así como la consulta de los responsables políticos y de los organismos competentes a diferentes escalas.

No obstante el carácter voluntario o no obligatorio del documento, cabe advertir que, tras su aprobación, existe mayor concienciación en las instituciones comunitarias sobre la necesaria consideración de la dimensión espacial de las políticas sectoriales de la Unión, ofreciendo sus criterios de ordenación del territorio muestras de un claro valor referencial. Especialmente en todo lo relacionado con la política de cohesión económica y social (ahora rebautizada, precisamente, como “cohesión económica, social y territorial”), el desarrollo rural, las infraestructuras y el medio ambiente, puntos

---

PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* p. 53. Sin embargo, en el proceso de elaboración de la ETE, se unieron diversas tradiciones en materia de planificación, habiendo logrado Alemania varios de sus objetivos.

<sup>477</sup> Tal como se señala en el propio documento: “(62) (...) si los organismos locales y regionales conocen anticipadamente los efectos territoriales de las decisiones de las distintas políticas de la UE, tendrán posibilidad de reaccionar mejor ante las mismas”.

<sup>478</sup> En el documento (punto 60) se reconoce que, aun cuando los objetivos de la mayor parte de las políticas comunitarias no tengan un carácter directamente territorial, tras los mismos sí se encuentran una serie de conceptos territoriales, pudiendo destacarse, entre otros, la “determinación de las zonas subvencionables y establecimiento de la intensidad de la ayuda correspondiente”, la “mejora de las infraestructuras” (por ejemplo, la financiación de las redes transeuropeas), la “aplicación de categorías territoriales o de superficie” (fundamentalmente en materia de medio ambiente), el “desarrollo de sinergias funcionales” o “enfoques de desarrollo territorial integrado”.

todos ellos convertidos en elemento clave de discusión sobre los problemas territoriales comunitarios<sup>479</sup>.

Las propuestas contenidas en la ETE, y los problemas surgidos en cuanto a su aplicación, que no recae sobre un organismo especializado, han desembocado en ulteriores discusiones, si bien se viene observando una clara voluntad hacia la efectiva consolidación del documento<sup>480</sup>.

Las reuniones de los Ministros responsables de ordenación del territorio y del Comité de Desarrollo Territorial vienen jugando un papel clave en la aplicación y actualización de la ETE, si bien el carácter informal de estas reuniones no les permite adoptar decisiones. Es por ello que el Parlamento Europeo y otras instituciones, como el Comité Económico y Social, abogan por formalizar dichos foros, sin perjuicio de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad<sup>481</sup>.

También se recomienda a los Estados miembros presentar con regularidad informes normalizados respecto a los principales aspectos de sus políticas de ordenación del territorio, a fin de poder comparar y compartir tendencias y experiencias. También para que informen públicamente de sus experiencias de cooperación europea. Ello sin perjuicio de la evaluación periódica y sistemática que viene realizando la Comisión sobre el impacto territorial de diferentes políticas comunitarias.

Esta recomendación de creación de un "Observatorio en red del desarrollo territorial europeo" (ESPON-ORATE) se plasmó en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP) en el denominado Sistema de Información Territorial y en el extinto Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje.

## **B. Documentos e iniciativas a partir de la ETE.**

Tal como se expresaba en la propia ETE, el documento tenía que seguir evolucionando periódicamente, "*como otros documentos políticos, planes y programas de fomento de la ordenación del territorio*"<sup>482</sup>.

---

<sup>479</sup> PAREJO NAVAJAS (*op. cit.* p. 53) ve claro en este sentido que se ha producido una apertura de fronteras y que las políticas relacionadas con la ordenación del territorio ya no van a poder ser tratadas sin tener en cuenta los territorios de los demás Estados.

<sup>480</sup> El documento prevé expresamente (punto 26) para la aplicación de la ETE un deber genérico de colaboración entre los Estados miembros, entre sí y con la Comisión Europea, para, a continuación, fijar que la transformación de los objetivos y opciones de su capítulo 3 se realizaría paulatinamente. También establece que, en el capítulo 4, se presentan una serie de propuestas de aplicación de la ETE que podían realizarse inmediatamente tras la aprobación de ésta. Sin embargo, también apunta que, para otras opciones y propuestas, se precisa de un debate más amplio y una elaboración de su contenido a nivel europeo.

<sup>481</sup> Sobre este punto, los Estados venían manteniendo posturas distintas. Al respecto, en el punto 168 de la ETE se sugiere a éstos "*examinar las propuestas de las instituciones europeas para la formalización de las reuniones de los Ministros de ordenación del territorio, así como del Comité de Desarrollo Territorial, salvaguardando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad*".

<sup>482</sup> Si bien no se trata de un documento comunitario, debemos reseñar también aquí nuevamente el documento de los "Principios Directores" de la CEMAT de Hannover, de septiembre de 2000, por cuanto que vinieron a complementar las propuestas sobre desarrollo sostenible de la ETE.



Como muestra de ejemplo, en la reunión del Consejo informal de Ministros celebrada en Namur (Bélgica), en junio de 2001, se debatió acerca de la postura de los Estados miembros en relación con los objetivos y desafíos prioritarios de la Unión, así como sobre la cuestión de los futuros modelos de política de cohesión económica y social más allá de año 2006<sup>483</sup>.

También se señalaba en la ETE que las discusiones en el seno del Comité de Desarrollo Territorial (CDT) sobre la futura orientación de la política europea de desarrollo territorial debían proseguir después de la aprobación del texto.

Debemos destacar la “*Estrategia de Lisboa*”, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2000, centrada principalmente en objetivos económicos y sociales, así como la “*Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible*” (Gotemburgo, junio de 2001<sup>484</sup>), con un carácter más medioambiental.

Esta Estrategia y las reuniones celebradas en Rotterdam (Holanda), en noviembre de 2004, y en Luxemburgo, en mayo de 2005, marcaron el camino para la posterior aprobación por parte de los Ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros, en su reunión informal de Leipzig, en mayo de 2007, de la Agenda Territorial de la Unión Europea (“*Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*”), considerada marco estratégico y principal para el desarrollo territorial de las regiones europeas<sup>485</sup>.

En noviembre de 2007 se adoptará en las Azores el Primer Programa de Acción para la puesta en marcha de la Agenda Territorial de la Unión Europea para el período 2007-2013, agenda que quedó estructurada en torno a cinco principios orientadores: solidaridad entre regiones y territorios, gobernanza multinivel, integración de políticas, cooperación sobre cuestiones territoriales y subsidiariedad<sup>486</sup>.

---

<sup>483</sup> PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* p. 382.

<sup>484</sup> Ésta se centró en los desafíos derivados, principalmente, del cambio climático y las energías limpias, los transportes sostenibles, la producción y el consumo sostenibles, la conservación y gestión de los recursos naturales, salud pública, demografía, pobreza y migraciones. Por otra parte, en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio celebrada en 1999 en Tampere (Finlandia) se abordó el asunto del Programa de Acciones.

<sup>485</sup> Las seis prioridades propuestas por este documento para el desarrollo territorial de la Unión Europea fueron: reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades; impulsar nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas urbanas y rurales; promover agrupaciones (*clusters*) regionales para la competencia e innovación en Europa; apoyar el fortalecimiento y la extensión de Redes Transeuropeas; promover la Gestión Transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático; y requerir el fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo. ROMERO GONZÁLEZ, Joan. “*Geopolítica y gobierno del territorio en España*”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2009. p. 48. *Vid.* asimismo FARINÓS DASÍ, Joaquín. “*Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción*” in FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan; y SALOM, Julia (eds.). “*Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*”. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2009. pp. 41-42.

<sup>486</sup> ROMERO GONZÁLEZ, Joan. “*Geopolítica y gobierno del territorio en España*”. *op. cit.* p. 52.

También debemos apuntar el “*Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social*” de 2007<sup>487</sup> y la Comunicación “*Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*”, de 6 de octubre de 2008<sup>488</sup>, ambos de la Comisión Europea, así como los documentos surgidos del Consejo Europeo “*Estrategia Revisada de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible*” (2006) y, fundamentalmente, la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, titulada “*Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*” (la “*Estrategia Europa 2020*”)<sup>489</sup>, diseñada como sucesora de la citada “*Estrategia de Lisboa*”.

La Estrategia Europa 2020 traza tres líneas estratégicas para afrontar los retos futuros de la Unión: un “crecimiento inteligente” para el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación, un “crecimiento sostenible” promoviendo una economía más eficiente en la utilización de sus recursos, más ecológica y competitiva, y un “crecimiento integrador” que fomente una economía que destaque por su nivel de empleo y que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

La propuesta de la Comisión se concreta en cinco objetivos cuantificables para el año 2020, centrados en el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación, y la lucha contra la pobreza. La Estrategia se aplica y supervisa como parte del Semestre Europeo.

Este documento ha servido de marco general para numerosos planes programas e iniciativas comunitarias (y también nacionales), como el nuevo Séptimo Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente (2014-2020) o la nueva programación de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (2014-2020).

Para asegurar su cumplimiento, cada Estado miembro debe adaptar la Estrategia Europa 2020 a su situación particular y traducir estos objetivos europeos en objetivos nacionales<sup>490</sup>.

En otro orden de temas, hemos de referirnos también a documentos e iniciativas comunitarias que hacen referencia a zonas o espacios concretos: zonas costeras, sistemas urbanos y sistema rural.

En relación a las zonas costeras, la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de

---

<sup>487</sup> Puede consultarse también la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento” [COM(2014) 473 final, 23.7.2014].

<sup>488</sup> Sobre este documento, la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 2009, sobre el Libro Verde sobre la cohesión territorial y el estado del debate sobre la futura reforma de la política de cohesión [2008/2174(INI)], critica que el Libro Verde no propone la manera de mejorar las sinergias entre las distintas políticas con incidencia territorial ni métodos de medición real de su impacto territorial.

<sup>489</sup> Comunicación de la Comisión “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. [COM(2010) 2020 final, 3.3.2010].

<sup>490</sup> En el caso español, se dibujó un programa nacional de reformas en abril de 2011, adaptando y cuantificando estos objetivos: 74% para la tasa de empleo, 3% del PIB en I+D, 10% de reducción de emisiones, 25,2% de utilización de energías renovables, 20% de aumento de la eficiencia energética, 15% de tasa de abandono escolar, 44% de jóvenes con estudios superiores y 1,4-1,5 millones de personas menos en riesgo de pobreza o exclusión social.

la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa<sup>491</sup> debía servir de guía, no obligatoria, para la elaboración por parte de los Estados miembros de Inventarios y Estrategias nacionales (y también regionales) de gestión de la costa, que incorporasen los principios y determinaciones que allí se definen<sup>492</sup>.

Sin embargo, hasta la fecha no existe una Estrategia estatal de protección integrada del litoral<sup>493</sup> y, en el caso valenciano, tan sólo se han aprobado unas tímidas medidas incluidas en el Título VI de las directrices de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), instrumento de ordenación territorial que abordamos en el capítulo V.

No obstante, en el caso de la cuenca del Mediterráneo se avanzó con la firma del Protocolo de Barcelona para la GIZC en el Mediterráneo, ratificado por los Estados y por el Consejo Europeo, mediante Decisión (2010/631/UE) el 13 de septiembre de 2010<sup>494</sup>.

En marzo de 2013, la Comisión presentó una propuesta de Directiva por la que se establecía un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas<sup>495</sup>. Esta propuesta pretendía complementar y agrupar, por un lado, la regulación de la Política Marítima Integrada (PMI) de la Unión<sup>496</sup> y, por otra, la propia GIZC. Esta Directiva tendría como efecto dotar de carácter vinculante a los instrumentos de planificación de los usos de la costa hasta el momento incorporados en la arriba referida Recomendación 2002/413/CE<sup>497</sup>. Finalmente se ha aprobado la

---

<sup>491</sup> DOUE L 148 de 6.06.2002.

<sup>492</sup> Vid. Comunicación de la Comisión “Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE”. Bruselas, 25.11.2008. [COM(2008) 791 final]. Sobre esta cuestión resultan de sumo interés varios de los trabajos publicados *in FARINÓS DASÍ, Joaquín (ed. y coord.). “La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?”*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2011.

<sup>493</sup> ROMERO GONZÁLEZ, Joan. “Geopolítica y gobierno del territorio en España”. *op. cit.* pp. 128-130.

<sup>494</sup> (DOUE L 279/1, de 23.10.2010). A destacar el establecimiento de una servidumbre de protección contigua al dominio público marítimo terrestre de 100 metros. Vid. Instrumento de Ratificación del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, hecho en Madrid el 21 de enero de 2008 (BOE núm. 70, de 23.03.2011).

<sup>495</sup> [COM(2013) 133 final]. En sus considerandos se expresa la preocupación por el “rápido y elevado incremento que está experimentando el espacio marítimo para diferentes fines, tales como las instalaciones de energías renovables, el transporte marítimo y las actividades pesqueras, la conservación de los ecosistemas, el turismo y las instalaciones de acuicultura”.

<sup>496</sup> A destacar la Comunicación de la Comisión de 10 de octubre de 2007 “Una política marítima integrada para la Unión Europea” (Libro Azul) [COM(2007) 575 final], al que seguiría la Directiva 2008/56/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) (DOUE L 164/19, de 25.6.2008), y el Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Estado de Situación de la Política Marítima Integrada de la UE” [SEC (2009) 1343]. Sobre estas cuestiones, *vid.* FARINÓS DASÍ, Joaquín (ed. y coord.). “La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?” Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2011. *In totum*.

<sup>497</sup> GALERA RODRIGO, Susana y HERNÁNDEZ-BATALLER, Bernardo. “Crónica Europea VI”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 286, 2013. pp. 127-130.

Directiva 2014/89/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo<sup>498</sup>.

En cuanto a los sistemas urbanos, partiendo de los contenidos de la Carta de Aalborg de 1994, han surgido y se han elaborado una serie de iniciativas, estudios y documentos, que apuntan cuáles son los nuevos problemas a afrontar en la planificación de las ciudades. Al margen de las cuestiones medioambientales, llama la atención el carácter social de alguno de estos documentos<sup>499</sup>.

Así, en la reunión del Comité de Desarrollo Territorial celebrada en Marsella, en octubre de 2000, se incluyeron una serie de propuestas de cooperación en materia de políticas urbanas. Todas ellas con el fin de ayudar a la Comisión a fortalecer y completar las acciones comunitarias a favor de las ciudades, así como en favor de la mejora y del fortalecimiento de su coordinación y del diálogo<sup>500</sup>.

Por su parte, la Comisión ha presentado en 2014 una Comunicación sobre la dimensión urbana de las políticas comunitarias, instando a configurar una futura agenda urbana para la UE<sup>501</sup>. Téngase en cuenta que las ciudades constituyen el principal motor de la economía europea, con cerca del setenta por cien de la población y la generación de dos tercios del PIB de la Unión.

A nuestros efectos, hemos de destacar principalmente la Carta de Leipzig de 2007 sobre "*Ciudades Europeas Sostenibles*", surgida del seno de la Conferencia informal de Ministros en la materia. Esta Carta propugna un desarrollo urbano sostenible y competitivo para las ciudades europeas, reduciendo las repercusiones negativas para el medio ambiente; planificando y gestionando correctamente las mismas con adecuados mecanismos de participación pública; apostando por la regeneración y renovación del tejido urbano, así como por redes de servicios y dotaciones públicas accesibles y de calidad.

También podemos destacar, entre otros documentos, la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia temática para el Medio Ambiente Urbano (citada en el preámbulo del Texto Refundido de la Ley de Suelo, junto a la ETE)<sup>502</sup> y el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible ("*European Reference Framework for Sustainable Cities*": RFSC) incluido en la Declaración de Toledo, esta última aprobada por los Ministros responsables de desarrollo urbano de los entonces 27 Estados miembros de la Unión Europea el 22 de junio de 2010<sup>503</sup>.

---

<sup>498</sup> DOUE L 257/135, de 28.8.2014.

<sup>499</sup> Podemos citar la Carta de Xàtiva, de mayo de 2000, que aglutina la Diputación provincial de Valencia. Ésta ha desarrollado una red de entidades locales adheridas denominada "*Xarxa de municipis valencians cap a la sostenibilitat*", que desarrolla diversas iniciativas.

<sup>500</sup> También, en noviembre de 2000, se celebró una reunión de responsables de la política urbana con ocasión de la celebración de una conferencia en Lille (Francia), que llevó por título "*Europa: ciudades y territorios*". PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 380-382.

<sup>501</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "La dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una agenda urbana para la UE". [COM(2014) 490 final, 18.7.2014].

<sup>502</sup> COM(2005) 718 final.

<sup>503</sup> Este documento insiste en la idea de que "*la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima coeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada*", destacándose la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente,

En teoría, la apuesta decidida de estos documentos y acciones comunitarios y de la legislación estatal y autonómica por las operaciones integradas de remodelación urbana debería suponer, en consecuencia, un cambio significativo del tradicional modelo expansivo urbanístico, así como de las clásicas determinaciones limitativas de la ocupación del suelo de los instrumentos de ordenación del territorio.

Por último, en cuanto al desarrollo rural, nos remitimos a lo ya indicado en el Capítulo I.

### **C. Eficacia de los documentos y programas comunitarios sobre ordenación del territorio.**

Toda esta serie de documentos (comunicaciones, declaraciones, libros verdes, programas, estrategias, cartas temáticas, etc.), incluida la ETE, son documentos jurídicamente no vinculantes, tal y como expresamente advierte el texto de esta última. Como documentos de *“soft law”* proporcionan *“un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias que tienen efectos territoriales importantes, así como entre los Estados miembros, sus regiones y ciudades”*.

Para GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ<sup>504</sup>, estos documentos pueden considerarse como un primer estadio prenormativo que justifica la dimensión estrictamente europea del territorio, a la espera de que se consolide este contenido. Se trata de actos atípicos, pues no son encuadrables en ninguna de las típicas categorías previstas en los Tratados.

A primera vista, podría parecer que la falta de fuerza formal vinculante de estos documentos haga que carezcan de eficacia orientadora efectiva.

Sin embargo, tal como destaca PAREJO NAVAJAS<sup>505</sup> refiriéndose a la ETE, a pesar de las constantes referencias a su falta de imperatividad en su significado tradicional, justificada por la ausencia de atribución formal de competencia en la

---

sostenible y socialmente inclusivo en Europa, en línea con lo establecido en la *“Estrategia Europa 2020”*. En el seno de esta reunión también tendrá lugar la aprobación del *“Documento de referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa”*. Con carácter previo habían visto la luz otros documentos del Consejo Económico y Social Europeo [*“Necesidad de aplicar un enfoque integrado de la regeneración urbana”* (CESE 760/2010), de 26 de mayo de 2010] y del Comité de las Regiones (*“El papel de la regeneración urbana integrada en el futuro desarrollo urbano en Europa”*, aprobado en sesión plenaria de 9 y 10 de mayo de 2010).

<sup>504</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *“Urbanismo y Ordenación del Territorio”*. 4ª ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2007. pp. 115-118. El autor considera que estos documentos expresan la necesidad de atender debidamente a la dimensión puramente europea del espacio y que esta *“dimensión”* se superpone a las dimensiones estatales o regionales o locales. Vid. asimismo LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Introducción al Derecho urbanístico”*. Marcial Pons. Madrid, 2005. pp. 65-67.

<sup>505</sup> Considera esta autora que la eficacia material o *de facto* de documentos como la ETE exigirá un conjunto de medidas que estableciesen un adecuado marco de seguridad jurídica para las distintas técnicas propias de intervención. Pues no se trata de incorporar las tradicionales técnicas típicas o clásicas de intervención, ya que no lo han querido así los Estados miembros, siendo su atipicidad el coste principal del acuerdo. PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 435-437.

materia a la Unión Europea, dicha falta de imperatividad resulta únicamente aparente y no oculta su eficacia material, en ocasiones radical por transformadora.

Curiosamente, a pesar su carácter de “*soft law*”, el desarrollo de sus previsiones se estaría realizando a buen ritmo, dado su propio deseo de cumplimiento por parte de los distintos actores territoriales.

Resulta, pues, evidente su efectiva eficacia como consecuencia, en primer lugar, de una suerte de autovinculación por parte de las propias instituciones comunitarias, que vienen incorporando los distintos principios y objetivos de política territorial en la formulación de las demás medidas y políticas comunitarias con incidencia territorial.

Además, estos documentos son cita obligada en los procesos de adopción de acuerdos de las instituciones comunitarias por la vía del deber jurídico general de motivación<sup>506</sup>. Introdúcen un elemento fundamental para el control de la “razonabilidad” de dichos acuerdos, pues si éstos no responden a sus principios u objetivos (que han pasado a ser “*expresión del interés general comunitario*”) habrán de justificarse.

Refiriéndose concretamente a la ETE, considera también esta autora que, una vez incorporados esos principios y objetivos de política territorial al resto de medidas y políticas comunitarias, la eficacia jurídica de estos documentos se debe al propio sistema de los Tratados, pues, tal como ya dejamos indicado *supra*, entre los objetivos de la Unión previstos en los dichos Tratados existen varios con evidente incidencia territorial. Por otra parte, estos objetivos resultan de obligado cumplimiento para las instituciones comunitarias, en virtud del principio de legalidad.

En segundo lugar, se afirma la efectiva eficacia de estos documentos porque suponen un claro marco de referencia o de orientación para la legislación y para el resto de políticas y acciones en materia de ordenación del territorio de los Estados miembros, en las que influyen poderosamente, especialmente cuando se trata de ejecutar proyectos desarrollados con financiación comunitaria. En el caso español, la incorporación lo ha sido tanto a nivel estatal<sup>507</sup> como autonómico.

---

<sup>506</sup> Vid. el actual artículo 296, párr. 2º TFUE (“*Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados*”).

<sup>507</sup> A nivel de legislación del Estado, es fácilmente comprobable, por ejemplo, en el examen del preámbulo y del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) o de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Un reflejo de la influencia de estos documentos puede verse también, por ejemplo, en los artículos 107 a 111 de la Ley 1/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), derogados por la disposición derogatoria única.5 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Es el caso, asimismo, de diversos documentos estatales, como son: la “*Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*”, aprobada por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007 (elaborada por el Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y la preparación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible); la “*Estrategia Española de Movilidad Sostenible*” (EEMS), aprobada por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 2009; o la “*Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*” (EESUL) de 2011 (cuyos trabajos fueron coordinados por el entonces Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y por el Ministerio de Vivienda). La LES condicionará la autonomía municipal en diversos aspectos tales como la sujeción del planeamiento a las determinaciones de la planificación sectorial del documento EEMS, el contenido mínimo exigible a los planes y la participación pública en la elaboración de dichos planes.

En tercer lugar, estos documentos proporcionan información territorial de calidad, que resulta determinante para una adecuada y no arbitraria toma de decisiones por parte de las distintas instancias comunitarias, nacionales, regionales y locales.

La legislación autonómica de ordenación del territorio se ha venido haciendo eco de alguno de estos documentos elaborados por las instituciones comunitarias. Era el caso de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), que tomaba como referencia expresa en su preámbulo la ETE<sup>508</sup>. También es el caso de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) aprobada en 2011.

También el artículo 2.2 del ROGTU señalaba que los criterios de los instrumentos de ordenación territorial debían ser *“informados por los contenidos de los distintos documentos y resoluciones de ordenación territorial que se han venido dictando por las instituciones europeas”*, debiendo entenderse esta referencia tanto a los documentos procedentes de las instituciones comunitarias como a los del Consejo de Europa<sup>509</sup>.

También la LOTUP contiene expresas referencias a algunos documentos comunitarios en su preámbulo (no así del Consejo de Europa, salvo el Convenio Europeo del Paisaje), y cita expresamente la ETE, la Agenda Territorial Europea, el Libro Verde de la Cohesión Territorial y la Estrategia Europa 2020.

Sin embargo, como veremos en el Capítulo V, en un excesivo afán por simplificar la anterior regulación, se ha mutilado en el articulado del texto legal buena parte de los criterios de ordenación territorial que contenía la LOTPP, que eran clasificados, por una parte, en “criterios de calidad de vida de los ciudadanos” y, por otra, en criterios de “desarrollo sostenible”. En su lugar, tras las menciones a la Infraestructura Verde y al paisaje, se han incluido, en el Título I de su Libro I, unas escuetas y asistemáticas referencias a criterios de la ocupación racional del suelo, si bien dispone que tienen carácter determinante para la redacción de los distintos planes de ordenación territorial y urbanística.

---

<sup>508</sup> Además de la LOTPP y ahora la LOTUP, otras leyes o instrumentos de ordenación territorial autonómicos adoptan como marco de referencia la ETE u otros documentos europeos. Valgan de ejemplo la Ley 4/1992, de 30 de julio, de ordenación y protección del territorio de Murcia; la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Illes Balears; la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, así como la Ley cántabra 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral; la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León; así como en el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio de Galicia y en la *“Estrategia Territorial Navarra 2001-2025”*, instrumento de ordenación territorial previsto en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

<sup>509</sup> El precepto especifica, en particular, los criterios referidos a la sostenibilidad, a la realización de un sistema o red equilibrada y dinámica de ciudades, a la racional y adecuada distribución y mezcla de usos, actividades económicas y población en el territorio, a la igualdad de oportunidades en el acceso a las infraestructuras y al conocimiento, y a la gestión prudente del patrimonio natural y cultural.

## 5. La cooperación transnacional, transfronteriza e interregional.

### A. Planteamiento general.

Tal como ya señalara FEAL LAGO<sup>510</sup>, el desarrollo de los países del Mercado Común pone de relieve las evidentes complementariedades que se crean entre regiones fronterizas que, por otra parte, suelen ser más sensibles a la competencia derivada de la supresión de las barreras económicas entre los Estados miembros.

Asistimos en la actualidad a un creciente proceso o tendencia de regionalización, que es conocido en los Estados Unidos como “realidad megarregional” y que está dibujando una nueva geografía. Este proceso, que también se viene produciendo en Europa, no implica una mera superposición de las fronteras regionales sobre la de los Estados, sino que explica la necesidad de disponer de una cartografía que permita explicar el fenómeno de los territorios emergentes, los nuevos corredores demográficos y urbanos y de líneas de transporte e infraestructuras que se forman, y los flujos de actividad y relaciones que se desarrollan entre éstos. Y ello, además, porque no puede hacerse un correcto diagnóstico espacial de un determinado territorio de forma aislada, sin analizar ni comprender lo que ocurre fuera, pues lo primero va a depender, cada vez más, de lo segundo<sup>511</sup>.

Como puso de relieve HILDENBRAND SCHEID<sup>512</sup>, existe un gran número de cuestiones o materias que, por su naturaleza, requieren respuestas transfronterizas (entre territorios colindantes vecinos) o transnacionales<sup>513</sup>, tanto de carácter bilateral como multilateral, número que aumenta al ritmo del proceso de integración europea. Algunas de esas materias, como las infraestructuras, la política económica regional, el desarrollo rural o el medio ambiente<sup>514</sup>, tienen una fuerte incidencia territorial.

En no pocas ocasiones todo ello empuja a algunos Estados vecinos a realizar análisis y valoraciones conjuntas de parte de sus respectivos territorios, realizando de este modo una suerte de “planificación conjunta”.

---

<sup>510</sup> FEAL LAGO, Carlos. “La política francesa de ordenación del territorio en la última década”. *op. cit.* pp. 47-48.

<sup>511</sup> BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. “Valencia, la tormenta perfecta”. *op. cit.* p. 213.

<sup>512</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “Política de ordenación del territorio en Europa”. *op. cit.* pp. 261-281. El autor ya puso de relieve que la puesta en marcha de proyectos transfronterizos suele requerir de reformas institucionales o políticas, especialmente en lo referente al otorgamiento de personalidad jurídica a organizaciones de cooperación transfronteriza y a los acuerdos de delegación de competencias en dichas organizaciones. También incluye una serie de ejemplos europeos de cooperación transfronteriza e interregional.

<sup>513</sup> El término “cooperación interregional”, *stricto sensu*, se utilizaría para aquellos casos de cooperación entre regiones no vecinas y ubicadas en ámbitos geográficos distintos.

<sup>514</sup> Podemos citar, por poner sólo un ejemplo, el Instrumento de Ratificación del Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica al Convenio sobre la evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Kiev el 21 de mayo de 2003 (BOE núm. 162, de 05.07.2010), así como la regulación que sobre consultas transfronterizas se establece en la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (BOE núm. 296, de 11.12.2013). Otro ejemplo muy ilustrativo es el compromiso asumido por la Unión Europea respecto al reparto de cargas entre los Estados miembros en la lucha contra el cambio climático. *Vid.* LOZANO CUTANDA, Blanca. “Derecho Ambiental Administrativo”. 11ª ed. La Ley (1ª ed.) Madrid, 2010. pp. 812-836.



El propio documento “*Europa 2000+*” ya preveía la puesta en marcha de distintas medidas transnacionales<sup>515</sup>, entre ellas el desarrollo de la cooperación transfronteriza. También la GIZC recuerda la particular importancia de la cooperación transfronteriza y transnacional a este respecto.

A partir de la entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria, las fronteras interiores irán perdiendo cada vez más su tradicional carácter separador, al tiempo que se van entretejiendo relaciones más intensas entre las ciudades y regiones del continente europeo.

Nos encontramos ante un fenómeno que afecta en mayor o menor medida a la generalidad de los Estados miembros y que es seguido de cerca por las instituciones comunitarias, conscientes de su importancia para el proyecto de integración europea<sup>516</sup>. Sin embargo, la puesta en práctica de la cooperación transnacional no es competencia de ningún organismo especializado, sino responsabilidad de las distintas autoridades encargadas de la ordenación del territorio y de la planificación sectorial en sus distintos niveles o escalas.

Por su parte, la cooperación transfronteriza en materia de ordenación territorial ha venido desarrollándose en las últimas décadas bajo la acción de los Estados, las regiones y las entidades locales<sup>517</sup>. Supone la consideración en conjunto del territorio entre distintos Estados o regiones y la adopción en común de enfoques de conjunto de desarrollo, bajo la forma de esquema de estructura y planes territoriales transfronterizos. De este modo, las fronteras de los Estados miembros, elemento esencial de su soberanía, pierden parte de su significado en la práctica, al no marcar estrictamente sus límites territoriales.

Estas acciones de cooperación transfronteriza suelen acarrear dificultades prácticas de toda índole, dadas las diferencias jurídicas y organizativas existentes entre los Estados miembros, y a que, en definitiva, dependen de la voluntad de éstos.

---

<sup>515</sup> Las otras medidas transnacionales iban en la dirección de sacar las regiones periféricas de su situación de enclave, el reequilibrio del sistema europeo de ciudades y la preservación de la riqueza del sistema rural. HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. *op. cit.* pp. 239-245.

<sup>516</sup> Vid. ETE (162 y 163). El documento expresa claramente que: “*una política de desarrollo territorial integrada a escala de la UE debe combinar las opciones políticas destinadas a desarrollar determinadas zonas, de modo que las fronteras nacionales y otras dificultades administrativas dejen de representar obstáculos al desarrollo. (...)*”. Además, los distintos programas y estrategias de cooperación transnacional que vienen poniéndose en marcha sirven para la diferenciación de distintas políticas sectoriales comunitarias en las distintas regiones europeas, facilitándose también la armonización de las mismas con las políticas correspondientes a nivel nacional, regional y local.

<sup>517</sup> Por otra parte, a esta cuestión se han referido también varios documentos emanados del Consejo de Europa, como los Principios Directores de 12 sesión de la CEMAT (Hannover, 2000) o la Resolución 1 (“*Sobre el desarrollo policéntrico: promoviendo la competitividad, mejorando la cohesión*”) de la 14 CEMAT (Lisboa, 2006). En esta última, entre otras consideraciones, se indica lo siguiente: “*Se ha apelado cada vez más a varios tipos de asociaciones (“partnerships”) para mediar en estos procesos. Los movimientos hacia una cooperación tanto vertical como horizontal entre varios niveles de gobierno (así como entre gobiernos y organismos no públicos, especialmente el sector empresarial privado) y lograr la integración entre responsabilidades dispares se ha convertido actualmente en el foco central de una gobernanza efectiva en toda Europa. (...) El regionalismo transfronterizo y cosmopolita es recomendado como una alternativa proactiva al, a veces, limitado localismo*”. También se indica que existen alrededor de 140 “*eurorregiones*” por todo el continente europeo, las cuales desempeñan una labor pionera en el ámbito de la cooperación transfronteriza.

El marco jurídico que hasta la fecha servía para dar cobertura a los distintos acuerdos de cooperación en materia de ordenación territorial transnacional no era de Derecho comunitario, sino que lo conformaba el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, bajo los auspicios del Consejo de Europa<sup>518</sup>. Posteriormente, a fin de cubrir ese vacío normativo y de facilitar estas fórmulas de cooperación entre los distintos sistemas nacionales (piénsese, por ejemplo, en las diferencias entre el Estado autonómico español y los sistemas más centralizados de Francia y Portugal), se dictará el Reglamento (CE) nº 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)<sup>519</sup>, instrumento al servicio de estas formas de cooperación, sin perjuicio del recurso a otras fórmulas alternativas.

En lo que se refiere a España, las experiencias de cooperación transnacional más destacadas son las referidas a la cooperación transfronteriza hispano-francesa (Pirineos<sup>520</sup>) e hispano-lusa<sup>521</sup>, así como la cooperación en el ámbito macrorregional

---

<sup>518</sup> Este convenio fue ratificado por España mediante Instrumento de 10 de julio de 1990 (BOE núm. 248, de 16.10.1990), si bien el Estado hizo la reserva de que, a falta de Acuerdos interestatales, los distintos acuerdos a celebrar precisaban la conformidad expresa del Gobierno. Por ello se firmó el Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (BOE núm. 59, de 10.03.1995). Posteriormente se firmará el Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002 (BOE núm. 219, de 12.09.2003). Para la efectividad de estos acuerdos, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE núm. 207, de 29 de agosto) prevé la sustitución de la aprobación del Gobierno por una comunicación previa a la Administración General del Estado y posterior publicación en el BOE. VALENCIA MARTÍN, Germán y ROSA MORENO, Juan. *“Las relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas y con el Estado”* in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. *“Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”*. Civitas. Madrid, 2007. p. 1030.

<sup>519</sup> DOUE L 210/19, de 31.07.2006. Este Reglamento fue modificado por el Reglamento (UE) nº 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones (DOUE L 347, de 20.12.2013). *Vid.* asimismo, el reciente Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan medidas necesarias para la aplicación efectiva del citado Reglamento (UE) nº 1302/2013 (BOE núm. 27, de 31.01.2015). Esta norma deroga un anterior Real Decreto 37/2008, de 18 de enero (BOE núm. 17, de 19.01.2008), e introduce importantes novedades como es la entrada a la participación en las AECT de terceros países y territorios de ultramar, así como la clarificación de los criterios para que organismos de derecho privado puedan ser miembros.

<sup>520</sup> Debemos destacar la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, con sede en Jaca, y que integra tres regiones francesas (Aquitania, Mediodía Pirineos y *Languedoc-Roussillon*), cuatro españolas (comunidades autónomas de Cataluña, Aragón, Navarra y País Vasco) y el Gobierno de Andorra.

<sup>521</sup> Para GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (*“Urbanismo y Ordenación del Territorio”*. *op. cit.* pp. 122-127), éste es el sentido mismo de Europa en un plano territorial, si bien considera preciso evitar la “euforia” de la ordenación del territorio transnacional. El autor cita varios protocolos transfronterizos y acuerdos con Portugal, firmados por Andalucía (dos protocolos transfronterizos), Extremadura (durante los años 1992 y 1994), Galicia (años 1992 y 1994) y Castilla y León (año 1995). Refiere que, al no existir un Tratado interestatal hispano-luso en esta materia (hasta el año 2002, a diferencia respecto de Francia, que data de 1995), estos protocolos carecían de fuerza jurídica vinculante, por lo que, para su eficacia jurídica sería necesaria la conformidad expresa del Gobierno de la Nación (no siendo suficiente la

del Arco Atlántico<sup>522</sup> y del Arco Mediterráneo. También la eurorregión “Pirineos Mediterráneo”, proyecto de cooperación política entre Aragón, Cataluña, Illes Balears y las regiones francesas de *Languedoc-Roussillon* y *Midi Pyrénées*.

Estos fenómenos requieren de una valoración y una mínima planificación conjunta del espacio territorial, lo que implica superar el tradicional examen o consideración aislada de los espacios territoriales de los respectivos Estados miembros. Por ello la ETE recomienda a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales el establecimiento de planes transfronterizos conjuntos de ámbito regional y, donde proceda, planes urbanísticos comunes. Al margen de que, al final, desde las autoridades competentes de cada Estado miembro se aprueben sus correspondientes planes o directrices de ordenación territorial respecto de su parte de territorio, dada la ausencia de una autoridad europea o supranacional que pudiera aprobarlos. De este modo, la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación territorial, así como la de los proyectos de obra pública, corresponderá a cada Administración por separado<sup>523</sup>.

Por otro lado, cabe destacar que la cooperación transnacional tiene una clara y estrecha relación con los distintos instrumentos financieros destinados al desarrollo económico y social de las regiones europeas, alguno de los cuales (FEDER<sup>524</sup>,

---

comunicación previa del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto). En este sentido, refiere el ejemplo del proyecto “*Terra Douro*” (en la actualidad existe la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “*Duero-Douro*”), o la declaración del parque natural de los “*Arribes del Duero*” [más recientemente también se ha constituido la AECT “Faja Pirítica Ibérica”, inscribiéndose sus estatutos mediante Resolución de 14 de octubre de 2014, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (BOE núm. 257, de 23.10.2014)]. Por otra parte, también ha seleccionado algunos ejemplos de la práctica administrativa referidos a España, como “*Eurostadt*” (entre San Sebastián y Bayona, con una consideración espacial conjunta) o la ya referida Comunidad de Trabajo de los Pirineos. *Vid.* asimismo HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. *op. cit.* pp. 267-271. Cabría añadir otras iniciativas, tal como, por ejemplo, el Acuerdo Marco de Cooperación Transfronteriza entre el Gobierno de Navarra y el Departamento de Pirineos Atlánticos (publicado en el BOE núm. 273, de 11.11.2014).

<sup>522</sup> El Arco Atlántico es un espacio de cooperación de 23 regiones europeas situadas en la fachada atlántica de Europa, entre las que se encuentran País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia y Andalucía. HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. *op. cit.* p. 269.

<sup>523</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (“*Urbanismo y Ordenación del Territorio*”). *op. cit.* p. 126) distingue diferentes opciones posibles respecto a este punto. En lo tocante a la redacción de proyectos (por ejemplo infraestructuras o servicios públicos) y de planificación territorial, sistema “europeo” de actuación conjunta entre la Comunidad Autónoma y las autoridades extranjeras. Sin embargo, en cuanto a la aprobación del planeamiento en el que se plasmen las acciones territoriales previamente planificadas conjuntamente, aprobación por separado en cada Estado (Comunidades Autónomas del lado español; autoridades nacionales en el caso francés). Otra opción para el desarrollo de proyectos transnacionales con impacto territorial es el de los Tratados internacionales.

<sup>524</sup> Por ejemplo, el reciente Reglamento Delegado (UE) nº 522/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas detalladas sobre los principios para la selección y gestión de acciones innovadoras de desarrollo urbano sostenible que vayan a recibir ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional contempla expresamente la posibilidad de que soliciten ayudas asociaciones o agrupaciones de autoridades urbanas de unidades administrativas locales transfronterizas o situadas en distintas regiones o Estados miembros (DOUE L 148/3, de 20.5.2014).

FEOGA, URBAN y, en especial, INTERREG I, II y III<sup>525</sup>) tienen una significativa clave territorial.

Por ejemplo, con la iniciativa comunitaria INTERREG II C de 1996, la Unión Europea introdujo un enfoque innovador en relación a la política integrada de desarrollo territorial a nivel transnacional<sup>526</sup>.

Dicha iniciativa delimitó siete espacios de cooperación, entre ellos el de “Mediterráneo Occidental/Alpes Latinos” y el de “Sudoeste europeo/Diagonal continental” (que engloba la península Ibérica y varias regiones francesas), probándose la cooperación transnacional en proyectos de desarrollo territorial (actividades de planificación, gestión de proyectos, creación de redes, acciones piloto, intercambio de experiencias, estudios y, en menor medida, inversiones complementarias en infraestructura), en ocasiones con estructuras comunes de organización, administración y financiación.

La iniciativa comunitaria INTERREG también ha servido para dar ayudas a regiones fronterizas para crear organizaciones, estructuras y redes comunes, siendo la creación de esas estructuras condición previa para la elaboración de estrategias transfronterizas de desarrollo territorial<sup>527</sup>. El programa actual se denomina INTERREG EUROPE y abarca el período 2014-2020.

Por su parte, la cooperación interregional en sentido estricto está sirviendo fundamentalmente para favorecer el intercambio de información y experiencias sobre diversas cuestiones de interés común, como pueden ser las innovaciones en materia de legislación, proyectos piloto, distintas herramientas de planificación u otros conocimientos técnicos<sup>528</sup>.

Un ejemplo muy clarificador de los frutos de un proyecto de colaboración interregional europeo fue INUNDA INTERREG, que aglutinó a varias regiones europeas, entre los años 2004 y 2006, y que resultó de gran ayuda para la posterior redacción de la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación<sup>529</sup>.

---

<sup>525</sup> A través de los programas de ayudas INTERREG (I, II y III), que se pusieron en marcha en 1990.

<sup>526</sup> Tal como recoge la ETE (174), al margen de una serie de proyectos piloto transnacionales sobre la base del artículo 10 del Reglamento FEDER, la cooperación de los Estados miembros se articuló a través de tres puntos principales sobre la base de programas definidos conjuntamente: la cooperación transnacional en materia de ordenación del territorio en siete espacios de cooperación (siendo tres de ellos el de “Mediterráneo Occidental/Alpes Latinos”, el de “Espacio Atlántico” y el de “Sudoeste europeo/Diagonal continental”), la prevención de inundaciones en dos programas transnacionales y la prevención de la sequía en cuatro programas nacionales de ayuda (encontrándose incluida la Comunitat Valenciana).

<sup>527</sup> Vid. algunos ejemplos en la ETE (181). Por lo demás, el documento recomienda a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales, entre otras cosas, “*elaborar modelos y estrategias transfronterizas de desarrollo territorial que deban tenerse en cuenta en los planes de ordenación del territorio y en los planes y proyectos sectoriales*”. También, como ya se ha apuntado, establecer planes transfronterizos conjuntos de ámbito regional y, donde proceda, planes urbanísticos comunes.

<sup>528</sup> A modo de ejemplo, vid. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Territorio y Vivienda. Dirección General de Planificación y Ordenación Territorial. “*Prediagnóstico de funciones urbanas. Procedimiento de su elaboración en el ámbito de CIUMED*”. Valencia, 2005.

<sup>529</sup> DOUE L 288/27, de 6.11.2007.

Por último, un fenómeno que también está aumentando exponencialmente en los últimos años es el de la cooperación intergubernamental a nivel local, fruto de la creciente percepción de la “*europaización de la ordenación del territorio*”, y que está llevando a distintas Administraciones locales a crear o a estrechar lazos de cooperación con socios extranjeros europeos a fin de poner en valor su territorio<sup>530</sup>.

En este sentido, podemos referirnos a lo previsto en el apartado segundo del artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local<sup>531</sup>. El precepto señala que podrá utilizarse la fórmula del consorcio para la gestión de los servicios públicos locales, “*en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia*”.

Si rastreamos la legislación autonómica valenciana, comprobamos cómo, ni antes la LOTPP, ni ahora la LOTUP, afrontan expresamente la problemática de la ordenación del territorio transfronteriza, dato éste que resulta llamativo si consideramos la especial importancia que para el territorio valenciano implica el proyecto del Arco Mediterráneo<sup>532</sup>.

## **B. La Comunitat Valenciana y el “Arco Mediterráneo”.**

La idea de ordenación del territorio del llamado Arco o Eje Mediterráneo ejemplifica claramente la idea de cooperación transnacional europea, si bien, como veremos, y a diferencia de otras macrorregiones europeas como la del Mar Báltico y la del Danubio<sup>533</sup>, no se ha desarrollado hasta el momento ni una estrategia común ni una cooperación institucionalizada para el conjunto de los territorios que lo conforman.

---

<sup>530</sup> Un ejemplo reciente de este fenómeno es la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “*Ciudades de la Cerámica, AECT Limitada*”, con participación española, francesa, italiana y rumana, que se fundamenta en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial prevista en el Título XVIII del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Vid.* Resolución de 7 de enero de 2014, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, por la que se registra y publica el convenio y los estatutos de dicha agrupación (BOE núm. 21, de 24.01.2014).

<sup>531</sup> Precisamente, la Exposición de Motivos de la referida Ley 57/2003 indica que: “*se incorporan a nuestra legislación básica de régimen local los consorcios transfronterizos, como mecanismo asociativo que puede utilizarse en una actividad de creciente importancia como es la cooperación transfronteriza de nuestras entidades locales*”.

<sup>532</sup> Tampoco el resto de leyes autonómicas. Sin embargo, sí se incluye alguna referencia a esta cuestión en algunos instrumentos de ordenación del territorio. Es el caso de las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (aprobadas por Ley 7/1998, de 16 de julio), donde sí se contienen previsiones relativas a las infraestructuras de conexión del territorio aragonés con el país galo. También de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés (Decreto 291/2005, de 13 de diciembre).

<sup>533</sup> A las dos estrategias macrorregionales de la UE ya existentes [Estrategia de la UE para la Región del Mar Báltico (EUSBSR), adoptada en junio de 2009, y del Danubio (EUSDR), adoptada en junio de 2011], pueden sumarse otras en preparación, como la Estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico (EUSAIR) [Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “*La estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico (Eusair)*” (Dictamen exploratorio) (2014/c 177/05) (DOUE C 177/32, de 11.6.2014); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo a la estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico. COM(2014) 357 final, 17.6.2014; y COMITÉ DE LAS REGIONES. Estrategia de la UE para la Región del Adriático y del Jónico (2014/C 271/08) (DOUE C 271/40, de 19.8.2014)]

Estas estrategias macrorregionales representan una modalidad innovadora de cooperación europea transnacional e interregional. Buscan obtener sinergias intensificando la cooperación entre las instituciones ya existentes, en particular entes locales y regionales, Estados miembros e instituciones de la Unión, para buscar soluciones a los problemas que afectan a una región geográfica común, coordinar de manera más eficaz los recursos actuales y aprovechar las posibilidades que brinda dicha región. No han de incluir todos los ámbitos de acción políticos, sino que deben concentrarse en principio en los retos comunes a una macrorregión. Y ello sin recurrir a un nuevo nivel administrativo.

Por su parte, la ETE propugna abiertamente la creación de euro-corredores, por considerar que éstos pueden contribuir al reforzamiento de la cohesión territorial de la Unión Europea, además de representar un instrumento esencial del desarrollo territorial para la cooperación de las ciudades. Indica además que el concepto de euro-corredor puede poner en relación diversas políticas sectoriales, tales como las relativas a transportes, infraestructuras, desarrollo económico, urbanismo y medio ambiente<sup>534</sup>.

La idea de eurorregión del Arco Mediterráneo se originó en la década de los años ochenta del pasado siglo en círculos académicos, principalmente de geógrafos y economistas<sup>535</sup>. Pretende obtener una visión más ajustada de los procesos territoriales

---

o la de los Alpes [Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema “Estrategia de la UE para la región alpina” (Dictamen exploratorio) (2015/C 230/02) (DOUE C 230/9, de 14.7.2015)]. También se está propugnando una estrategia para la región del mar del Norte/Canal de la Mancha, y hay también una estrategia para el Océano Atlántico (2014-2020), basada en un enfoque de cuenca marítima, que ya ha sido aprobada. La Comisión Europea ha subrayado la importancia de este tipo de estrategias [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales. COM(2013) 468 final, 27.6.2013; e Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativo a la gobernanza de las estrategias macrorregionales. COM(2014) 284 final, 20.5.2014]. También el Comité de las Regiones ha subrayado recientemente que el valor añadido que generan las AECT y otros instrumentos de cooperación territorial podrían incrementarse todavía más si se incluyesen en estrategias macrorregionales [Dictamen del Comité de las Regiones – El valor añadido de las estrategias macrorregionales (2014/c 114/04) (DOUE C 114/18, de 15.4.2014)].

<sup>534</sup> A la cuestión de los “Eurocorredores” también se refirió el documento de los Principios Directores de la 12 sesión de la CEMAT (Hannover, 2000), al contemplar una serie de medidas de ordenación territorial para espacios específicos de Europa: *“(61) El impulso a las economías regionales y locales por las inversiones en los Eurocorredores es muy importante (“incentivos regionales”). Desde el punto de vista de la política de ordenación territorial, los Eurocorredores no deben ser considerados solamente como elementos para la dotación de infraestructura de transporte. Sus relaciones con la estructura urbana, la economía regional, las redes regionales de transporte y las necesidades de protección del medio ambiente y del paisaje deben ser asimismo tenidos en cuenta. Los principales proyectos de transporte no deben por lo tanto ser adoptados sin evaluar su impacto territorial directo e indirecto. Deben tomarse medidas estructurales de ordenación para reducir sus impactos negativos y valorar territorialmente sus impactos negativos y valorar territorialmente sus impactos positivos. Tales medidas deben comprender: estudios de impacto ambiental y territorial para los planes, programas y proyectos, la coordinación de las infraestructuras regionales con las interregionales, la ordenación del paisaje a gran escala, el respeto de los espacios protegidos o la concentración de carreteras, vías férreas y vías navegables en corredores únicos.”*

<sup>535</sup> Su origen también se sitúa en la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) nacida en 1973, en la que se debatió la necesidad de establecer alternativas y/o áreas

y económicos, y constituir un espacio de oportunidad que sirva como motor de desarrollo y contrapeso a la gran dorsal continental, polígono conformado por las ciudades de París, Munich, Milán, Berlín y Londres<sup>536</sup>.

Se trata de un conjunto de regiones que comparten relaciones económicas, sociales y culturales, además de una posición geográfica determinada, problemas y retos comunes. Siguiendo las explicaciones de algunos de los autores que divulgan el fenómeno de la regionalización económica mundial (Kenichi OHMAE o Richard FLORIDA), este conjunto de regiones se extiende más allá de las fronteras españolas hacia regiones francesas e italianas<sup>537</sup>.

Recordemos que en diversas iniciativas comunitarias, como el programa INTERREG II C de 1996, se definen diversos espacios de cooperación, siendo uno de ellos el de “*Mediterráneo Occidental/Alpes Latinos*”. También que unos años antes, tras la presentación del documento “Europa 2000”, la Comisión encargó una serie de estudios sobre las ocho macrorregiones transnacionales en las que se había dividido el territorio de la Unión, siendo una de ellas el Arco Mediterráneo o Latino, que agruparía ocho regiones continentales de España, Francia e Italia, desde Andalucía hasta el Lazio, más las islas Baleares, Córcega y Cerdeña<sup>538</sup>.

No obstante, no parece clara hasta la fecha una delimitación exacta a modo de “foto fija” del llamado Arco Mediterráneo de la Unión Europea, al existir distintas opciones y teorías sobre este punto<sup>539</sup>.

A este respecto, desde el Comité Económico y Social Europeo (CESE) se ha venido dictaminando sobre la conveniencia de definir una estrategia macrorregional en el Mediterráneo, si bien subdividida en dos partes (Mediterráneo Oriental y

---

dinámicas que sirviesen de contrapeso a los núcleos económicos del centro de Europa. SALVÀ TOMÀS, Pere A., “*El Arco Mediterráneo Español: sus perspectivas como espacio de futuro*”. Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, núm. 22, 1998, pp. 23-41.

<sup>536</sup> BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. “*Valencia, la tormenta perfecta*”. *op. cit.* 78.

<sup>537</sup> Una de las megarregiones definidas por Richard FLORIDA es el Eje Mediterráneo, con Barcelona y Lyon al norte y con prolongaciones hasta tierras alicantinas al sur. Esta megarregión ocuparía el puesto 26 en la clasificación mundial (atendiendo a su población), la posición 11 respecto al criterio de la “*Light-based Regional Product*” (equiparación entre luminosidad nocturna y PIB), la 23 en cuanto a patentes y la 17 respecto a localización de autores o científicos de primer nivel. BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. “*L’Eix Mediterrani: entre les dinàmiques locals i la perspectiva megarregional*”. Documents d’Anàlisi Geogràfica. Universitat de Barcelona, vol. 56/1, 2010. pp. 92-93, 103 y 107.

<sup>538</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. *op. cit.* pp. 237 y 258.

<sup>539</sup> Tal como señala GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (“*Urbanismo y Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 127-132), hay quien propugna su extensión desde Valencia a Roma, mientras que otros extienden su ámbito desde Gibraltar hasta el Estrecho de Mesina. De esta forma, se puede hablar del Arco Mediterráneo incluyendo la parte norte española (Cataluña y Comunitat Valenciana) y la parte francesa y norte de Italia. Pero también se utiliza el concepto Arco Latino para incluir Murcia, Andalucía y otras posibles zonas. De este modo parece que habría un núcleo central más dinámico, ocupado por la Toscana, Liguria, Provenza, Alpes y Costa Azul así como el Languedoc y Roussillon y Cataluña y Valencia, en la parte española. El autor se plantea la posibilidad de incluir también, para una mejor planificación de este espacio, alguna provincia limítrofe, como Albacete, Cuenca o Teruel. Cita como ejemplo lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley aragonesa 10/1997, de 17 de noviembre, por la que se instrumenta la aplicación del plan estratégico del Bajo Ebro Aragonés y se aprueban medidas para su mejor ejecución, que ordena reforzar en esa zona la conexión de infraestructuras eléctricas y de transportes con el Arco Mediterráneo.

Mediterráneo Occidental) que se complementen entre sí y con la estrategia macrorregional para el Jónico y el Adriático (Mediterráneo central)<sup>540</sup>.

El CESE ha recordado que hay una amplia gama de instrumentos y políticas que podrían contribuir en buena medida a la aplicación de esta estrategia. Concretamente los proyectos financiados con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y al Fondo Social Europeo (FSE), los llamados fondos estructurales y los fondos diseminados en el marco de los objetivos de convergencia, competitividad regional y empleo, el objetivo de la cooperación territorial europea, los programas para el desarrollo del transporte y la cohesión territorial (asignados a “Europa 2020), particularmente con los que tienen un componente marítimo como el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), el Mecanismo “Conectar Europa”, así como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y los fondos nacionales. Algunos de estos instrumentos son recogidos en este estudio.

La Generalitat valenciana fue tempranamente consciente de la importancia de esta cuestión, presentando un interesante estudio en 1993<sup>541</sup>, en el contexto de los trabajos de redacción del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Este trabajo hace referencia a una macrorregión del Arco Mediterráneo Español (AME), integrada por Cataluña, Valencia y Murcia, junto con la incorporación de Andalucía (desde la provincia de Girona hasta la de Cádiz), y contiene un completo diagnóstico de las estructuras y tendencias de desarrollo de este espacio.

Partiendo de la importancia del AME en el contexto nacional y europeo como eje de desarrollo económico y social, en el citado estudio se aboga por políticas de concertación entre los tres niveles de Administraciones públicas que desarrollan en el ámbito del AME políticas con incidencia territorial, propugnando *“un nuevo enfoque en la política territorial, que abarque a todos los niveles de la Administración, empezando por propiciar los instrumentos de cooperación que permitan establecer políticas concertadas sobre la base de la coordinación y la negociación, y terminando por un cambio en las pautas inversoras y de intervención que compense los bajos niveles de dotación de capital público que atenazan precisamente a las zonas más dinámicas del Estado, comprometiendo su desarrollo”*. Concretamente, se recomienda la creación de un Grupo Permanente de Trabajo del Arco Mediterráneo Español (Grupo AME), integrado por los responsables de la política de ordenación del territorio de las cuatro Comunidades Autónomas implicadas.

Este estudio obtuvo sus frutos, pues fue concretado en un *“Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español”*, firmado en Valencia el 13 de abril de 1994, por los titulares de las consejerías competentes en materia de obras públicas y de política territorial de las referidas Comunidades

---

<sup>540</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. Dictamen sobre el tema *“Desarrollo de una estrategia macrorregional en el Mediterráneo – Beneficios para los Estados miembros insulares”*, 485ª sesión plenaria de los días 12 y 13 de noviembre de 2012 (2013/C 44/01) (DOUE C 44/1, de 15.2.2013), y Dictamen sobre el tema *“Hacia una estrategia macrorregional de la UE para el desarrollo de la cohesión económica, social y territorial en el Mediterráneo”* (Dictamen de iniciativa) (DOUE C 170/1, de 5.6.2014).

<sup>541</sup> GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. *“Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo”*. Valencia, 1993. Años más tarde, en 2002, se recogerían de manera algo vaga alguno de los planteamientos de este trabajo en la publicación *“Hipótesis de modelo territorial de la Comunidad Valenciana”* (GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. Valencia, 2002. pp. 31 y ss.).



Autónomas, añadiéndose también Illes Balears, y ratificado por los respectivos ejecutivos autonómicos<sup>542</sup>.

La Comunitat Valenciana asumió la “Secretaría Técnica Permanente” del “Grupo del Arco Mediterráneo Español (GAME)”, “*encargada de prestar el necesario apoyo logístico en los procesos de cooperación que se produzcan*”, siendo también la encargada de elevar el acuerdo al Senado “*a los efectos que procedan*” (recordemos que el artículo 145 de la Constitución prohíbe cualquier federación de Comunidades Autónomas y que incluso limita los acuerdos de cooperación entre ellas) siendo tramitado como “acuerdo de cooperación” por el procedimiento agravado de autorización<sup>543</sup>.

No obstante la importancia de este acuerdo, tras su autorización, no fue sometido a aprobación por parte de las *Corts*, ni a publicación en el entonces *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* (DOGV), no apareciendo tampoco la referida “Secretaría Técnica Permanente” en ningún reglamento organizativo de la conselleria competente en la materia.

Pese a que cabía entender que el acuerdo tenía vigencia indefinida (al no fijarse plazo de vigencia), tras el cambio político surgido tras las elecciones autonómica de mayo de 1995, cayó en un completo olvido<sup>544</sup>.

Sin embargo, la reforma operada en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV) por medio de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, incluyó como novedad, en el nuevo artículo 59.4, la siguiente previsión: “*La Generalitat mantendrá especial relación de colaboración con las Comunidades Autónomas vecinas que se incluyan en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea*”.

A su vez, este precepto debe ponerse en relación con otros dos nuevos preceptos. Por un lado, con el artículo 61.3.e), que se enmarca dentro del Título VI, dedicado a las “relaciones con la Unión Europea”, y que prevé la participación de la Comunitat Valenciana, “*de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea*”. Por otra parte, con el artículo 62.4, dentro del Título VII, referido a la “acción exterior”, y que establece que “*la Generalitat, previa autorización de Les*

---

<sup>542</sup> BOCG, Senado, Serie I, núm. 128, de 25.05.1994. El acuerdo se fijó como primera finalidad “*establecer un marco estable de cooperación entre las Administraciones autonómicas con objeto de promover la articulación territorial en el Arco Mediterráneo Español (AME)*”. Para ello, se planteaba la creación de Comisiones de Cooperación y de Comisiones Técnicas de Coordinación, referidas a los sistemas territoriales físico-ambiental, productivo, urbano, de infraestructuras y equipamientos, así como de coordinación administrativa.

<sup>543</sup> Durante los debates en el Senado se expresaron algunos reparos, pero, sin apenas objeciones, el acuerdo fue finalmente autorizado por el Congreso el 1 de junio de 1995. Sobre los debates, dudas y objeciones expresados, *vid.* VALENCIA MARTÍN, Germán y ROSA MORENO, Juan. “*Las relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas y con el Estado*” in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. “*Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*”. *op. cit.* p. 1032.

<sup>544</sup> Como bien relatan los profesores VALENCIA MARTÍN y ROSA MORENO [“*Las relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas y con el Estado*” in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. “*Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*”. *op. cit.* p. 1033] resulta significativo que el acuerdo no aparezca referido en ninguno de los trabajos incluidos en el número 36 (2001) de la Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics, dedicado monográficamente al Arco Mediterráneo.

*Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas*<sup>545</sup>.

De este modo, el EACV de 2006 se hace eco de la importancia de esta eurrerregión, todavía no institucionalizada.

Por su parte, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), instrumento de ordenación del territorio sobre el que nos detendremos en el capítulo V, incluye una serie de consideraciones y datos sobre esta cuestión, dentro del apartado dedicado a la calidad de vida (bajo el rimbombante título: *“Calidad de vida. Visión + contexto. Ser el territorio con la mayor calidad de vida del Arco Mediterráneo Europeo”*).

Por lo demás, sólo incide en este punto para recalcar, en su objetivo 18 (*“mejorar la conectividad externa e interna del territorio”*), la necesidad de conexiones ferroviarias a financiar como Red Transeuropea de Transporte (RTE) para una mejor entrada y salida de mercancías en el citado arco o eje mediterráneo. Se refiere al llamado “Corredor Mediterráneo” (desde Algeciras a Francia, por la costa, y al centro-norte de Europa), y parte básicamente de lo indicado en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *“Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías”*, de las decisiones recientes de los Ministros de transporte para acelerar su condición de infraestructura prioritaria para la Unión Europea (lo que la haría susceptible de recibir recursos de las partidas presupuestarias comunitarias<sup>546</sup>) y de las recomendaciones del “lobby” empresarial FERRMED<sup>547</sup>.

Fue finalmente en 2011 cuando el Gobierno central presentó el proyecto de “Corredor Mediterráneo” a la Dirección General de Transporte y Movilidad de la

---

<sup>545</sup> Sin embargo, y como bien advierten los profesores VALENCIA MARTÍN y ROSA MORENO [*“Las relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas y con el Estado”* in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. *“Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”*. op. cit. p. 1029], si bien estos tres preceptos están relacionados entre sí, se refieren a cuestiones diferentes. Recuerdan que la llamada “Asociación Euromediterránea” constituye el actual marco de relaciones exteriores de la Unión Europea y sus Estados miembros con el resto de países de la cuenca mediterránea, basado en la multilateralidad, aunque sin excluir las clásicas relaciones bilaterales de la Unión Europea con estos países (acuerdos de asociación). Fue iniciada con la Conferencia ministerial celebrada en Barcelona en noviembre de 1995 (Declaración de Barcelona). Por tanto, no es una organización de regiones, sino de Estados, si bien de ámbito regional, integrada, por un lado, por la Unión Europea y todos sus Estados miembros y, por otro, el resto de países de la cuenca mediterránea. (Sobre el llamado “Proceso de Barcelona”, *vid.*, entre otros, PIQUÉ I CAMPS, Josep. *“El Arco Mediterráneo de la Unión Europea: balance y perspectivas de futuro”*. Revista Valenciana d’Estudis Autònoms, núm. 36 (monográfico), 2001. pp. 5-11). En relación a las competencias de las Comunidades Autónomas para desplegar ciertas actividades de acción exterior y, principalmente, acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos, cabe estar a lo previsto en la reciente Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

<sup>546</sup> La Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea publica convocatorias de propuestas con vistas a la concesión de subvenciones a proyectos en el campo de la Red Transeuropea de Transporte, atendiendo a las prioridades y objetivos establecidos al respecto en programas anuales de trabajo.

<sup>547</sup> Constituido en 2004 y encabezado por el ingeniero barcelonés Joan Amorós. También han sido varias las instituciones e instancias de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia, Illes Balears, Murcia y Andalucía que se han movilizado a favor del citado “Corredor Mediterráneo”, como, por ejemplo, el Consejo de Cámaras de Comercio de la Comunitat Valenciana o las Autoridades Portuarias de Alicante, Valencia y Castellón.

Comisión Europea para su inclusión en la red básica. El 19 de octubre de 2011 la Comisión completaría la planificación del nuevo modelo de la RTE, declarando prioritarios los tres grandes ejes ferroviarios para mercancías en España<sup>548</sup>.

## **6. Competencias de la Unión Europea sobre políticas sectoriales con relevancia territorial.**

Sabemos que, de acuerdo con el artículo 5.1 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE, antiguo artículo 5 TCE), la delimitación de las competencias de la Unión (que se han ido ampliando con ocasión de las sucesivas reformas de los Tratados) se rige por el principio de atribución<sup>549</sup> y que el ejercicio de dichas competencias se rige por los principios de subsidiariedad, de lealtad comunitaria y de proporcionalidad<sup>550</sup>. Con base en el citado principio de subsidiariedad, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Estados miembros en los Tratados, para lograr los objetivos indicados en éstos, limitando de este modo el ejercicio de sus propias competencias. Y de conformidad con el principio de proporcionalidad, el ejercicio de las competencias comunitarias no debe exceder de lo necesario para alcanzar los distintos objetivos previstos.

Debemos recordar también que el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, al igual que hiciera la frustrada Constitución Europea, incorporó como novedad una clasificación de las competencias de la Unión, distinguiéndose actualmente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) entre competencias exclusivas<sup>551</sup>, compartidas<sup>552</sup>, y de apoyo, coordinación o complemento de la acción de los Estados miembros<sup>553</sup>. De este modo se supera el “método Monet”, apostándose por fórmulas de distribución competencial procedentes de los sistemas federales<sup>554</sup>.

---

<sup>548</sup> COM(2011) 665 final/3. Posteriormente, el 19 de noviembre de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo han dado luz verde al “Corredor Mediterráneo” en la lista de proyectos prioritarios de transporte para 2014-2020. *Vid.* Reglamento (UE) n° 1315/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (RTE), y por el que se deroga la Decisión n° 661/2010/UE (DOUE L 348/1, de 20.12.2013).

<sup>549</sup> Una visión de este principio desde la óptica de nuestra materia de estudio puede verse *in* PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 136-140.

<sup>550</sup> Resulta interesante a estos efectos la lectura de la Resolución del Comité de las Regiones “*Brindar una mayor autonomía a los entes regionales y locales en la Unión Europea*”, adoptada en el 107º Pleno de los días 25 y 27 de junio de 2014 (2014/C 271/01, DOUE C 271/1, de 19.8.2014).

<sup>551</sup> La unión aduanera; el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados cuya moneda es el euro; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; y la política comercial común (artículo 3.1 TFUE).

<sup>552</sup> Conforme al artículo 4.2 TFUE, las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: el mercado interior; la política social; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la pesca; el medio ambiente; (...); los transportes; las redes transeuropeas; la energía; (...).

<sup>553</sup> La protección y la mejora de la salud humana; la industria; la cultura; el turismo; la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la protección civil; y la cooperación administrativa (artículo 6 TFUE).

<sup>554</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. “*Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*”. Crítica. Barcelona, 2012. p. 100.

Conviene también recordar aquí los principios orientadores incluidos en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001<sup>555</sup>: apertura o comunicación activa; mayor participación ciudadana en las distintas fases del proceso; responsabilidad de cada una de las instituciones; eficacia en la adopción de las medidas; y coherencia de las políticas y acciones emprendidas, principios que a su vez refuerzan los de proporcionalidad y subsidiariedad<sup>556</sup>.

Sin entrar aquí en el debate de las competencias expresas y no expresas<sup>557</sup>, sí podemos comprobar cómo, en la letra de los Tratados, entre esas competencias “expresas” no figura ninguna referencia directa referida a la ordenación del territorio, al margen de la mención contenida en el actual artículo 192.2.b) del TFUE (antiguo artículo 175 TCE), dentro del título relativo a la competencia de medio ambiente, y a la que nos referiremos más adelante.

Sí encontramos, en cambio, expresas y concretas referencias a la ordenación del territorio en otros instrumentos normativos comunitarios. Así, por ejemplo, la ordenación del territorio es considerada como límite en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Ésta establece de manera diáfana que lo previsto en la misma sólo es aplicable a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicio o a su ejercicio, pero no a otras cuestiones que suscita la prestación de los servicios, de modo que no afecta a las normas que hayan de ser respetadas por la sociedad en su conjunto, tales como “*normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural*”, que no regulan específicamente o no afectan en concreto a la actividad de servicio, pero que tienen que ser respetadas tanto por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica como por los particulares en su capacidad privada<sup>558</sup>.

Asimismo, debemos recordar también que, tal como se apuntaba en la ETE, entre las principales competencias sectoriales comunitarias con incidencia territorial se encuentran el medio ambiente; la competencia sobre cohesión económica, social y territorial<sup>559</sup>; las normas sobre competencia<sup>560</sup>, directamente relacionadas con el

---

<sup>555</sup> COM(2001) 428 final. (DOUE C 287, de 12.10.2001).

<sup>556</sup> MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “*El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes*” in ENTRENA CUESTA, Rafael (Presentación) y otros. “*El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*”. Tomo I. Reus. Madrid, 2008. pp. 546-548; y ROMERO GONZÁLEZ, Joan. “*Geopolítica y gobierno del territorio en España*”. *op. cit.* pp. 38-45.

<sup>557</sup> PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 140-147.

<sup>558</sup> Más allá de esta previsión en el considerando (9) de la Directiva, surgen una serie de dudas relacionadas con el alcance que el legislador comunitario habría querido otorgar a la expresión no demasiado afortunada de “*normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural*”, si con ésta quisiera hacer referencia exclusivamente a la planificación u ordenación del suelo, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al referirse a la protección del entorno urbano, o si alcanza también a las actividades materiales concretas de urbanización y de construcción que quieran llevarse a cabo por el particular. GIFREU I FONT, Judith. “*L’ordenació urbanística a Catalunya*”. Marcial Pons-Associació Catalana de Municipis. Madrid, 2012. pp. 71.

<sup>559</sup> Esta competencia se recoge en la actualidad en el Título XVIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (artículos 174-178).

<sup>560</sup> La ETE vino a plantear por primera vez la dimensión territorial de la política comunitaria de competencia, que tiene efectos territoriales generales y urbanísticos directos. Se afirma en la ETE que “(32) *La política comunitaria de competencia tiene un papel clave en la integración de los distintos mercados nacionales en un mercado europeo común. Se ha elaborado una serie de normas sobre competencia que sirven para eliminar cárteles y abusos*

funcionamiento del mercado interior (siendo una de sus manifestaciones las Directivas en materia de contratación pública, con mayor relación con la obra de urbanización, y por tanto con el urbanismo<sup>561</sup>) y con la determinación de zonas susceptibles de recibir ayudas públicas; la competencia sobre las redes transeuropeas en los sectores de transporte, de las telecomunicaciones y de la energía (redes que reorientan los flujos de transporte y que se plasmarán en los correspondientes instrumentos de ordenación territorial y urbanística de los Estados miembros)<sup>562</sup>; la política de investigación y desarrollo tecnológico (I+D)<sup>563</sup>; las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI)<sup>564</sup>; y la política agrícola común (PAC), esta última de gran peso en el conjunto del presupuesto comunitario y reformada recientemente<sup>565</sup>.

---

*de empresas con una posición dominante del mercado, controlar los procesos de fusión y adquisición de empresas y proporcionar un marco para las ayudas estatales*. “(33) Las medidas correspondientes tienen un efecto notable sobre la distribución territorial de las actividades económicas y de las estructuras comerciales de la Comunidad. Así, la liberalización del mercado puede intensificar la competencia entre ciudadanos y regiones, generalmente en beneficio de las zonas que presenten las mejores condiciones de localización”.

<sup>561</sup> BAÑO LEÓN, José María. “El mercado público de las obras de urbanización. Notas sobre las consecuencias de la Sentencia Scala de 2001”. Cuadernos de Derecho Local, núm. 4, 2004. pp. 31-34; “Derecho Urbanístico Común” *op. cit.* pp. 67-68; y “Crónica de una decepción. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 2011 sobre el agente urbanizador”. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 24, 2011-2.

<sup>562</sup> La competencia sobre redes transeuropeas es ahora recogida en el Título XVI del TFUE (artículos 170 a 172). Tal como se indica en el ya citado Reglamento (UE) n° 1315/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (RTE), la planificación, el desarrollo y la explotación de las redes de transeuropeas de transporte contribuyen a la consecución de importantes objetivos de la Unión definidos, en particular, en la denominada “Estrategia Europa 2020” y en el Libro Blanco de la Comisión “*Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*”, como son el buen funcionamiento del mercado interior y el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial. Por su parte, con el fin de acelerar las inversiones en este campo, el Reglamento (UE) n° 1316/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, crea el llamado Mecanismo “Conectar Europa” (DOUE L 348/129, de 20.12.2013). En la ETE (37) se recuerda que las actuaciones de las RTE en el ámbito del transporte absorben más del ochenta por cien del presupuesto total de éstas, destinándose gran parte de las inversiones en la construcción de ferrocarriles de alta velocidad. Por su parte, HILDENBRAND SCHEID (“*Política de ordenación del territorio en Europa*”. *op. cit.* p. 204) afirma que se requiere una acción común y coordinada de los Estados miembros, para afrontar conjuntamente el coste de las obras y para asegurar la coherencia técnica y la coordinación temporal de las mismas. No cabe duda de que esa coordinación sería más fácil si se incardinase en Esquemas directores comunitarios, que a su vez se hicieran compatibles con los correspondientes documentos de ordenación del territorio de los Estados miembros.

<sup>563</sup> Piénsese, por ejemplo, en el Séptimo Programa Marco de acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013), instituido por la Decisión núm. 1982/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, entre cuyos programas se incluye el de medio ambiente. LOZANO CUTANDA, Blanca. “*Derecho Ambiental Administrativo*”. *op. cit.* pp. 286-287.

<sup>564</sup> Vid. artículo 309 TFUE.

<sup>565</sup> En octubre de 2011 la Comisión presentó un documento con sus propuestas relativas a “*La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*”, con las bases para debatir la nueva PAC reformada a partir de 2014. En el documento se incidía especialmente en la producción viable de alimentos, en la gestión sostenible de recursos, como el suelo, el agua o el paisaje y, en general, en el desarrollo territorial equilibrado. Recientemente ha tenido lugar la publicación del Reglamento (UE) n° 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la PAC y por el que se derogan diversos reglamentos (DOUE L 347/549, de 20.12.2013) que, entre otras cuestiones, trata de potenciar

El documento reconoce que, a pesar de la inexistencia formal de una competencia en materia de ordenación del territorio, resulta indispensable garantizar que las distintas políticas comunitarias con incidencia territorial no se contrarresten ni neutralicen entre sí<sup>566</sup>.

Pero, con independencia de lo indicado en la ETE, podemos encontrar también reguladas en el Derecho comunitario otras materias y regulaciones con incidencia en el territorio, como, por ejemplo, la Directiva 2007/2/CE, del Parlamento y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, INSPIRE (*"Infrastructure for Spatial Information in Europe"*)<sup>567</sup>, desarrollada en colaboración con los Estados miembros y países en proceso de adhesión con el propósito de hacer disponible información geográfica relevante, concertada y de calidad a fin de permitir la formulación, implementación, monitorización y evaluación de las distintas políticas con incidencia territorial de la Unión.

Esta iniciativa se sumaría al proyecto *"CORINE Land Cover"* (*Coordination of Information on the Environment*), dirigido desde 1985 por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), y que desarrolla una base de datos sobre la cobertura y uso del territorio de la UE.

Asimismo podemos hacer referencia, entre otras, a la Directiva 2012/18/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (SEVESO III)<sup>568</sup>. Esta Directiva persigue una mayor protección frente al riesgo de accidente grave por establecimientos en los que intervienen sustancias peligrosas, obligando a los Estados miembros a identificar las zonas industriales con riesgos y a adoptar las medidas apropiadas para prevenir los accidentes graves en los que estén implicadas sustancias peligrosas y a limitar sus consecuencias para el hombre y el medio ambiente, incidiendo directamente en la ordenación urbanística y territorial.

---

las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente ("sistema de condicionalidad") con el objetivo de contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible, coherente con las políticas en materia de medio ambiente, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal. Vid. DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio. *"Agricultura e industria"*, dentro de la obra colectiva: PAREJO ALFONSO, Luciano (dir.) y otros. *"Lecciones de Derecho Administrativo. Orden socioeconómico y sectores de referencia"*. 3ª ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2012. p. 714; y ROMERO GONZÁLEZ, Joan. *"Geopolítica y gobierno del territorio en España"*. op. cit. pp. 53-69. Vid., asimismo, lo indicado respecto al desarrollo rural en el capítulo I.

<sup>566</sup> "(63) Por tanto, es necesario prever anticipadamente los efectos espacialmente diferenciados de las políticas comunitarias. La realización de los objetivos de desarrollo territorial de la UE no depende sólo del volumen de recursos financieros disponibles, sino también cada vez más de la temprana colaboración entre las políticas sectoriales con efectos sobre el territorio. Desde este punto de vista, es urgente y necesario elaborar mecanismos para reforzar la cooperación dentro de los servicios de la Comisión Europea, a fin de garantizar la coherencia territorial de esas políticas. Por otra parte, es imprescindible que la Comisión proceda a estudiar y evaluar sistemáticamente los efectos territoriales de las políticas comunitarias vigentes".

<sup>567</sup> DOUE L 108, de 25.04.2007.

<sup>568</sup> DOUE L 197/1, de 24.7.2012. Esta Directiva sustituyó a la Directiva 82/501/CEE, denominada "SEVESO I" y a la Directiva 96/82/CE, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (SEVESO II) (DOUE I 10/13, de 14.1.1997).

Entre otras medidas, incluye una serie de previsiones referidas a las políticas de asignación o de utilización de suelo, ordenando que éstas contemplen la previsión de distancias adecuadas de los establecimientos que presenten tales peligros (nuevos o existentes) respecto de núcleos de viviendas, zonas frecuentadas por público, vías de comunicación y espacios de interés natural particular<sup>569</sup>.

Esta normativa tuvo su reflejo tanto en el artículo 14.7 de la LOTPP<sup>570</sup> (desarrollado por el artículo 36 del ROGTU) y también lo ha tenido en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana de 2011, cuya directriz 66 incluye un mandato a la Generalitat para formular y aprobar un “Plan de Acción Territorial de los Riesgos Inducidos”, que incluya las catástrofes tecnológicas. Por su parte, la LOTUP incluye una genérica mención a la prevención de riesgos inducidos al referirse a los espacios que integran la Infraestructura Verde (artículo 5.k) y a los criterios generales de crecimiento territorial y urbano (artículo 7), si bien contempla la posibilidad de incluir dentro de la categoría de suelo no urbanizable protegido suelos con presencia de riesgos naturales e inducidos.

Además, por su evidente repercusión en las diferentes políticas nacionales con incidencia territorial, también debemos poner de relieve el notorio fenómeno de la creciente extensión de la acción de los órganos de gobierno de las instituciones comunitarias en materia económica, a partir de la política monetaria común, y máxime tras la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012<sup>571</sup>. Muestra de ejemplo es la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España, aprobadas por el Consejo de la Unión Europea de 9 de julio de 2013.

En definitiva, podemos constatar cómo, no obstante esta ausencia formal de una competencia específica sobre ordenación del territorio en los Tratados, la realización de los fines proclamados en el artículo 3 del TUE (antiguo artículo 2), por medio de la suma de varias de las competencias contempladas en el TFUE, con sus lógicas limitaciones, está esbozando, en sentido material o de hecho, una idea de ordenación del territorio algo aproximada al concepto que consagró en su día la Carta de Torremolinos de 1983.

Habrán casos en los que la competencia comunitaria obligará a los Estados miembros (y también a los niveles infraestatales) a tomar una serie de decisiones, que pueden adoptar la forma de planes o programas (por ejemplo en materia de planificación hidrológica). En otros casos, la ausencia de una clara competencia comunitaria no será obstáculo para que las instituciones europeas utilicen fórmulas o

---

<sup>569</sup> Vid. Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas; artículo 33 y disposición transitoria tercera de la derogada Ley 2/2006, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, y el artículo 36 de la vigente Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana.

<sup>570</sup> “Las administraciones públicas tendrán en cuenta en la asignación de los usos del suelo, los objetivos de prevención de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y de delimitación de sus consecuencias”.

<sup>571</sup> Considérese en nuestro caso lo actualmente previsto en el artículo 135 de la Constitución española, reformada el 27 de septiembre de 2011, y la posterior aprobación de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago. “Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo”. Crítica. Barcelona, 2012. pp. 152 y ss.

técnicas de fomento, como son los fondos estructurales, para terminar imponiendo sus directrices no vinculantes.

Al margen de lo recogido en la ETE y en el resto de documentos arriba referenciados que dejan clara su apuesta a favor de una mayor acción por parte de la Unión Europea en cuestiones de ordenación territorial, encontramos razones que apuntan, bien a la necesidad, bien a la conveniencia u oportunidad de otorgar alguna clase de competencia a la Unión en esta materia. Fundamentalmente por la propia existencia de esa amplia serie de competencias sectoriales con evidente incidencia en el territorio, que la haría aconsejable a fin de que la Unión pudiera atender debidamente su propia dimensión territorial, lo que repercutiría en definitiva en su mejor cumplimiento y ejecución. Pero también por la paulatina adopción en los Tratados y en otros documentos normativos de una serie de objetivos y criterios territoriales, generales y específicos, propios de las políticas nacionales de ordenación del territorio, desde una perspectiva comunitaria.

Precisamente, estos razonamientos vienen siendo apuntados por parte de la doctrina, entre otros por PÉREZ ANDRÉS<sup>572</sup>, para el que, sin abandonarse a planteamientos de *lege ferenda*, a través del ejercicio de las citadas competencias sectoriales, se viene constatando la existencia de una fuerte y creciente tendencia hacia la conformación de una competencia comunitaria sobre ordenación del territorio, si bien con sus lógicas limitaciones<sup>573</sup>. Pero se viene apuntando, además, la conveniencia de reconocer a la Unión Europea una competencia en materia de ordenación territorial *stricto sensu*, que se corresponda con la dimensión europea del territorio.

Sin embargo, como ha puesto de relieve PAREJO NAVAJAS<sup>574</sup>, si bien puede hablarse de una cierta política de intervención en el territorio de nivel europeo, y no obstante las evidentes relaciones y efectos entre las políticas sectoriales comunitarias y el espacio territorial, especialmente en el caso de las políticas de medio ambiente y de cohesión económica, social y territorial, ninguna de las regulaciones que de estas materias realizan los Tratados ofrecen fundamento suficiente para construir unas bases competenciales sólidas que justifiquen, por el momento, la formación de una auténtica política de ordenación del territorio a nivel comunitario. De hecho, la propia ETE se encarga de recordar que la competencia en materia de ordenación del territorio corresponde a los Estados miembros.

No obstante, considera esta autora que, pese a la falta de atribución expresa en los Tratados de una competencia en favor de la Unión, sí hay una adhesión de los Estados miembros a los criterios y objetivos establecidos en la ETE, que recordemos fue acordada por los correspondientes Ministros responsables de ordenación del

---

<sup>572</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 217-219.

<sup>573</sup> De forma rotunda, VERCHER NOGUERA (*“La delincuencia urbanística. Aspectos penales prácticos sobre urbanismo y ordenación del territorio”*). Colex. Madrid, 2002. p. 247) afirma que es evidente que, bien de manera autónoma o bien en el contexto conceptual del medio ambiente, *“el Derecho comunitario de la ordenación del territorio es una posibilidad perfectamente real y nada aparente”*. En relación a la cuestión sobre una posible competencia específica de ordenación del territorio de la Unión Europea, *vid.* SIEDENTOPF, Heinrich. *“Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio” in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). “Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio”*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 1994. pp. 253-274; así como la bibliografía relacionada en HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *“Política de ordenación del territorio en Europa”*. *op. cit.* pp. 497-501.

<sup>574</sup> PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 128-167, 234-235, 249-250 y 412-413.



territorio de los Estados miembros. Es más, la propia Unión Europea se encuentra de este modo más vinculada a dichos criterios y objetivos, dado el nivel europeo de formalización y el acuerdo manifestado por los Estados miembros al respecto (con el matiz, en el caso español, de que las competencias sobre ordenación del territorio corresponden a las Comunidades Autónomas).

Por su parte, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ sostiene que las políticas y competencias comunitarias con incidencia territorial podrían servir para legitimar un mayor papel de la actuación de la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias sectoriales (por ejemplo, infraestructuras o medio ambiente), así como para reforzar la idea de que la política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas debería de ajustarse a las determinaciones de carácter territorial que se deriven del ejercicio de las competencias sectoriales de la Administración General del Estado<sup>575</sup>.

Para este autor se viene dando una curiosa paradoja, y es que frente a las tesis mantenidas por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional a partir de la citada STC 61/1997, de 20 de marzo (que a *grosso modo* niega al Estado la posibilidad de legislar en materia de ordenación del territorio, por considerar que se trata de una competencia exclusiva autonómica), las instituciones comunitarias vienen emprendiendo ciertas acciones que revelan una voluntad decidida de llevar a cabo una ordenación territorial de ámbito comunitario europeo.

Sin embargo, debe recordarse que el respeto de los compromisos comunitarios y la ejecución de las políticas comunitarias deben operar sin perjuicio de la forma en que los Estados miembros organicen internamente el reparto de sus competencias<sup>576</sup>. El Derecho comunitario no puede utilizarse, pues, como parámetro para la resolución de conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 252/1988, 64/1991, 115/991 y 236/1991), aunque ello sin perjuicio de la *“necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE”* (STC 252/1988)<sup>577</sup>.

---

<sup>575</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (*“Urbanismo y Ordenación del Territorio”*. *op. cit.* pp. 122 y 133-136) afirma que, al igual que existe una dimensión local o regional del territorio, hay también una dimensión europea del mismo, tal como defienden las instituciones comunitarias en una serie de documentos y considera que una competencia comunitaria de ordenación del territorio abriría una nueva vía para lograr que los Estados miembros realicen las acciones que, por sí solos, no serían capaces de llevar a cabo. El autor se pregunta también si no habría de existir por ello igualmente una dimensión nacional o española del territorio. Pues podría llegarse al absurdo de que la Unión Europea pueda repercutir sobre el espacio territorial autonómico pero no así la Administración General del Estado. Por ello considera que la Administración central debería contar, al menos, con las mismas competencias que tiene la Unión Europea, y entiende que las competencias sectoriales del Estado central aumentan su legitimidad en un contexto europeo.

<sup>576</sup> Esta idea fue tempranamente defendida por MUÑOZ MACHADO en su estudio: *“El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea”*. Civitas. Madrid, 1986.

<sup>577</sup> Recuérdese que, en nuestro ordenamiento jurídico, la disposición adicional primera de la Ley 1/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ha habilitado un procedimiento para el reparto de responsabilidades por el incumplimiento de las normas de Derecho comunitario. Este procedimiento ha sido concretado en el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (BOE núm. 161, de 6.07.2013). Tal como se indica en la exposición de motivos de esta última norma, la existencia de un procedimiento general referido a este tema constituye una gran novedad, pues sólo se disponía en el ordenamiento español de regulaciones dispersas de carácter sectorial en determinadas materias, como son la gestión de fondos comunitarios (por ejemplo, se ha producido algún

Por otro lado, señala también este último autor que, de afirmarse una competencia comunitaria de ordenación del territorio, que sirviese para realizar un concepto europeo de ordenación territorial basado en la consideración espacial de las competencias sectoriales, la cooperación transnacional, la fijación de las grandes estrategias del espacio europeo, la mejor conexión entre regiones, la cohesión territorial y el desarrollo sostenible, en España se plantearía el problema de la determinación del órgano de coordinación con la Unión Europea, por ser la ordenación del territorio competencia de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas<sup>578</sup>.

También, en el caso de afirmarse ésta, su carácter complementario o compartido, pues, en el primer caso, el papel de la Unión sería esencialmente de apoyo de las acciones de los Estados, y, en cambio, si se tratase de una competencia compartida, los Estados miembros perderían la competencia en tanto en cuanto la Unión la ejerciera, con el límite del principio de subsidiariedad (artículo 2.2 TFUE)<sup>579</sup>.

En todo caso, no debemos perder de vista que las determinaciones de índole territorial, fruto del ejercicio de las competencias sectoriales comunitarias deberán tener, en su caso, un adecuado reflejo o plasmación en los correspondientes instrumentos de ordenación territorial que elaboren las Comunidades Autónomas, así como en la planificación sectorial del Estado.

---

acuerdo en este sentido entre el Organismo pagador de la Comunitat Valenciana y el Fondo Español de Garantía Agraria), los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria, aguas o servicios de mercado interior.

<sup>578</sup> Recordemos que la adhesión de España a la Unión Europea no altera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal como se ha encargado de precisar el Tribunal Constitucional (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre y 79/1992, de 28 de mayo, entre otras). La traslación al derecho interno y, en su caso, la ejecución de la normativa comunitaria debe seguir el reparto competencial dispuesto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. En relación a esta cuestión, la reforma operada en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV) por medio de la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, incluyó como novedad, en el nuevo artículo 61.3,d) que la Comunitat Valenciana ostenta, *“como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado”, “la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias”*. Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *“Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General”*. Tomo III. Iustel. Madrid, 2009. pp. 490-511.

<sup>579</sup> El autor recuerda que uno de los principales motivos de la reciente reforma institucional europea fue la simplificación y clarificación del sistema de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros (IK 2004, Declaración 23 del Tratado de Niza), y considera que el reconocimiento de una competencia en ordenación del territorio contribuiría a precisar sus límites y conocer sus contornos. El principio de complementariedad, que ha encontrado eco en las últimas reformas de los Tratados, tiene la ventaja de que reconoce competencias en favor de la Unión sin que ello suponga una total pérdida o fuerte menoscabo de las competencias de los Estados miembros. Sin embargo, entre las desventajas el autor apunta que el empleo de diversos conceptos jurídicos indeterminados (tales como *“apoya”, “contribuye”, “ayuda”, “fomenta”, etc.*) hacen más difícil la aplicación de los preceptos, al tiempo que dejan la cuestión en manos del TJUE, opción ésta no siempre deseable. (*“Urbanismo y Ordenación del Territorio”*. op. cit. pp. 134-136).

**A. Política de medio ambiente como sustento principal para una eventual competencia comunitaria de ordenación del territorio. Especial referencia a la protección del suelo y a la evaluación ambiental de los planes.**

El creciente interés de la Unión Europea por el medio ambiente es consecuencia de la preocupación de las sociedades actuales por esta materia y por su directa relación con el correcto funcionamiento del mercado único.

La Estrategia 2020 de la UE incluye una *“Hoja de ruta para avanzar en una Europa eficiente en el uso de los recursos”* y recoge los objetivos y los medios para transformar la economía actual basada en el uso intensivo de los recursos en un nuevo modelo de crecimiento basado en el uso eficiente de éstos.

Ya nos referimos en el capítulo I a la relación entre medio ambiente y ordenación del territorio, así como a las distintas etapas o hitos por los que ha pasado la protección del medio ambiente en la Unión. Recordemos que fue con el Acta Única Europea de 1986<sup>580</sup> cuando el medio ambiente pasó a ser una competencia comunitaria, consagrándose definitivamente con el Tratado de Maastricht de 1992, que sentó los objetivos y principios de la misma, permitiéndose a la actual Unión Europea dictar normas que inciden directamente en esta materia<sup>581</sup>. Los preceptos que contienen los principios, objetivos y condiciones de actuación de esta política se han mantenido con algunas modificaciones puntuales en los sucesivos Tratados.

El artículo 3.3 (antiguo artículo 2) del TUE, en su versión de Lisboa señala que la Unión *“obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”* y el artículo 11 del TFUE (antiguo artículo 6) recoge el principio de integración de las consideraciones ambientales en el resto de las políticas sectoriales.

Por otro lado, en el preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión se proclama que ésta *“trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible”*.

El principio de sostenibilidad proyectado sobre la ordenación territorial es entendido en la ETE desde una triple dimensión ambiental (protección de los recursos naturales en sentido amplio, lo que incluiría también el patrimonio cultural<sup>582</sup> y algunos

---

<sup>580</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. *“El ambiente y el Acta Única Europea”*. Noticias de la Unión Europea, núm. 51, 1989. pp. 69-76.

<sup>581</sup> Posteriormente, con el Tratado de Ámsterdam, que introdujo el “desarrollo sostenible” como un objetivo explícito, la política de medio ambiente cobrará una mayor importancia dentro de las políticas comunitarias. Recordemos que otros hitos destacables para el objetivo comunitario de desarrollo sostenible han sido la ETE, la Estrategia europea 2020, la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea (Consejo de Gotemburgo, 2001), la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles (Leipzig, 2007) o la Estrategia temática para el Medio Ambiente Urbano. Por otra parte, el proyecto de Constitución europea incorporó las previsiones que sobre el desarrollo sostenible se contenían en el Tratado de Niza, que si bien no introdujo modificaciones sustanciales en esta materia, abrió la aplicación de los objetivos y medidas medioambientales a la Unión ampliada. Para una visión general sobre la evolución histórica de la competencia de la Unión Europea para la protección del medio ambiente, *vid.* LOZANO CUTANDA, Blanca. *“Derecho Ambiental Administrativo”*. *op. cit.* pp. 214-230.

<sup>582</sup> El artículo 161 del TFUE (antiguo artículo 151 del TCE) establece que *“la Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su*

elementos del medio urbano que conforman el medio físico o entorno en el que se desarrolla la vida humana), económica (competitividad y crecimiento adecuado) y social (mantenimiento de la cohesión social). Este principio se encuentra consagrado actualmente, a nivel de legislación básica estatal, en el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo.

A la competencia de medio ambiente se dedica el actual Título XX del TFUE (artículos 191 a 193). Recordemos que esta competencia, cuyos objetivos se encuentran explicitados en el artículo 191.1 y 2 (antiguo artículo 174.1 y 2 TCE)<sup>583</sup>, se debe materializar con base en los principios de cautela y de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y de quien contamina paga (artículo 191.2 TFUE)<sup>584</sup>.

Un elemento fundamental de la política comunitaria en materia de medio ambiente han sido los sucesivos Programas de Acción (artículo 192 TFUE), que han proporcionado el marco para la actuación medioambiental de la Unión desde 1973. Cabe destacar que el Quinto Programa (1993-2000) consideró la planificación sectorial y espacial como uno de los instrumentos que habían de utilizarse para la consecución del objetivo del desarrollo sostenible.

Por su parte, el Sexto Programa (2002-2010)<sup>585</sup>, se refería, entre otras muchas cuestiones, al papel de la planificación y gestión de los usos del suelo, si bien

---

*diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común*". En efecto, la preservación y puesta en valor de los bienes y espacios culturales es una de las habituales determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial. En muchas ocasiones éstos suelen incluir catálogos de bienes y espacios protegidos de carácter cultural, así como otras medidas de protección. Sobre esta cuestión, *vid.* CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. "Conclusiones del Consejo, de 21 de mayo de 2014, sobre el patrimonio cultural como recurso estratégico para una Europa sostenible" (2014/C 183/08) (DOUE C 183/36, de 14.6.2014). En este documento se destaca que el patrimonio cultural desempeña un papel específico en la consecución de los objetivos estratégicos de "Europa 2020", "porque tiene repercusiones sociales y económicas y contribuye a la sostenibilidad medioambiental".

<sup>583</sup> Estos objetivos son la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático. Asimismo, alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. En cuanto a las condiciones de la acción ambiental de la Unión, el artículo 191.3 del TFUE señala que deberá tenerse en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de la acción; y el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones. *Vid.* LOZANO CUTANDA, Blanca. "Derecho Ambiental Administrativo". *op. cit.* pp. 254-256; y PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 173-190.

<sup>584</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. "Derecho Ambiental Administrativo". *op. cit.* pp. 256-267; y PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 190-198. Además de estos principios, esta última autora enumera otros, que tendrían en común su relación con la forma de materialización de las competencias, como son el de "trasversalidad" o de integración de los principios en las restantes políticas comunitarias; la horizontalidad de la acción ambiental; la optimización de la protección del medio ambiente, y el principio de subsidiaridad en el ámbito del medio ambiente.

<sup>585</sup> Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente ("Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos"), adoptado mediante Decisión nº. 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002 (DOUE L 242, de 10.09.2002). Sus cuatro ámbitos de acción prioritarios han sido: cambio climático; biodiversidad; medio ambiente

reconocía que “el único papel que puede desempeñar la Comunidad es impulsar y propiciar una planificación eficaz y políticas adecuadas a nivel local y regional”. Como desarrollo del mismo se elaboraron por la Comisión una serie de estrategias temáticas, refiriéndose específicamente una de ellas a la protección del suelo<sup>586</sup>.

Recientemente, mediante Decisión nº 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, ha sido adoptado el Séptimo Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 (“*Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*”)<sup>587</sup>.

El nuevo Programa, ahora General, al superar el estricto sector ambiental e integrar plenamente las consideraciones ambientales en otras políticas, se basa en las iniciativas adoptadas en el marco de la Estrategia Europa 2020. Relaciona nueve “objetivos prioritarios”, para los que, tras describir la situación y los problemas de partida, y las medidas o acciones adoptadas, marca una serie de medidas necesarias a abordar<sup>588</sup>.

Por otra parte, debemos dejar constancia del importante desarrollo que han experimentado durante los últimos años las medidas de la Unión para la financiación de actuaciones medioambientales<sup>589</sup>, entre las que cabe destacar el Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (“*L’Instrument Financier pour l’Environnement*” o LIFE), establecido en 1992, y que, a diferencia de los fondos estructurales o del Fondo de Cohesión (que también atiende acciones medioambientales), sí opera en toda la Unión Europea.

La financiación de actuaciones medioambientales adquiere mayor importancia si cabe en la medida en que la nueva programación de los fondos estructurales (2014-2020) está concebida como el instrumento financiero para la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, siendo una de sus líneas estratégicas el “crecimiento sostenible”.

---

y salud; y gestión sostenible de los recursos naturales y residuos. Este Programa finalizó en julio de 2012, si bien siguen aplicándose algunas de sus medidas y acciones iniciadas en el marco del mismo.

<sup>586</sup> Las Estrategias Temáticas debían ceñirse a los siguientes campos: contaminación atmosférica; prevención y reciclaje de residuos; protección y conservación del medio marino; protección del suelo; utilización sostenible de recursos naturales; y medio urbano.

<sup>587</sup> DOUE L 354, de 28.12.2013.

<sup>588</sup> Objetivo prioritario nº 1: proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE (incluyendo una expresa mención a la protección del recurso suelo); nº 2: convertir a la UE en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva; nº 3: proteger a los ciudadanos de la UE de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar; nº 4: maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la UE; nº 5: mejorar la base de información de la política de medio ambiente; nº 6: asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y fijar correctamente los precios; nº 7: intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas; nº 8: aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE; y nº 9: reforzar la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial.

<sup>589</sup> Existen ayudas económicas que, pese a no encuadrarse en la protección del medio ambiente, sí presentan aspectos medioambientales, como la financiación de algunos programas de investigación y de enseñanza; los préstamos y las facilidades de financiación otorgados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI); las ayudas financieras a determinadas acciones con cargo al FEDER y al Fondo de Cohesión; y los fondos de la PAC orientados al desarrollo rural sostenible (FEADER). LOZANO CUTANDA, Blanca. “*Derecho Ambiental Administrativo*”. *op. cit.* pp. 285-297.

Centrándonos en nuestro objeto de estudio, y como ya indicamos, el artículo 192.2 del TFUE (antiguo artículo 175.2 TCE) incluye referencias expresas a la ordenación territorial y a la utilización del suelo. En concreto, el precepto prevé la adopción de medidas que afecten, entre otras materias, a la ordenación del territorio y a la utilización del suelo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, si bien exceptuando la regla general del procedimiento ordinario y estableciendo la exigencia de unanimidad en el Consejo, lo que *a priori* hace suscitar la duda de si se estaría amparando un título competencial para desarrollar una política de ordenación del territorio o de si, en realidad, pudiera ésta desarrollarse como parte de la política comunitaria de medio ambiente<sup>590</sup>.

Sin embargo, como señalan HILDENBRAND SCHEID y PAREJO NAVAJAS<sup>591</sup>, del análisis de la regulación sobre la política de medio ambiente contenida en el actual Título XX del TFUE, no se justifica la formación de una política comunitaria de ordenación del territorio desde el punto de vista de las competencias expresas. Ello porque la ordenación del territorio no encaja plenamente en el concepto de medio ambiente que se extrae de la regulación que realiza el TFUE (especialmente de los objetivos y principios). Y también porque, además, en la escueta referencia del citado artículo 192.2 TFUE a las medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo, el territorio sería considerado simplemente como un recurso natural más, parte de la política de medio ambiente, aplicándose un procedimiento de decisión específico más exigente cuando de tales medidas de carácter ambiental pudieran derivarse efectos de ordenación del territorio. Nos encontramos, pues, únicamente ante medidas de claro sentido instrumental al servicio de ese concreto procedimiento, incluido en la política de medio ambiente.

Pero tampoco se puede deducir un apoderamiento implícito sobre esta materia en favor de la Unión, dado que la adopción de medidas de ordenación del territorio ya se encuentra contemplada, sólo que con ese carácter instrumental, dentro de la política de medio ambiente, previsión que excluye la “teoría de la imprevisión” que se deduce del artículo 352 TFUE (antiguo artículo 308 TCE), que es presupuesto para utilizar esta técnica.

---

<sup>590</sup> Considera VERCHER NOGUERA (“*La delincuencia urbanística. Aspectos penales prácticos sobre urbanismo y ordenación del territorio*”. *op. cit.* pp. 242-243) que el hecho de que se exija la unanimidad no tiene por qué suponer necesariamente un obstáculo en el desarrollo de la ordenación del territorio a nivel europeo por varias razones: (i) la no dificultad para alcanzar acuerdos para legislar en la materia, siendo que se tratará de una unanimidad de mínimos; (ii) por las aportaciones del Tribunal de Justicia (asunto C-36/98), que ha señalado que la unanimidad viene referida a medidas relacionadas con la ordenación del territorio y la utilización del suelo pero cuantitativamente hablando, no cualitativamente; y (iii) porque la integración europea pasa en la actualidad por la integración del medio ambiente en todas las políticas sectoriales.

<sup>591</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “*Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio*”. *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, núm. 1, 1996. p. 69; y PAREJO NAVAJAS, Teresa. *op. cit.* pp. 167-168 y 202-235. Según esta autora, en el fondo se trata de una norma de procedimiento dirigida a establecer un régimen de decisión especial –y más vinculado a las políticas nacionales– en el caso de que las medidas de medio ambiente impliquen ordenación del territorio. Dicho carácter procedimental habría sido puesto de relieve por el Ministerio federal para la ordenación del territorio del Gobierno alemán, en un informe de 1993 (*Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1994: Raumordnungsbericht 1993, Bonn-Bad Godesberg*, pp. 200 ss.).

En todo caso, y a pesar de las limitaciones arriba apuntadas, en la actualidad resulta evidente que la Unión Europea se muestra cada vez más decidida en proteger el medio ambiente mediante la planificación territorial y urbanística de los Estados miembros. A nivel horizontal de Directivas, es creciente y expansiva la regulación que viene transformando muchos de los clásicos capítulos de nuestro Derecho. De hecho, como señala TRAYTER, se persigue una uniformización en la política de protección ambiental, haciendo uso de técnicas mucho más incisivas a nivel comunitario<sup>592</sup>.

Entre las actuaciones emprendidas por la Unión en materia de medio ambiente se incluyen varias que inciden directamente en la ordenación del territorio, y específicamente, con los usos del suelo.

Podemos empezar citando, por ejemplo, la creación de la Red Ecológica Europea Natura 2000, por la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (“Directiva Hábitat”), cuyo artículo 10 apunta directamente a las políticas nacionales de ordenación del territorio<sup>593</sup>.

Dicha Red, *“compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural”*. En la Red deben incluirse, además, las zonas de especial protección de las aves (ZEPA), designadas por los Estados miembros de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (“Directiva Aves”)<sup>594</sup>, norma que obligó a España a declarar como espacios exentos de urbanización determinados terrenos a fin de proteger el hábitat de las aves de esas zonas.

El artículo 43 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, señala de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE, que los ámbitos terrestres y marítimos más adecuados para la conservación de las especies de aves que se relacionan en el anexo IV de esa ley, en relación con el anexo I de la citada directiva, serán declarados ZEPA<sup>595</sup>.

En la actualidad, la Comunitat Valenciana es, en términos porcentuales, una de las CCAA que más superficie de su territorio aporta a la “Red Natura 2000”, junto con las Islas Canarias y la Comunidad de Madrid.

Inicialmente fueron declaradas dieciocho ZEPA en la Comunitat Valenciana (con una superficie total de 277.239 hectáreas). No obstante, la Comisión Europea consideró que las ZEPA de siete Comunidades Autónomas, entre ellas la valenciana, eran insuficientes para asegurar la adecuada conservación de las especies de aves, lo

---

<sup>592</sup> TRAYTER, Joan Manuel. *“Derecho Urbanístico de Cataluña”*. op. cit. pp. 64-65.

<sup>593</sup> *“Cuando lo consideren necesario, los Estados miembros en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo y, especialmente, para mejorar la coherencia ecológica de la Red Natura 2000, se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres”* (artículo 10). (DOUE L 206, de 22.7.1992).

<sup>594</sup> Hoy sustituida por su versión codificada, esto es, por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

<sup>595</sup> Actualmente, artículo 44, de acuerdo con la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007.

que motivó la presentación por la Comisión Europea de una demanda judicial contra el Reino de España ante el Tribunal de Justicia (asunto C-235/04), dando lugar a la sentencia de 28 de junio de 2007<sup>596</sup>.

Ello supuso que el Consell, mediante acuerdo de 5 de junio de 2009<sup>597</sup>, tuviera que ampliar la Red de ZEPA de la Comunitat Valenciana, lo que dio lugar a recursos ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, respecto a la ZEPA núm. 22 (“Montañas de la Marina”) en relación con la zona 14 del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana<sup>598</sup>. También respecto a la ZEPA núm. 43 (“Sierra Escalona Dehesa de Campomamor”)<sup>599</sup>.

---

<sup>596</sup> Esta sentencia declaró literalmente que *“el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, en su versión modificada; en particular, por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997, al no haber clasificado como zonas de protección especial para las aves territorios suficientes en superficie en las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de esta directiva, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo”*. Destaca también una sentencia anterior, de 2 de agosto de 1993 (asunto C-355/90 Marismas de Santoña), en la que se declaró que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían por haber omitido clasificar determinadas marismas como zona de protección especial para las aves y haber efectuado trabajos de infraestructura y actividad económica sin respetar las exigencias de la Directiva. Por parte del Tribunal de Justicia se han venido produciendo otros pronunciamientos relacionados con la problemática de las ZEPA, al iniciar la Comisión procedimientos contra determinados Estados miembros por incumplimiento de obligaciones derivadas de la citada Directiva 79/409.

Existe una interesante aportación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la cuestión de los espacios susceptibles de protección y no reconocidos como tales o privados de reconocimiento. Así, la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 27 de febrero de 2003 (asunto C-415/2001) condenó al Reino de Bélgica por no asegurar que la inclusión de una parte de su territorio como ZEPA conllevara la aplicación de medidas de protección y de conservación adecuadas, entre otras cuestiones. Por su parte, la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 6 de marzo de 2003 (asunto C-240/2000) condenó a Finlandia *“al no haber clasificado de forma definitiva y completa las zonas de protección especial situadas en su territorio”*. También la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 20 de marzo de 2003 (asunto C-143/2002) condenó a la República Italiana por no adoptar medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y al adoptar el Estado miembro medidas normativas que impiden evitar el deterioro de estos espacios. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *“Urbanismo y Ordenación del Territorio”*. op. cit. p. 119; y MUÑOZ AMOR, María del Mar. *“La difícil tarea de poner ‘barreras administrativas al campo’”*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 286, 2013. p. 172.

<sup>597</sup> DOCV núm. 6031, de 09.06.2009. La ampliación supuso un incremento sustancial de la superficie total de las ZEPA, obtenido con veinticinco nuevas ZEPA y mediante modificaciones de distinta entidad en los límites de dieciséis de las dieciocho ZEPA existentes en el momento de entrada en vigor de dicho acuerdo. La red ampliada quedó configurada con cuarenta y tres ZEPA.

<sup>598</sup> Nos referimos a la sentencia de la sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ-CV (recurso 298/2009), cuyo ponente fue el magistrado Edilberto NARBÓN LAÍNEZ. Vid. el comentario a esta sentencia in MUÑOZ AMOR, María del Mar. *“La difícil tarea de poner ‘barreras administrativas al campo’”*. op. cit. pp. 180-189.

<sup>599</sup> Nos referimos, por una parte, a la sentencia de la sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ-CV (recurso 298/2009), cuyo ponente fue el magistrado Edilberto NARBÓN LAÍNEZ. Vid. el comentario a esta sentencia in MUÑOZ AMOR, María del Mar. *“La difícil tarea de poner ‘barreras administrativas al campo’”*. op. cit. pp. 180-189. Por otra parte, respecto a la ZEPA 43, vid. STS de 8 de julio de 2015 (recurso núm. 2692/2013).



Además, mediante Orden ministerial de 9 de julio de 2014, se ha procedido a declarar 39 ZEPA marinas, afectando tres de ellas a tramos del litoral valenciano<sup>600</sup>.

Por otra parte, los Estados miembros debían contribuir a la constitución de la “Red Natura 2000”, proponiendo listados de “lugares de interés comunitario” (LIC).

En nuestro caso, el Consell también aprobó, mediante acuerdo de 10 de julio de 2001, la lista y delimitación de los LIC que debían ser propuestos a la Comisión Europea como contribución a la constitución de la “Red Natura 2000”. La inclusión de estos espacios en la Red se vio confirmada posteriormente con la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006, por la que se adoptó, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de LIC de la Región Biogeográfica Mediterránea [notificada con el número C (2006) 3261].

Los LIC deben ser posteriormente declarados (en nuestro caso por parte de la CCAA) como “zonas especiales de conservación” (ZEC), de conformidad con lo establecido en el artículo 4.4 de la Directiva y en el artículo 43.3 de la mencionada Ley 42/2007, así como en el artículo 29 bis 4 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana<sup>601</sup>. De esta última ley se desprende que las medidas de conservación deben contenerse en las denominadas normas de gestión, que son equivalentes a los planes o instrumentos de gestión mencionados en el artículo 45.1 de la Ley 42/2007<sup>602</sup>. Estas normas de gestión deben recoger, además, las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats y las alteraciones de las especies que motivaron la inclusión de esos espacios en la Red<sup>603</sup>. Asimismo, la Directiva de Aves también exige que en las ZEPA se establezcan medidas de conservación al objeto de procurar la supervivencia y la reproducción de las especies que motivaron su declaración.

De este modo, las ZEPA y las ZEC que se declaren a partir de los LIC forman parte de la “Red Natura 2000”.

Procede dejar constancia de la nueva redacción del artículo 8.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, redacción operada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas (texto legal que incorpora, a su vez, las Directivas relativas a la eficiencia energética), que para la alteración de la delimitación de los espacios incluidos en la “Red Natura 2000” (que sólo podrá llevarse a cabo cuando así lo justifiquen los cambios provocados por la evolución natural científicamente demostrada), prevé un procedimiento especial que

---

<sup>600</sup> Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran Zonas de Especial Protección para las aguas marinas españolas. (BOE núm. 173, de 17.07.2014). Se trata del espacio marino de Tabarca-Cabo de Palos, de la plataforma-talud marinos del Cabo de la Nao y del espacio marino del Delta de l'Ebre-Illes Columbretes.

<sup>601</sup> Esa declaración debe acompañarse de la aprobación de las necesarias medidas de conservación que respondan a las exigencias ecológicas de los hábitats y las especies que motivaron la inclusión de esos espacios en la “Red Natura 2000”, tal como prevé el artículo 6.1 de la Directiva 92/43/CEE, así como los artículos 42.3 y 45.1 de la Ley 42/2007, y los artículos 14 *quáter*. 1.a y 29 *bis*. 4 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat.

<sup>602</sup> *Vid.* redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, de modificación de la Ley 42/2007.

<sup>603</sup> Por ejemplo, mediante Decreto 36/2013, de 1 de marzo, del Consell, se declararon como ZEC determinados LIC constituidos por cavidades subterráneas, aprobándose su Norma de Gestión (DOCV núm. 6977, de 04.03.2013).

contempla, entre otros requisitos, la necesidad de un informe de la Comisión Europea<sup>604</sup>.

Por parte del legislador valenciano También se establecieron especiales cautelas en cuanto al régimen de los espacios protegidos de esta Red. Concretamente, en el capítulo VI de la Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat<sup>605</sup>, que modificó diversos preceptos de la ya citada Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana.

También podemos referirnos a la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, también conocida como la Directiva Marco del Agua<sup>606</sup>. Esta Directiva establece un marco comunitario para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas, bajo la tutela de los principios de sostenibilidad, de no deterioro, de racionalidad económica y recuperación de costes de los servicios asociados a la gestión del agua, de precaución y adaptación, y de gestión participada. Destaca su apartado 2, que advierte que *“la buena calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población”*.

La Ley 11/2005, de 22 de junio, modificó el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), exigiendo a los organismos de cuenca un pronunciamiento sobre la existencia y suficiencia de recursos hídricos con relación a los planes o actos de las Comunidades Autónomas y entes locales. A las controversias competenciales surgidas en torno a esta cuestión, tal como veremos en el capítulo siguiente, tratará de dar posteriormente respuesta el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Además de la ya citada Directiva 2012/18/UE (SEVESO III), otras actuaciones emprendidas por la UE en materia de medio ambiente con claras repercusiones en la ordenación del territorio son las relativas a la gestión integrada de zonas costeras (GIZC)<sup>607</sup> o al fomento de las infraestructuras verdes, a las que ya nos referimos en anteriores páginas.

Asimismo, la Unión Europea ha establecido una serie de objetivos en el llamado Paquete 20-20-20 “Energía y Cambio Climático”, que establece dos objetivos obligatorios para los Estados miembros: la reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y la elevación de la contribución de las energías renovables al 20% del consumo, junto a un objetivo indicativo, de mejorar la eficiencia energética en un 20%<sup>608</sup>.

---

<sup>604</sup> Esta medida tiene su reflejo, a su vez, en lo previsto en el artículo 45.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. La Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, habilita al Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente para desarrollar reglamentariamente el procedimiento de comunicación a la Comisión.

<sup>605</sup> DOCV núm. 6429, de 31.12.2010.

<sup>606</sup> DOUE L 327, de 22.12.2000.

<sup>607</sup> GALERA RODRIGO, Susana y HERNÁNDEZ-BATALLER, Bernardo. *“Crónica Europea VI”*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 286, 2013. pp. 127-130.

<sup>608</sup> La Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE crea un marco

Por otra parte, no cabe olvidar que desde la competencia en materia de medio ambiente, la Unión está incidiendo de forma progresiva en el tratamiento de la regulación de las zonas urbanas, por medio de normas sobre tratamiento de aguas residuales y residuos, movilidad sostenible<sup>609</sup>, contaminación acústica y atmosférica<sup>610</sup>.

Además, en una serie de documentos no normativos referidos al medio ambiente urbano se viene insistiendo, entre otras cuestiones, en las bondades del modelo de ciudad compacta, advirtiéndose de los inconvenientes del modelo de urbanización dispersa, como son el impacto ambiental, la segregación social y la ineficiencia económica (costes energéticos, de la construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos)<sup>611</sup>.

Otras muchas disposiciones comunitarias afectan indirectamente a nuestro objeto de estudio o al uso del suelo, como son la Directiva marco sobre la Estrategia Marina<sup>612</sup>, la Directiva sobre las Aguas Residuales Urbanas, la Directiva sobre Nitratos, la Directiva sobre Inundaciones, la Directiva sobre la Calidad del Aire y las directivas asociadas.

Por último, no cabe olvidar la incidencia sobre los distintos instrumentos de ordenación del territorio de las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, incorporadas por la Ley 27/2006, de 18 de julio, sobre derechos de acceso, participación pública y acceso

---

común para fomentar la eficiencia energética dentro de la Unión y establece acciones concretas para materializar el potencial de ahorro de energía no realizado.

<sup>609</sup> La Comisión Europea publicó el 25 de septiembre de 2007 el Libro Verde *“Hacia una nueva cultura de la Movilidad Urbana”* [COM(2007) 551 final]. Posteriormente ha visto la luz la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de diciembre de 2013, *“Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”* [COM (2013) 913 final] y el Dictamen del Comité de las Regiones *“Paquete sobre movilidad urbana”* (2014/C 271/04, de 19.8.2014). En España, el Consejo de Ministros aprobó el 30 de abril de 2009 la *“Estrategia Española de Movilidad Sostenible”*, refiriéndose también el Texto Refundido de la Ley de Suelo a esta cuestión en su artículo 16.1.c). En el ámbito valenciano, resulta obligada la referencia a la Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 6495, de 05.04.2011).

<sup>610</sup> Resulta cada vez más frecuente que en los sistemas de planificación y uso del suelo, se establezcan límites a la contaminación acústica en relación con las infraestructuras. De igual modo, desde la evaluación ambiental de planes comienzan a considerarse límites de contaminantes atmosféricos en relación con la implantación o la evolución de las zonas urbanas e industriales.

<sup>611</sup> Puede verse, como ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *“Estrategia temática para el medio ambiente urbano”* [COM (2005) 718 final], adoptada en el marco del VI Programa de Acción en materia de medio ambiente. También los Dictámenes del Comité de las Regiones: *“El Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente y las ciudades sostenibles”* (2014/C 271/05, DOUE C 271/25, de 19.8.2014) y *“Hacia una política urbana integrada para la Unión Europea”* (DOUE C 271/03, de 19.8.2014). Podemos encontrar interesantes reflexiones sobre el problema de la expansión urbana, el fomento de la vivienda en los centros urbanos, la localización de las infraestructuras y las zonas verdes o el transporte urbano sostenible, entre otras cuestiones. De hecho, una de las novedades de la nueva programación de fondos comunitarios es la concepción de las ciudades como motores de la economía europea, a la vista de que aproximadamente un 68% de la población de la UE vive en regiones metropolitanas. GALERA RODRIGO, Susana y HERNÁNDEZ-BATALLER, Bernardo. *“Crónica Europea VI”*. op. cit. pp. 124-125.

<sup>612</sup> Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (DOUE L 257/135, de 28.8.2014).

a la justicia en materia de medio ambiente, en lo que se refiere a materias de información, participación y control judicial, si bien cabe recordar que el Texto Refundido de la Ley de Suelo también se refiere al derecho y garantías de publicidad (artículo 11), de participación efectiva en los procedimientos de elaboración y aprobación (artículo 4.e), y de acción pública (artículo 4.f), incluida la jurisdiccional (artículo 48).

**a) Los intentos de establecer un marco comunitario para la protección del suelo.**

La protección del suelo como recurso natural no renovable la podemos encontrar tempranamente en la Carta Europea del Suelo del Consejo de Europa (1972). También, en el ámbito internacional, en la Carta Mundial de los Suelos de la FAO (1982) o más recientemente en los acuerdos de Río 2012 sobre la buena gestión de las tierras y el suelo y el compromiso para evitar su degradación<sup>613</sup>.

En estos últimos años, en el plano de la política comunitaria de medio ambiente, también se va abriendo tímidamente una línea de trabajos y actuaciones dirigidos a la protección de este recurso natural. La Agencia Europea de Medio Ambiente estimó entre 150.000 y 300.000 el número de áreas o zonas contaminadas en Europa occidental, situación que determinaría que el Parlamento Europeo recomendara a la Comisión la elaboración de una Estrategia Temática para la Protección del Suelo en 2002<sup>614</sup>.

Recordemos que el Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (2002-2010) ya se refirió al papel de la planificación y gestión de los usos del suelo<sup>615</sup>, aún reconociendo que *“el único papel que puede desempeñar la Comunidad es impulsar y propiciar una planificación eficaz y políticas adecuadas a nivel local y regional”*.

---

<sup>613</sup> En las conclusiones del VII Congreso Internacional de Ordenación (*“Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo”*. Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2014) se advirtió que el suelo fértil está en retroceso, lo que implica altos riesgos para la seguridad alimentaria global. En relación a la temática sobre la protección del recurso suelo en el marco de la política comunitaria de medio ambiente, puede consultarse nuestro trabajo: MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio y GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA. *“VII Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente 2014-2020 y Huerta de Valencia”*, in Sanchis-IBOR, C. y otros (Eds.), *“Irrigation. Society. Landscape. Tribute to Thomas F. Glick”*. Universitat Politècnica de València, 2014. pp. 1042-1052.

<sup>614</sup> Comunicación de la Comisión, de 16 de abril de 2002, *“hacia una Estrategia temática para la protección del suelo”* [COM (2002) 179 final].

<sup>615</sup> Apartado 2.5: *“Introducción de la Dimensión Medioambiental en las Decisiones sobre Planificación y gestión de los Usos del Suelo”*. Se recuerdan los impactos de la planificación local y regional sobre el medio ambiente: *“Esos impactos pueden ser directos, como la destrucción de hábitats y paisajes, o indirectos, por ejemplo cuando contribuyen a aumentar el tráfico y, por tanto, la congestión, la contaminación atmosférica y la emisión de gases de efecto invernadero. Esos impactos son especialmente preocupantes en zonas urbanas y costeras, que es donde se registra mayor presión y surgen más conflictos por los usos y explotación del suelo”*.

No obstante, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el Derecho alemán, donde la temática del suelo es abordada desde una perspectiva más integral, hasta el momento la UE viene ofreciendo un enfoque limitado y sectorial, con una perspectiva más centrada en el marco de la política ambiental (única habilitación para la adopción de medidas de utilización del suelo) y su tratamiento a efectos de su prevención y gestión a los residuos<sup>616</sup>.

Posteriormente, en la Comunicación de la Comisión “*Estrategia temática para la protección del suelo*”, de 22 de septiembre de 2006<sup>617</sup>, se pone el acento en el papel del suelo como recurso natural, no renovable, al menos a escala humana, y se apunta la necesidad de adecuar los distintos usos a las características del suelo, evitando el sellado de nuevos suelos y preservando, entre otros, los suelos de alta capacidad agrícola<sup>618</sup> frente a distintas presiones, incluida la urbanística. El planteamiento estaba en línea con la citada “*Estrategia temática para el medio ambiente urbano*”, adoptada también en el marco del VI Programa, y que propugnaba el modelo de ciudad compacta, advirtiendo de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada.

El documento reconoce que las disposiciones adoptadas hasta el momento en los distintos ámbitos europeos, nacionales e internacionales no constituyen una política coherente de protección de este recurso natural, recomendando la adopción de una “Directiva marco flexible” como el medio más adecuado.

Con este fin se elaborará por la Comisión una propuesta de Directiva “*por la que se establece un marco para la protección del suelo y se modifica la Directiva 2004/35/CE*”<sup>619</sup>, en la que se dibuja un marco común para la protección del suelo, basado en los principios de preservación de sus funciones, prevención y mitigación de los efectos de su degradación, restauración de los terrenos degradados e integración en otras políticas sectoriales.

El Parlamento Europeo adoptó en primera lectura el dictamen sobre la propuesta de noviembre de 2007, pero en el Consejo de Medio Ambiente de marzo de 2010 una minoría de Estados miembros bloqueó la tramitación apelando al principio de

---

<sup>616</sup> Este es el enfoque que habría sido confirmado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de septiembre de 2004 (asunto C-1/03, caso Paul Van de Walle y otros y Texaco Belgium, S.A.). La recuperación de los suelos contaminados ha sido una de las prioridades del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Técnico de la Unión (2007-2013). Además, la Directiva 2004/35/CE del Parlamento y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales (Directiva transpuesta al Derecho español por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental) aborda también la problemática de la contaminación de los suelos. Al igual que la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre residuos, transpuesta por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. BASSOLS COMA, Martín. “*El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea*”. *op. cit.* pp. 24-27.

<sup>617</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al CESE y al Comité de las Regiones, “*Estrategia temática para la protección del suelo*”, adoptada el 22 de septiembre de 2006 [COM (2006) 231 final].

<sup>618</sup> Cabe destacar que la última reforma de la PAC, siguiendo las pautas del Reglamento (CE) nº 1782/2003, establece un marco de normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra, a partir del cual los Estados miembros deben adoptar medidas nacionales atendiendo a sus características específicas, incidiendo en mecanismos de prevención de la erosión del suelo, del mantenimiento de su materia orgánica y estructura.

<sup>619</sup> COM (2006) 232 final.

subsidiariedad y alegando costes y cargas administrativas excesivos. Desde entonces, y a pesar del interés mostrado por instituciones como la Comisión<sup>620</sup> o el Comité de las Regiones<sup>621</sup>, poco se ha avanzado en esta cuestión, obteniendo los distintos Estados miembros desiguales resultados en la materia.

Ello no obsta a que varios de los objetivos prioritarios del VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente (2014-2020) sigan poniendo especial énfasis en el problema de la degradación del suelo.

Así, el primer objetivo prioritario contiene una expresa mención a la protección del recurso suelo (especialmente los suelos fértiles agrícolas) y al problema de la gestión de nitrógeno y fósforo como nutrientes.

Ante la creciente urbanización y sellado del suelo, apuesta por la necesaria adopción de decisiones más sostenibles en materia de ordenación del territorio por parte de los Estados miembros. También deben establecerse metas en relación con el suelo y el uso sostenible del mismo, apliándose la utilización de infraestructuras verdes para paliar su fragmentación<sup>622</sup>.

Para el séptimo objetivo prioritario, la incorporación de la Infraestructura Verde en planes y programas conexos puede contribuir a superar la fragmentación de hábitats y a preservar o restaurar la conectividad ecológica. También a que el desarrollo de las políticas sectoriales de la UE y de los Estados miembros favorezca la consecución de objetivos y metas pertinentes en materia de clima y medio ambiente.

El objetivo prioritario octavo pretende garantizar que para el año 2020 la mayoría de las ciudades de la UE estén aplicando políticas de ordenación y diseño sostenibles del espacio urbano, debiendo determinarse para ello un conjunto de criterios para evaluar el comportamiento ambiental de las mismas.

En el plano interno, la legislación estatal tradicionalmente ha bebido de una concepción económica del suelo, del terreno de lo socioeconómico, desde una perspectiva económica y patrimonial (liberalización del mercado del suelo *versus* planteamientos más intervencionistas), alcanzándose el paroxismo con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, tal como apunta VAQUER CABALLERIA<sup>623</sup>.

---

<sup>620</sup> Por ejemplo, la Comisión está desarrollando una “Asociación Europea para la Innovación sobre productividad y sostenibilidad de la agricultura”, que aborda la gestión de los suelos, el uso eficiente de los recursos y la explotación sostenible de los suelos agrícolas. También está elaborando unas “directrices sobre mejores prácticas para limitar, mitigar y compensar el sellado de los suelos” [SWD (2012) 101 final/2], a utilizar en el desarrollo del “Programa de salvaguardia de las aguas de Europa” o en la aplicación de la Política de Cohesión. Vid. COMISIÓN EUROPEA. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Aplicación de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo y actividades en curso”. Bruselas, 13.2.2012 [COM (2012) 46 final].

<sup>621</sup> Dictamen sobre la aplicación de la estrategia temática para la protección del suelo (2013/C 17/08) DOUE C 17/37, de 19.1.2013.

<sup>622</sup> Medida también contemplada en el objetivo núm. 3 (“proteger a los ciudadanos de la UE de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar”).

<sup>623</sup> VAQUER CABALLERIA, Marcos. “Estudio preliminar: Constitución, Ley de Suelo y ordenamiento territorial y urbanístico” in PAREJO ALFONSO, Luciano y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo. “Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”. Iustel. Madrid, 2009. pp. 41-42.

Con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se producirá un importante giro, abordándose claramente el valor del suelo como recurso natural. Tal como nos recuerda su preámbulo, haciéndose eco de la ETE y de la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, el suelo es un “recurso económico” y un “recurso natural, escaso y no renovable”, siendo uno de sus mayores problemas el de la ocupación del territorio, su fragmentación y su reconversión en superficies artificiales por la expansión urbana y las infraestructuras.

Y es que, según el informe “Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad”, elaborado en 2006 por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), a partir del proyecto “CORINE Land Cover”, en las últimas décadas, España, junto con Irlanda y Portugal, encabezaba el mayor crecimiento de superficie artificial de suelo, con un incremento cercano al 30% entre 1987 y 2000, lo que suponía casi un tercio de todo lo transformado en los siglos anteriores<sup>624</sup>.

En cuanto a la Comunitat Valenciana, aunque sus zonas forestales todavía representan más del 50% de la superficie total, la superficie artificial actual alcanza ya aproximadamente el 8%, siendo esta última muy acelerada en la franja litoral e intermedia hasta el estallido de la crisis inmobiliaria en 2007.

Frente a ese diagnóstico, recalca también ahora el preámbulo de la citada Ley 8/2007 que: “todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable, necesario para atender las necesidades económicas y sociales”<sup>625</sup>.

En la actualidad, los artículos 2, 10 y 15 del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) consagran en nuestro ordenamiento el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que incluye también el medio ambiente urbano.

En el ámbito valenciano se observa una similar evolución en cuanto a la valoración del recurso natural suelo, al menos en el plano teórico. Al margen de una

---

<sup>624</sup> VV.AA. “Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad”. Observatorio de la Sostenibilidad en España, Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Biodiversidad y Fundación Universidad de Alcalá. Madrid, 2006. Del citado porcentaje, el 13,8% supondría un incremento de suelo urbano, motivado principalmente por el crecimiento de modelos de baja densidad. Durante el período 2000-2006 el crecimiento de superficies artificiales en España habría sido del 15,4%. Asimismo se demuestra cómo el ritmo de ocupación de suelos artificiales en el intervalo 2000-2006 fue el doble del anterior, pasando de 13.000 has/año entre 1987-2000 a 27.000 has/año en 2000-2006. El fenómeno fue especialmente intenso en las franjas costeras debido principalmente al turismo.

<sup>625</sup> También se pone de relieve el valor ambiental del suelo urbano de la ciudad ya hecha, “como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso”. Consecuentemente, el artículo 2, referido al “principio de desarrollo de desarrollo territorial y urbano sostenible” propugna la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; la prevención y minimización de la contaminación de los suelos; así como la consecución de un medio urbano suficientemente dotado, “en el que se ocupe el suelo de manera eficiente”.

serie de trabajos elaborados por la Generalitat sobre este tema<sup>626</sup>, tanto la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana<sup>627</sup>, como la posterior Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP)<sup>628</sup>, incluyeron una serie de preceptos referidos a la protección y al uso racional del suelo. También la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana aprobada en 2011 y la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

Por último, la jurisprudencia se viene haciendo eco paulatinamente de la importancia de esta cuestión, abriendo paso al principio de “no regresión” (o cláusula de *statu quo* o “*stand still*”), obligando a una especial motivación en los casos de actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de suelos previamente protegidos<sup>629</sup>.

---

<sup>626</sup> Debemos referirnos a las dos siguientes monografías: GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. *“El uso del suelo en la Comunidad Valenciana. Documento III del Avance del PDU (Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana)”*. Valencia, 1995; y GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial. *“El suelo como recurso natural en la Comunidad Valenciana”* (ANTOLÍN TOMÁS, Carmen. Coord.). Valencia, 1998.

<sup>627</sup> Vid. artículos 76-89.

<sup>628</sup> Destaca su artículo 13 y el sistema de gestión territorial que analizaremos en el siguiente capítulo.

<sup>629</sup> Se trata de una extensión de la doctrina del Consejo de Estado aplicable a la modificación de zonas verdes. Sirva de ejemplo la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (sección 5ª) del Tribunal Supremo, de 10 de julio de 2012 (Recurso 2483/2009. Ponente Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE). Incluimos unos breves e interesantes extractos: *“En este sentido, no es ocioso indicar que el carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual, se proyecta, de forma más directa y efectiva, en relación con los suelos rústicos en que concurren especiales valores de carácter ambiental (...) Como ha puesto la buena doctrina española, el TRLS08 lo que, en realidad, aporta ‘es una mayor imbricación entre urbanismo y protección del medio ambiente; una especie digámoslo, de interiorización más profunda de los valores ambientales en la ordenación territorial y urbanística, hasta hacerlos inescindibles’. (...) y que la afectación de tales suelos como consecuencia de la actuación urbanizadora proyectada se nos presenta como una actuación prácticamente irreversible, capaz de comprometer el citado recurso natural –o su uso más racional–, además de proyectar consecuencias determinantes y nefastas para otros recursos naturales, tales como el agua, el aire o los ecosistemas. (...) Ello nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de –de no poder alterar– una protección especial del terreno (...), desde luego incompatible con su urbanización, pero también directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades de gestión de tales suelos tanto por aplicación de su legislación específica como por el planificador urbanístico. Este principio de no regresión, ha sido considerado como una ‘cláusula de statu quo’ o ‘de no regresión’, con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental, como es el caso del Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, que si bien referido a modificación de zonas verdes, de que ‘la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula stand still propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general, no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga’. Pues bien, la viabilidad de este principio puede contar con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea. (...) En consecuencia (...) el citado principio de no*



En definitiva, desde la UE se intenta sumar todos los esfuerzos dirigidos a reforzar el marco normativo, desarrollar redes, compartir conocimientos, elaborar directrices e identificar ejemplos de mejores prácticas que puedan contribuir a la mejora en la protección del suelo.

**b) La incidencia de la evaluación ambiental estratégica. Evaluación ambiental y territorial.**

El “*manifiesto por una nueva cultura del territorio*” de 2006<sup>630</sup> hacía hincapié en la idea de que el territorio es una realidad compleja y frágil, compuesta de múltiples elementos naturales y culturales y de sus interrelaciones, que deben ser adecuadamente considerados. BASSOLS COMA<sup>631</sup> asimismo nos recuerda que la proclamación solemne del principio de desarrollo sostenible no resulta suficiente si no va acompañada de instrumentos de verificación y control.

El principio de la sostenibilidad proyectado sobre la ordenación del territorio requiere de acciones integradas. Por una parte, en un plano vertical, entre las autoridades públicas y los agentes privados para lograr una mayor coherencia táctica y operativa en la elaboración y posterior gestión y ejecución del planeamiento. También en un plano horizontal, integrando el principio de sostenibilidad en las distintas acciones e intervenciones públicas y privadas en el territorio.

La necesidad de evaluar *ex ante* para mejorar la calidad de la planificación de las políticas, planes, programas y proyectos y, consecuentemente, el rendimiento de las actuaciones e inversiones públicas, ya la encontramos en la década de 1990 con ocasión de los trabajos de elaboración del documento “*Agenda 2000, por una Unión más amplia y más fuerte*”, incorporándose a los reglamentos de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006<sup>632</sup>.

Más tarde la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente<sup>633</sup>, más conocida como Directiva de evaluación ambiental estratégica (EAE), vino a sumarse a la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, de evaluación de impacto ambiental de proyectos (EIA)<sup>634</sup>.

---

*regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos. (...)*

<sup>630</sup> Promovido por el Colegio de Geógrafos y la Asociación de Geógrafos Españoles.

<sup>631</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea*”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 285, 2013. p. 17.

<sup>632</sup> FARINÓS DASÍ, Joaquín. “*Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción*” in FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan; y SALOM, Julia (eds.). “*Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*”. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2009. p. 23.

<sup>633</sup> Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOUE L 197, de 21.7.2001).

<sup>634</sup> Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOUE L 175, de 5.7.1985).

La EIA de proyectos debe garantizar una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos y establecer mecanismos eficaces de corrección o compensación. La vigente Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente<sup>635</sup>, también tiene una gran incidencia en la ordenación del territorio. Tanto en un plano material en cuanto al contenido de sus determinaciones, como desde un punto de vista formal, respecto a las exigencias de procedimiento de elaboración y aprobación de los proyectos de grandes infraestructuras que condicionan y definen el modelo territorial<sup>636</sup>.

Téngase en cuenta que la mayor parte de las actuaciones propuestas sobre el territorio por los distintos agentes sociales, públicos y privado, requieren casi con toda probabilidad de la aprobación de planes o de proyectos que deben someterse a una u otra evaluación. Ello facilita la incorporación a los distintos planes, programas y proyectos de los criterios de sostenibilidad, al tiempo que debe garantizar una adecuada prevención de los concretos impactos ambientales y el establecimiento de medidas de corrección o compensación.

Con la Directiva de EAE se optó por una fórmula menos conflictiva desde el punto de vista competencial que la de una Evaluación de Impacto Territorial (EIT), práctica desarrollada y asentada en unos pocos Estados de la UE (fundamentalmente Alemania y Austria)<sup>637</sup> pero más ajustada al verdadero espíritu de una pretendida evaluación ambiental *ex ante*<sup>638</sup>.

---

<sup>635</sup> DOUE L 26/1, de 28.1.2012. Modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (DOUE L 124/1, de 25.4.2014). Entre otras cuestiones, se pretende obtener un mayor rigor y alcance de las evaluaciones ambientales de los grandes proyectos, especialmente las infraestructuras, debiendo considerarse, entre otros puntos, su impacto sobre el suelo y el paisaje.

<sup>636</sup> Para un estudio práctico sobre la materia de la EIA, *vid.* MARTÍNEZ DE LA VALLINA, Juan J. "Evaluación ambiental y obras hidráulicas". Generalitat Valenciana. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Valencia, 2013.

<sup>637</sup> Algunas CCAA sí han introducido expresas referencias a la evaluación del impacto territorial. Por ejemplo, el artículo 10 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, ordena la preceptiva elaboración de un Informe de Impacto Territorial sobre el Avance para determinados instrumentos de ordenación, que debe analizar la incidencia sobre los municipios afectados y los colindantes, las distintas infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, las redes generales y supramunicipales de transporte y cualquier otro aspecto que afecte directa o indirectamente a la Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid. Este Informe debe emitirse por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio en el plazo máximo de seis meses, siendo el silencio administrativo desfavorable a la aprobación del Avance. Puede verse, asimismo, la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, que introduce la necesidad de un Estudio de Impacto Territorial, que habrá de acopañar a los instrumentos de ordenación y planeamiento que la ley señala.

<sup>638</sup> FARINÓS DASÍ, Joaquín y SÁNCHEZ CABRERA, José Vicente. "*Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial de la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio*". Cuadernos de Geografía (Universitat de València), núm. 87, 2010. p. 16. Para los autores su desarrollo resultaba difícil por varias razones: por la dificultad de explicitar en qué consiste y cómo se desarrolla esta evaluación, que no es sectorial sino integral, al ser el territorio un sistema complejo; por cómo se puede aplicar también a políticas territoriales con incidencia territorial y no sólo a planes y programas; y por cómo debe coordinarse con el resto de evaluaciones temáticas o sectoriales. Para ampliar el estudio de este tema, *vid.* FARINÓS

La EAE permite integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, basándose en la ya larga experiencia de la evaluación ambiental de proyectos. Busca garantizar que las consideraciones ambientales son tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisiones desde un primer momento y en los niveles superiores de decisión. Integra los principios de desarrollo sostenible y de fomento de la transparencia y de la participación pública en el entramado político, que luego van a condicionar los desarrollos sectoriales y, por tanto, los proyectos concretos sometidos a EIA. Al realizar este análisis ambiental en los niveles más altos de decisión, pueden analizarse todos los impactos desde un punto de vista global, sistemático e integrado, teniendo en cuenta todos los posibles efectos indirectos, acumulativos y sinérgicos.

La principal diferencia entre los planes o programas sometidos a EAE respecto de los proyectos sometidos a EIA es su enfoque preventivo y estratégico, no directamente aplicable en cuanto necesitado de un desarrollo posterior mediante proyectos concretos, los cuales podrán requerir, a su vez, se sometidos al procedimiento de EIA<sup>639</sup>.

La no existencia de una competencia específica sobre ordenación del territorio no obsta a que, tal como se ha puesto de relieve<sup>640</sup>, la incidencia de las disposiciones normativas adoptadas por las instituciones comunitarias alcancen hasta los más pequeños detalles de numerosas cuestiones relacionadas con esta materia, como puede ser, por ejemplo, los documentos que debe contener un instrumento de ordenación del territorio, en virtud de la citada Directiva de EAE.

Como es sabido, dicha Directiva fue tardíamente traspuesta al ordenamiento español<sup>641</sup> mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Su artículo 3.2.a) incluyó expresamente en su ámbito de aplicación aquellos planes o programas relativos a la ordenación del territorio<sup>642</sup>.

---

DASÍ, Joaquín (ed. y coord.). *“De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación”*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2011.

<sup>639</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. *“Derecho Ambiental Administrativo”*. 11ª ed. La Ley (1ª ed.) Madrid, 2010. pp. 501-504.

<sup>640</sup> CERVERA PASCUAL, Guillem. *“La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio”*. op. cit. p. 30.

<sup>641</sup> La legislación estatal sobre evaluación ambiental experimentó diversas modificaciones desde la publicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. La citada Ley 9/2006, de 28 de abril procederá a regular la evaluación ambiental de planes y programas, mientras que el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos, recogió todas las modificaciones que la norma de 1986 había sufrido.

<sup>642</sup> Documentalmente, el procedimiento de EAE en la citada Ley estatal 9/2006 se articulaba con la redacción de un Documento inicial o consultivo, que tiene que elaborar el órgano promotor del plan o programa, que acompaña a la comunicación del inicio de la planificación al órgano ambiental competente. El órgano ambiental debía realizar una serie de consultas previas a fin de redactar un Documento de Referencia, que estableciese el alcance y contenido del Informe de Sostenibilidad Ambiental que debía elaborar el órgano promotor. Finalmente, a la vista de lo anterior, el órgano ambiental emitiría una Memoria Ambiental.

Destaca la importante aportación que realiza la EAE en cuanto a participación pública, al establecer la necesidad de consulta pública, tanto a las Administraciones públicas afectadas como al público interesado, desde el inicio del plan y a lo largo del proceso de elaboración, siendo su duración mínima de 45 días.

La pieza básica del proceso previsto en la Ley 9/2006 es el informe de sostenibilidad ambiental (ISA), documento accesible e inteligible para el público que debe formar parte integrante de la documentación del plan o programa. Con arreglo a los criterios contenidos en el previo documento de referencia (DR) el ISA debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del respectivo plan o programa de que se trate, señalando distintas “alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables”, incluida la “alternativa cero”, es decir, la no realización del plan o programa.

Además de facilitar la incorporación de los criterios de sostenibilidad, el sometimiento de los planes y programas a la EAE debe actuar como nexo de unión entre los distintos planes y programas (territoriales, urbanísticos o sectoriales) y como garantía de su coherencia y eficacia<sup>643</sup>.

Para ello resulta imprescindible garantizar la objetividad e independencia del procedimiento: económico-financiera (análisis de gastos e ingresos), de costes y beneficios (incorporando todos los efectos externos positivos, en forma de subvenciones, y negativos, en forma de tasas e impuestos) y principalmente multicriterio, incorporando, al menos, la evaluación de los efectos sobre la huella ecológica, las emisiones de gases de efecto invernadero y el ciclo de carbono<sup>644</sup>. Y ello porque no faltan voces autorizadas y representantes de órganos ambientales que incluso apoyadas en un discurso “técnico”, pretenden que en la práctica la evaluación ambiental se reduzca a mero trámite administrativo<sup>645</sup>.

Actualmente la legislación básica estatal en la materia viene dada por la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que reúne en un mismo texto legal el régimen de la EAE de planes y programas y de la EIA de proyectos<sup>646</sup>.

El vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) recoge actualmente en su artículo 15 la obligación de someter los instrumentos de ordenación territorial a EAE, sin perjuicio de la ulterior evaluación de impacto ambiental de los proyectos necesarios para su ejecución, si procede. De

---

<sup>643</sup> De hecho, el VII Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente 2014-2020 reconoce en su objetivo prioritario número 7, centrado en “intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas”, la necesidad de “realizar evaluación ex ante sistemáticas de los impactos ambientales, sociales y económicos de iniciativas políticas de la UE y los Estados miembros para garantizar su coherencia y eficacia”.

<sup>644</sup> Según las conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). “Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo”. Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2014.

<sup>645</sup> ROMERO GONZÁLEZ, Joan. “Geopolítica y gobierno del territorio en España”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2009. p. 247.

<sup>646</sup> Como principales novedades, al margen del cambio de denominación de las anteriores figuras, se introduce la posibilidad de inadmitir a trámite; la obligación de considerar el cambio climático; y la capacidad técnica y la responsabilidad del autor de los estudios y documentos ambientales.

este modo, se sigue en parte la pauta que ya iniciaran varios lustros atrás algunas CCAA.

La Comunitat Valenciana se dotó tempranamente de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de la Generalitat, de Impacto Ambiental, incluyendo de forma pionera en su Anexo (apartado 8.g) el sometimiento de los instrumentos de ordenación del territorio<sup>647</sup>.

Años mas tarde, la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), dispondrá que, en tanto no se desarrollase la normativa para la EAE prevista en la Directiva 2001/42/CE, se seguirían realizando estudios de EIA conforme a su legislación, lo que derivará en diversos reveses judiciales referidos a planeamiento urbanístico.

Asimismo, mediante la disposición adicional única de la Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de medidas urgentes para agilizar el ejercicio de actividades productivas y la creación del empleo, se introdujo un mandato al Consell para que en el plazo de seis meses aprobase un Decreto que regulase la coordinación de los instrumentos y procedimientos contenidos en la Ley 9/2006 con los instrumentos y procedimientos establecidos en la legislación valenciana en materia de ordenación del territorio y urbanismo, plazo que fue sobradamente incumplido.

En la actualidad, la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP), apuesta por integrar la EAE de los planes territoriales y urbanísticos y su elaboración, en un proceso único que además debe incluir los efectos económicos y sociales sobre el territorio.

Esta integración es denominada en el texto legal como “evaluación ambiental y territorial”, lo que recuerda algunas experiencias germanas, e integra en un mismo procedimiento los tres expedientes que con la legislación inmediatamente anterior a la LOTUP se tramitaban en paralelo, complicando y alargando los tiempos de tramitación: el territorial o urbanístico, el ambiental y el paisajístico.

Esta nueva evaluación ambiental y territorial de los planes deja de ser un trámite adicional o de examen final de éstos y pasa a identificarse como el procedimiento mismo de su elaboración. Con esta integración se pretende posibilitar una colaboración continuada entre el órgano promotor y el órgano ambiental, eliminando incertidumbres y mejorando la seguridad jurídica de los distintos agentes territoriales implicados.

El nuevo procedimiento involucra tempranamente a las distintas Administraciones intervinientes y debe asegurar una visión coordinada y unitaria de los distintos aspectos ambientales, territoriales y funcionales de los planes, lo que debe evitar los habituales y continuos procesos de corrección y/o de reelaboración de los mismos.

---

<sup>647</sup> También de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico en el desarrollo reglamentario de la ley, mediante Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell.

## **B. La extensión de la acción comunitaria a partir de limitados títulos económicos. El caso de la política de cohesión económica, social y territorial.**

Como sabemos, desde la Unión Europea se ha venido desarrollando tempranamente una especial preocupación por la dimensión espacial del desarrollo económico. Desde la creación del FEDER en 1975 se viene persiguiendo el ambicioso objetivo de conseguir una cierta igualdad de oportunidades económicas y sociales en las distintas regiones europeas.

La política de cohesión está en buena parte inspirada en la teoría clásica francesa de los polos de desarrollo, de honda tradición también en la experiencia histórica española. La evidente dimensión territorial de la tradicional Política Regional Europea, posteriormente denominada de “Cohesión Económica y Social”<sup>648</sup> ha hecho que haya sido rebautizada tras el TFUE como política de “Cohesión Económica, Social y Territorial” (Título XVIII). También en el fallido proyecto de Constitución europea (artículo III-220).

La cohesión territorial refuerza y supera la noción de cohesión económica y social, integrando planificación física y económica, así como los objetivos de competitividad, equilibrio y sostenibilidad<sup>649</sup>. Recuérdese en este punto la ya citada Comunicación de la Comisión “*Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*”, de 6 de octubre de 2008.

Esta competencia habilita a la Unión Europea a desarrollar acciones encaminadas a reforzar la cohesión en su triple vertiente económica, social y territorial, con el fin de paliar los desequilibrios existentes dentro del territorio de la Unión y de promover un desarrollo armonioso del conjunto del mismo. Sin duda es la principal o única competencia comunitaria en la que basar una clara intervención de la UE en materia de ordenación del territorio<sup>650</sup>.

---

<sup>648</sup> La definición de la cohesión social corresponde al Tercer informe sobre la cohesión económica y social elaborado por la Comisión, de 18 de febrero de 2004 (p. 27): “*El concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones.*” Vid. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – “*Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento*” [COM(2014) 473 final]. Por otra parte, el Octavo informe de la situación sobre la cohesión económica, social y territorial, de fecha 26 de junio de 2013, lleva por título “*La dimensión regional y urbana de la crisis*” [COM(2013) 463 final].

<sup>649</sup> FARINÓS DASÍ, Joaquín. “*Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción*” in FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan; y SALOM, Julia (eds.). “*Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*”. *op. cit.* pp. 26-27; y POLVERANI, Laura y BACHTLER, John. “*La dimensión territorial de la cohesión económica y social: política regional y planificación territorial en Europa*” in ROMERO GONZÁLEZ, Joan y FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds.). “*Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*”. Trea. Gijón (Asturias), 2004. pp. 75-108.

<sup>650</sup> Difiere en parte de esta opinión Teresa PAREJO NAVAJAS (*op. cit.* pp. 249 y 274), según la cual los términos con los que se caracteriza la política de cohesión resultan insuficientes para servir de fundamento a una política territorial comunitaria, si bien no ignora la

No se trata solamente, pues, de una competencia en virtud de la cual la UE puede desplegar sus propias políticas, sino que es también de una de las finalidades perseguidas por ésta, debiendo estar presente en todas sus políticas.

Esta competencia comunitaria, que se enmarca dentro de la concepción amplia de la ordenación del territorio, tiene en la actualidad una gran repercusión en algunos ámbitos territoriales de la UE, como son las regiones menos favorecidas o las zonas rurales, pues en ocasiones tiene mayor peso económico que muchas de las acciones de política regional llevadas a cabo por los propios Estados miembros y las instancias administrativas regionales. Es también, por ejemplo, a través de esta política, como se ha podido conseguir la reconversión de varios sectores industriales.

Asimismo, sabemos que, para llevar a cabo esta política, la UE se ha provisto de numerosos instrumentos financieros de fomento que interrelacionan claramente con la ordenación del territorio<sup>651</sup>, principalmente de los siguientes:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>652</sup>, creado en 1975 y que, en la actualidad, debe contribuir a todos los objetivos temáticos, centrándose en ámbitos de inversión vinculados al contexto empresarial y en la prestación de servicios a los ciudadanos en determinados ámbitos.
- Fondo Social Europeo (FSE)<sup>653</sup>, programado principalmente con arreglo a los siguientes objetivos temáticos: empleo y movilidad laboral; educación, competencias y aprendizaje permanente, promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza; y refuerzo de la capacidad administrativas.
- Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- Fondo de Cohesión<sup>654</sup> (creado en virtud del TUE), y centrado en la mejora del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la Red Transeuropea de Transporte.
- Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).
- determinados préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI)<sup>655</sup>.

A través de algunos de estos fondos, la UE impone sus propias directrices (no vinculantes) al ejercicio de las competencias de los Estados miembros.

---

indudable relación entre ambas políticas y su importancia. Recuerda que los Fondos Estructurales y otros instrumentos financieros se materializan una serie de programas y éstos a su vez en acciones sobre el territorio, *“produciendo la estructuración del mismo”*.

<sup>651</sup> DE LA FUENTE CABERO, Inmaculada. *“La interrelación entre los Fondos Estructurales y la ordenación del territorio”*. Noticias de la Unión Europea, núm. 234, 2004.

<sup>652</sup> Vid. Reglamento (UE) nº 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006 (DOUE L 347, de 20.12.2013).

<sup>653</sup> Vid. Reglamento (UE) nº 1304/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo (DOUE L 347, de 20.12.2013).

<sup>654</sup> Vid. Reglamento (UE) nº 1300/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1084/2006 (DOUE L 347, de 20.12.2013).

<sup>655</sup> En cuyo seno radicará el nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) anunciado por la Comisión en noviembre de 2004, para fomentar el crecimiento y el empleo.

Resulta de especial interés la cuestión de la difícil compatibilidad entre el sistema de ayudas públicas contempladas en el marco de la política de cohesión territorial y el Derecho de la Competencia<sup>656</sup>. Ello por cuanto que la Política Regional de la UE y las acciones materializadas a través de los llamados Fondos Estructurales y de Inversión ocupan en algunos Estados miembros un papel muy destacado, al tiempo que de forma paralela las ayudas regionales de estos últimos son controladas por la Comisión.

Actualmente nos encontramos ante un nuevo período de programación 2014-2020, en el que se introducen nuevas prioridades de inversión de política regional, en coherencia con la “Estrategia Europa 2020”. Una de las novedades es la más estrecha coordinación entre los distintos Fondos Estructurales y de Inversión de la UE, para evitar solapamientos y mejorar su eficacia. Para ello, el Reglamento (UE) nº 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013<sup>657</sup>, ha establecido normas comunes relativas al FEDER<sup>658</sup>, al FSE, al Fondo de Cohesión, al FEADER y al FEMP, y ha obligado a modificar varios Reglamentos.

La nueva estrategia financiera plurianual (2014-2020) se articula en torno a dos pilares: el primero refuerza la integración de los objetivos medioambientales y climáticos de todos los instrumentos financieros, en línea con el objetivo prioritario número 6 del VII Programa General de Medio Ambiente, dirigido a asegurar inversiones para la política de medio ambiente y clima. Se resume en la máxima “*más inversión en crecimiento sostenible*” y tiene como ejes prioritarios una economía con baja en emisión de carbono, los servicios ecosistémicos y la ecoinnovación<sup>659</sup>. El segundo pilar se centra especialmente en la contratación pública<sup>660</sup>.

Entre las novedades de la nueva programación destaca el principio de concentración de las actuaciones del FEDER. Significa que, para profundizar mejor en la “Estrategia Europa 2020”, las ayudas de este fondo se concentrarán principalmente en investigación e innovación, pequeñas y medianas empresas y lucha contra el cambio climático, en función de las distintas categorías de regiones beneficiarias<sup>661</sup>.

---

<sup>656</sup> Se plantea la cuestión de cómo justificar la ilegalidad de una ayuda comunitaria en un territorio sobre el cual es legal un fondo estructural. Para evitar problemas de descoordinación existen tendencias que pretenden dibujar un mismo “mapa” de común aplicación para las políticas de competencia y de cohesión, asegurando la debida coherencia. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. “*Urbanismo y Ordenación del Territorio*”. op. cit. pp. 121.

<sup>657</sup> DOUE L 347, de 20.12.2013.

<sup>658</sup> A destacar como novedad el principio de concentración de las actuaciones del FEDER. En función de la categoría de las regiones beneficiarias, las ayudas se concentrarán en investigación e innovación, PYMES y lucha contra el cambio climático.

<sup>659</sup> Como en su día señalara Enrique ALONSO GARCÍA, se trata de evitar que unos mismos Fondos financien “*lo que será en gran parte de Europa y, desde luego en España, a la vez el mayor ataque al medioambiente, especialmente en lo que a polución atmosférica se refiere, y el mayor intento de tomarse en serio la política ambiental*”. Cit in LOZANO CUTANDA, Blanca. “*Derecho Ambiental Administrativo*”. op. cit. p. 290.

<sup>660</sup> La contratación pública es considerada un instrumento esencial de innovación. Se contemplan dos tipos de medidas: las reflejadas en las Directivas generales de contratación y, por otra parte, el fomento de la Contratación Pública Ecológica, particularmente en sectores específicos. GALERA RODRIGO, Susana. “*Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de las políticas europeas*”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 289, 2014. pp. 108-110.

<sup>661</sup> Otra novedad es la concepción de las ciudades como motores de la economía europea. Se refuerza el papel de la vida urbana en el contexto de la política de cohesión, considerando la interrelación de su dimensión ambiental, económica, social y cultural. Además



Tras la ampliación a los países de la Europa oriental y central, en el contexto de una UE de 28 Estados miembros, por el llamado “efecto estadístico”, España ha visto modificada la clasificación de su territorio a efectos de Política Regional de la UE, si bien se han previsto instrumentos transitorios para que las regiones que venían recibiendo ayudas no las perdiesen de forma abrupta. Ahora se distinguen tres categorías de regiones: 1) las regiones menos desarrolladas (con PIB per cápita inferior al 75% de la media UE<sup>662</sup>); 2) regiones en transición (PIB per cápita entre el 75 y el 90% de la media UE<sup>663</sup>); y 3) regiones más desarrolladas (PIB per cápita superior al 90% de la media UE<sup>664</sup>).

La Programación y gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión sigue la siguiente secuencia:

- 1) adopción por la Comisión del Marco Estratégico Común (MEC), que establece once prioridades estratégicas en línea con los objetivos establecidos en la “Estrategia Europa 2020”;
- 2) adopción del Acuerdo de Asociación UE-España (2014-2020), que lleva las prioridades del MEC al contexto nacional (vinculados tanto a la “Estrategia Europa 2020” como al Programa Nacional de Reformas);
- 3) adopción nacional de los Programas Operativos (Regionales, Plurirregionales y de cooperación territorial);
- 4) evaluación *ex ante* de los Programas Operativos; y
- 5) aprobación de los Programas Operativos Nacionales por la Comisión<sup>665</sup>.

Desde algunas visiones de corte centralista se viene denunciando la defectuosa integración de las ayudas económicas comunitarias en el sistema general de la política regional española, y también la escasa coordinación con las CCAA, propugnando la necesidad de elaboración de una verdadera política regional del Estado<sup>666</sup>. Sin embargo, las recomendaciones no parecen ir en esa línea, pues lo que se propone desde la Comisión es una reducción de organismos intermedios, así como

---

de reservar un porcentaje mínimo de fondos a la financiación de acciones de desarrollo urbano sostenible, se crea una nueva herramienta de “Inversión Territorial Integrada” (ITI) cuya administración y ejecución se delegará en las ciudades designadas por los Estados miembros. GALERA RODRIGO, Susana y HERNÁNDEZ-BATALLER, Bernardo. *“Crónica Europea VI”*. op. cit. pp. 124-125. Recientemente se ha aprobado por la Comisión el Programa Operativo del FEDER de la Comunitat Valenciana del período 2014-2020, que es el documento que determina la estrategia y los objetivos de las actuaciones cofinanciables por el FEDER para el citado período de programación, así como las dotaciones financieras programadas para esos objetivos.

<sup>662</sup> Es el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>663</sup> Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y Murcia.

<sup>664</sup> Resto de CCAA españolas, incluida la Comunitat Valenciana.

<sup>665</sup> Para la adopción del Acuerdo de Asociación y los Programas Operativos Nacionales, hay una estrecha cooperación y diálogo de las autoridades nacionales y la Comisión, que resultan en la adopción por ésta de un documento en el que expone los retos específicos del país y propone prioridades básicas de financiación. GALERA RODRIGO, Susana y HERNÁNDEZ-BATALLER, Bernardo. *“Crónica Europea VI”*. op. cit. p. 125.

<sup>666</sup> Ello se explica porque el desarrollo de las relaciones entre las regiones y la Comisión es visto con desconfianza por parte de algunos Estados miembros, que intentan conservar el monopolio o al menos el control de la negociación con los servicios de la Comisión frente al intento de mayor participación de las colectividades infranacionales en los asuntos de la UE. MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). *“Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio”*. op. cit. pp. 39-42.

su descentralización, sin perjuicio de la indispensable coordinación de las autoridades de gestión, certificación y control, así como de los mecanismos de auditorías<sup>667</sup>.

La coordinación de la aplicación y gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión es realizada actualmente por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que se encarga de la negociación con la Comisión y de la coordinación con las CCAA en materia de programación, seguimiento y evaluación de los programas regionales, si bien estas últimas no participan de los procedimientos de colaboración existentes en otros ámbitos. Sobre esta cuestión se refirió el Tribunal Constitucional con ocasión de la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006<sup>668</sup>.

Por último, no cabe duda de que para asegurar la coherencia territorial de estos fondos, estrechamente relacionados con la concepción amplia de la ordenación del territorio, resultaría necesario que las medidas apoyadas por dichos instrumentos financieros se integrasen en un marco o esquema europeo de ordenación territorial y que igualmente se coordinasen con los instrumentos de ordenación territorial y los planes sectoriales de los ámbitos estatales o regionales destinatarios de las ayudas<sup>669</sup>.

De este modo se integraría la planificación física y la económica, siguiendo recomendaciones de la OCDE de 2001, dando lugar a un estilo neocompreensivo de planificación<sup>670</sup>, para el cual la política de “Cohesión Económica, Social y Territorial” brinda ahora todo tipo de facilidades. Sobre el papel, esa fue al menos la intención de la Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana.

---

<sup>667</sup> GALERA RODRIGO, Susana y HERNÁNDEZ-BATALLER, Bernardo. “Crónica Europea VI”. *op. cit.* p. 126.

<sup>668</sup> Contrastan las previsiones del artículo 210 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que prevé una relación de bilateralidad para determinar la participación en los Fondos Estructurales de gestión estatal, frente a lo dispuesto en los artículos 61 y 72 del vigente Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril). La STC 31/2010, de 28 de junio, estableció una interpretación conforme a la CE del referido precepto del Estatuto catalán, recordando que la determinación del alcance y condiciones del porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los Fondos Estructurales europeos son aspectos que guardan relación con lo establecido en los artículos 157.1 y 3 y 158 CE, debiendo ser regulados por el Estado con referencia al marco específico de coordinación y colaboración entre aquél y las CCAA que la CE ha previsto, por tratarse de cuestiones que afectan a todas las CCAA (FJ 135).

<sup>669</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “Política de ordenación del territorio en Europa”. *op. cit.* p. 203.

<sup>670</sup> FARINÓS DASÍ, Joaquín. “Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción” in FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan; y SALOM, Julia (eds.). “Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones”. *op. cit.* p. 45.

### III. EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNITAT VALENCIANA.

#### 1. Consideraciones generales.

Los estudios jurídicos sobre la evolución histórica de una determinada materia y, singularmente, los que se refieren a la legislación más reciente, nos permiten conectar las experiencias y debilidades del pasado con las inquietudes del momento presente, especialmente preocupantes en lo que afecta a la ordenación de nuestro territorio.

Existe poca bibliografía jurídica sobre planificación territorial referida específicamente al ámbito territorial valenciano. No disponemos por tanto de un sustrato suficiente de referencias y opiniones jurídicas, pese a que se ha contado con una legislación completa que, aunque merecedora de críticas, ha venido a destacar en parte por su carácter innovador en el panorama del derecho comparado español.

No cabe duda, ciertamente, que el concreto concepto de la función pública de ordenación del territorio por el que optamos, que es el de la Carta Europea de 1983, debe conducirnos a realizar una exposición de la evolución de la ordenación del territorio en nuestra comunidad autónoma acorde con el mismo, por lo que no deberíamos remontarnos demasiado en el tiempo. No obstante, dado que la cuestión dista de ser pacífica, y para una correcta comprensión del tema, es imprescindible remontarnos a la antesala del nacimiento del derecho urbanístico español, pues, tal como se reconoce generalmente por la doctrina, el origen de la política de ordenación del territorio se encuentra, en parte, en una evolución de la ordenación urbanística preexistente hacia una concepción supramunicipal o global, bastante anterior en el tiempo a la política económica intervencionista tendente a la planificación indicativa del desarrollo económico<sup>671</sup>.

El objeto de estudio de este capítulo es la evolución del régimen legal y jurídico de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana, centrándonos concretamente en su proyección instrumental, esto es, en los planes e instrumentos que se han creado y llevado a cabo.

No se trata de una mera cuestión de historiadores, pues la realidad de los instrumentos actuales no puede entenderse sin el análisis de los que ya no están vigentes y sin los condicionantes del momento histórico determinado. Además, algunos de los resultados o consecuencias de esos viejos instrumentos ya no vigentes han llegado a nuestros días y son objeto de consideración y polémica en la actualidad.

Realizaremos un repaso cronológico del marco legal y de los instrumentos de planeamiento territorial, dando alguna nota sobre su repercusión en el territorio valenciano, remontándonos a 1846, año de la aparición del primer tipo de plan, el plano geométrico. De esta forma podremos calibrar el grado de evolución, cambio o continuidad existente, en ese arco cronológico.

---

<sup>671</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. Instituto Universitario de Derecho Público “García Oviedo” – Marcial Pons. Madrid, 1998. p. 30.

El primer bloque de la exposición se centra en el régimen estatal previo a la Constitución de 1978 y su proyección en las tres provincias valencianas, haciendo especial mención a la ordenación del espacio metropolitano de Valencia.

El segundo bloque tiene como hito la Constitución de 1978 y la asunción de competencias en la materia por parte de la Comunidad Autónoma Valenciana. En este bloque estudiaremos cuáles fueron las primeras leyes y experiencias adoptadas por la Generalitat.

La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo es el hito con el que abrimos un tercer bloque, en el que se analiza brevemente el impacto de esta sentencia y el paquete legislativo aprobado por la Generalitat a partir del año 2004.

Desgranaremos distintos aspectos del régimen jurídico de los instrumentos de ordenación territorial y de algunos de los de ordenación urbanística, pero centrándonos sólo en las cuestiones que contribuyan a dar una razonable visión de conjunto de la evolución histórica de la normativa sobre ordenación territorial y de sus instrumentos, así como en otras cuestiones importantes.

Cabe advertir que la división de la exposición en distintas etapas no puede ser cerrada, pues en ocasiones ocurre que, como se verá, con anterioridad a la publicación de un texto legal o normativo se ha venido produciendo una suerte de experimentación previa surgida de las realidades y demandas político-administrativas, que se va generalizando en la elaboración de distintos instrumentos de planeamiento y que, posteriormente, se plasma en dichos textos legales o normativos. Otras veces los textos normativos realizan una síntesis de otros textos anteriores. Prueba de ello es, por ejemplo, la labor de síntesis realizada en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924. También que el equipo de arquitectos “inspiradores” de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (BIGADOR y ALOMAR) realizaran todo el planeamiento de cierta importancia de la posguerra antes de la aprobación de dicho texto legal, incluido el *“Plan de Valencia y su cintura de 1946”*<sup>672</sup>.

Paradójicamente, a pesar de los fuertes problemas y desequilibrios que se detectan en el modelo territorial valenciano, no se ha suscitado un interés suficiente por parte de las distintas Administraciones competentes llamadas a poner en marcha los necesarios instrumentos de planeamiento territorial diseñados en las distintas leyes que han venido a regular la materia.

Debemos anticipar ya que, pese a que la legislación de todo este largo período analizado fue contemplando en su evolución diversos instrumentos netamente calificables como de ordenación territorial (de ámbito supramunicipal, subregional, regional o incluso nacional), éstos apenas han tenido reflejo en la realidad, pues han sido escasos cuando no prácticamente inexistentes en alguna época en nuestro ámbito territorial de estudio. También hemos de destacar que los distintos instrumentos de ordenación territorial no tuvieron hasta la Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, una norma legal propia, sino que, como ocurre en la actualidad, se regularon en los mismos textos legales que regulaban la ordenación urbanística. Y cabe adelantar también, por último, que la ausencia de una auténtica política de ordenación territorial en la Comunitat Valenciana ha sido mal

---

<sup>672</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana: la planificación urbanística”*. Instituto de Estudios de Administración Local en Valencia. Valencia, 1983. p. 10.

resuelta por el cauce de la planificación urbanística y de la ordenación e inversiones sectoriales.

Parte del interés de un estudio sobre estas cuestiones reside en la búsqueda de las causas del apuntado distanciamiento entre legislación y realidad o, mejor dicho, del fracaso o falta de operatividad y eficacia de dicha legislación. La valoración de la legislación que ha venido sucediéndose debe relacionarse con la influencia de los distintos contextos políticos y sociales, así como con su efectiva puesta en práctica. Se trata de hacer balance de la legislación que ha ido sucediéndose, partiendo de un mínimo diagnóstico que identifique las causas del fenómeno.

En este orden de consideraciones, y sin entrar en recurrentes discusiones académicas (como la de la falsa opción entre plan y proyecto, o la del plan flexible y el plan rígido o estático), trataremos de centrar nuestro análisis en tres puntos que constituyen el nervio de la exposición: la progresiva necesidad de superar el cambio de escala en la planificación física, a fin de pasar de la ordenación urbanística a la territorial, su reflejo en la evolución de las figuras de planificación supramunicipal o territorial, la necesidad de cambios en la organización administrativa, y la necesidad de una planificación integral frente al abuso de la planificación sectorial.

No podemos ignorar los diversos motivos de la promulgación de alguna de las normas legales: visión anticipada de los preocupantes problemas urbanísticos y territoriales, y formalización y asimilación de unas técnicas que terminarán por abrirse camino en la legislación. Tampoco su grado de congruencia con el contexto político y económico que las alumbró, dado que muchas de sus instituciones comportan una evidente carga reformista.

No se trata de hacer inventario y de acumular fechas y otros datos por todos conocidos, sino de tratar de dar con las causas del fenómeno y de juzgar la idoneidad de la normativa dictada y de los tratamientos aplicados.

Esta parte del trabajo nos permitirá formular un juicio crítico sobre la bondad de la última reforma de la legislación valenciana, a fin de poder sugerir, eventualmente, correcciones a la misma desde un punto de vista de *lege ferenda*.

El saber acumulado del pasado nos debe llevar también a evitar posibles errores, como es el de importar directamente y sin matices normativas o soluciones ensayadas en otros contextos.

## **2. Derecho estatal previo a la Constitución de 1978.**

### **A. De los antecedentes del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 a la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956**

En este punto, tal como reconocen destacados autores<sup>673</sup>, resulta del máximo interés el estudio realizado por BASSOLS COMA<sup>674</sup>, donde se puede encontrar una

---

<sup>673</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Lecciones de Derecho Urbanístico”*. Civitas. Madrid, 1981. p. 74; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *“Manual de Derecho Urbanístico”*. 23 ed. Civitas-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2014. p. 21.

información precisa y acabada del proceso de formación del Derecho urbanístico español. Todavía no puede hablarse de ordenación del territorio, pero sí de una incipiente, aunque insuficiente, planificación territorial supramunicipal<sup>675</sup>. Dado que no pretendemos hacer un análisis omnicomprensivo de ese período histórico, nos podemos remitir a ese estudio, limitándonos en nuestro trabajo a dar unas pinceladas generales del mismo.

Aunque es generalmente aceptado que el momento fundacional del Derecho urbanístico español tiene lugar con la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, lo cierto es que esta ley es también un punto de llegada, al marcar una solución de continuidad con un proceso que se inicia a mediados del siglo XIX<sup>676</sup>.

Dejando al margen decisiones políticas y económicas de claro alcance o incidencia territorial, como la nueva ordenación de la Administración periférica del Estado con la división provincial de 1833<sup>677</sup>, que potenció el desarrollo y crecimiento de las nuevas capitales provinciales; la mejora o la construcción de nuevas infraestructuras de transporte, especialmente el ferrocarril, siguiendo un modelo radial con centro en Madrid y parada en las nuevas capitales provinciales<sup>678</sup>; o la

---

<sup>674</sup> BASSOLS COMA, Martín. *“Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956”*. Montecorvo. Madrid, 1973. También del mismo autor el trabajo *“Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación”*. Revista de Derecho Urbanístico, nº 225, abril-mayo 2006, pp. 47-90. Destacamos también el estudio sobre la formación del Derecho urbanístico en España de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Lecciones de Derecho Urbanístico”*. op. cit. Resultan de sumo interés las evoluciones legislativas centradas en la ordenación del territorio desde un punto de vista jurídico realizadas por ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco-Javier (*“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”*. Civitas - Herri Andularitzaren Euskal Erakundea (HAEE)/Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati, 1991. pp. 99 y ss) y, más recientemente, PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. op. cit. pp. 30-128. También, desde una óptica general, la realizada por BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. (*“La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX”*. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 2006. pp. 87 y ss.), o la más clásica de CHUECA GOITIA, Fernando. *“Breve Historia del Urbanismo”*. Alianza Editorial. Madrid, 1968. También cabe apuntar, aunque más centrado en el período histórico previo al siglo XIX: GARCÍA BELLIDO, Antonio, y otros. *“Resumen histórico del urbanismo en España”* 2ª ed. IEAL. Madrid, 1968. Destacamos el análisis detallado de la evolución de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana realizada por PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio...”*, obra a la que nos referiremos en múltiples ocasiones para ilustrar el reflejo de la legislación de ordenación del territorio en el planeamiento general de los municipios valencianos.

<sup>675</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. *“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”*. op. cit. p. 100.

<sup>676</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”*. Ediciones Ciudad Argentina. Mendoza, 1986 p. 40.

<sup>677</sup> Real Decreto de 30 de noviembre de 1833. BOQUERA OLIVER, José María. *“Las provincias valencianas”*. Revista de Estudios de la Vida Local. Núm. 243, 1989. pp. 627 y ss. En este artículo pueden verse interesantes datos y referencias sobre el nacimiento y la evolución posterior de las actuales provincias valencianas. Durante el Antiguo Régimen, el Antiguo Reino de Valencia se dividía –además de en gobernaciones y tenencias- en señoríos y realengos. Resultan asimismo interesantes las reflexiones contenidas en: BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. *“Valencia, la tormenta perfecta”*. 2ª ed. RBA. Barcelona, 2012. pp. 74-75.

<sup>678</sup> Para un estudio histórico de la ordenación de las vías de comunicación (carreteras y ferrocarril) en el territorio valenciano, vid. PIQUERAS, Juan y SANCHIS, Carmen. *“La organización histórica del territorio valenciano”*. op. cit. pp. 79-113.

instauración de las Confederaciones Hidrográficas en los años 20 y 30 del siglo XX<sup>679</sup>, lo cierto es que los antecedentes inmediatos del actual concepto de ordenación del territorio son netamente urbanísticos.

### a) Antecedentes en la ordenación urbanística del siglo XIX

Durante la segunda mitad del siglo XIX, como consecuencia del avance de las técnicas industriales, del aumento demográfico urbano, del problema de las epidemias, y de la evolución en la tecnología militar, las ciudades se comienzan a desprender de sus ya inservibles murallas defensivas, rompiéndose sus límites y contornos físicos, que constituían, a la vez, barreras aduaneras<sup>680</sup>.

Al examinar este período histórico podemos constatar cómo partimos de una legislación basada en un primer momento en cuestiones meramente urbanísticas o de ciudad, sin aspiración de ordenación del ámbito supraurbano. La preocupación del legislador es la ordenación de la ciudad existente, su ensanche y su remodelación o reforma interior. Habrá que esperar al cambio de siglo para que el legislador comience a mostrar algún interés por las cuestiones del extrarradio, por el entorno de la ciudad y la problemática metropolitana o comarcal.

Así pues, al repasar ese primer momento de legislación centrada meramente en los recintos urbanos, podemos referirnos en primer lugar a la Real Orden de 25 de julio de 1846, firmada por el Ministro de la Gobernación Pidal. Ésta regula la formación de "*planos geométricos de las poblaciones*", posteriormente denominados "*de alineaciones*", de obligatoria redacción para las poblaciones "*de crecido vecindario*" en el plazo de un año<sup>681</sup>. Generalmente, hasta entonces, la ordenación urbanística de las poblaciones se confiaba a la doble técnica de la obra pública y a los reglamentos y ordenanzas de policía urbana, técnica limitadora del derecho de propiedad<sup>682</sup>.

---

<sup>679</sup> RICHARDSON, Harry W. "*Política y planificación del desarrollo regional en España*". Alianza Universidad. Madrid, 1976. p. 119.

<sup>680</sup> Paralelamente, la eliminación de edificios religiosos tras la extinción de comunidades religiosas y la supresión de los "*fossars*" o cementerios del interior de las ciudades permitió abrir numerosas calles y plazas, así como disponer de nuevos espacios para futuras reformas. En relación a la ciudad de Valencia, *vid.* TEIXIDOR DE OTTO, María Jesús. "*Funciones y desarrollo urbano de Valencia*". Instituto de Geografía de la Institución Alfonso El Magnánimo. Diputación Provincial de Valencia. Valencia, 1976. pp. 289 y ss.

<sup>681</sup> BASSOLS COMA, Martín. "*Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956*". *op. cit.* pp. 83 y ss. Esta obligación se concretó en una Real Orden de 20 de febrero de 1848 para las capitales de provincia, así como para otras poblaciones que, además de ser "*ricas y extensas*", tuvieran elementos para su "*progresivo desarrollo*" (Real Decreto de 9 de agosto de 1854). La Administración del Nuevo Régimen mantuvo una absoluta centralización en la aprobación de estos documentos, solamente interrumpida por el bienio progresista (1854-1856), y más adelante en 1924). Por Real Decreto de 4 de agosto de 1852 se creó la Junta Consultiva de Policía Urbana, dependiente del Ministerio de Gobernación. Las competencias en la materia se atribuían a Gobernación o a Fomento, aunque existían limitaciones a la expansión de las ciudades y derribo de murallas con base a la legislación militar sobre fortificaciones y plazas fuertes. Si a ello añadimos las servidumbres de travesías (régimen especial de alineaciones por razón de las travesías de los pueblos por donde cruzan las carreteras) y la intervención de las Reales Academias en determinadas cuestiones de policía urbana, que se mantiene durante todo el siglo XIX y prácticamente hasta el Estatuto Municipal de 1924, podemos constatar las fuertes limitaciones en la competencia municipal.

<sup>682</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. "Derecho Urbanístico. Instituciones básicas". *op. cit.* p. 15. No obstante, tal como señala PEÑÍN IBÁÑEZ ("*La ordenación del territorio...*"). *op. cit.* p. 47 y 48), antes de su reflejo en la citada Real Orden de 1846 también se utilizaba la

Señala BASSOLS COMA que se trata de una ordenación de mero deslinde de la propiedad pública y privada<sup>683</sup>, aunque lo cierto es que, más allá de un mero carácter informativo, este plan debía prever ya “*las alteraciones que hayan de hacerse para la alineación futura de cada calle, plaza, etc.*”.

Tal como señalábamos, junto a la figura de los Planos Geométricos, para los municipios que no tienen la obligación de redactarlos, encontramos también en este período las Ordenanzas municipales<sup>684</sup>, aunque si excluimos los municipios con obligación de redactar los primeros, la generalización del planeamiento tarda en llegar.

Mediante Real Orden de 19 de diciembre de 1859, los Planos Geométricos pasan a denominarse “*Planes Generales de Alineaciones*”, conteniendo su regulación mayor concreción técnica<sup>685</sup>. Esta figura perdurará hasta 1945, constituyendo con los Planes de Ensanche, de Extensión y los de Reforma Interior, el repertorio de instrumentos de planeamiento que, producido aisladamente a lo largo de estos años, recoge como cuerpo instrumental el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924 y el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 4 de julio de

---

denominación de “planos geométricos” en las plantas de las ciudades y barrios, al menos desde 1807 –“plano geométrico del distrito de Vinaròs hasta el puesto de Alfaques”-, citando también ejemplos de Sagunto (1811) y Valencia (1831). Señala que uno en Alicante, levantado a fines del XVIII aún tiene la doble denominación de “Plano geométrico ichonographico del muelle de la ciudad de Alicante”, y afirma sorprendido que “la última vez que vemos citado este calificativo es en el plano geométrico del poblado de El Perelló, de Sueca, aprobado por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en 1955”. Sin embargo, según el mismo autor, en la Real Orden comentada no se encuentra ninguna reflexión crítica sobre la ciudad, al carecer de soporte conceptual sobre su ordenación, como lo tuvieron ejemplos anteriores (las Leyes de Indias o las fundaciones de nuevas ciudades andaluzas por Carlos III en el siglo XVIII). Por su parte, la técnica de las alineaciones como forma de ordenación de la ciudad (superadora de la forma puntual barroca y de la forma por áreas neoclásica) tiene su origen en la Ley napoleónica de 16 de septiembre de 1807, que creó la figura de los “*Planes municipales de Alineaciones*” (*plans d’alignement*).

<sup>683</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956*”. *op. cit.* pp. 102 y ss. Señala PEÑIN IBÁÑEZ (“*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* p. 49) que a esta tipología de planos corresponden el Plano Geométrico de Alcoy (1849), el de Alicante (1853) o el de Sueca (1860). El autor afirma que el así llamado de Valencia de 1831 no puede corresponder, por su fecha y contenido (por ser un levantamiento), a este tipo, y que el de 1858, “plano de Ensanche de Valencia”, que no fue aprobado, es un plano de Ensanche más que Geométrico, en línea con los que por aquellas fechas encaraba y aprobaba el Ministerio de Fomento para Barcelona (Cerdá, 1854-1858), y para Madrid (Castro, 1857-1860), que constituyen el comienzo de los documentos de Ensanche. *Vid.* TEIXIDOR DE OTTO, María Jesús. *op. cit.* pp. 301 y ss.

<sup>684</sup> PEÑIN IBÁÑEZ, Alberto. “*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* p. 52. Cabe destacar por su interés las Ordenanzas del municipio de El Pinoso (1917), semejantes a las de finales de siglo de Burriana, Villarreal, Gandía, Ontinyent, Requena, etc. En éstas se refleja el carácter puntual de las actuaciones de ordenación urbanística de los municipios sin Plano Geométrico y la facultad discrecional del alcalde, “Comisión de Ornato” y ayuntamiento en la fijación de líneas.

<sup>685</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. *op. cit.* p. 73. Se establece la distinción entre Planos Generales y Parciales o singulares de Alineaciones, lo que venía a resolver las acciones puntuales confiadas en las Ordenanzas a los municipios. También se establece la ampliación de la obligación de redactar este tipo de Planos a las poblaciones de más de 8.000 habitantes, con un plazo sin determinar: “*lo más breve posible*”. Destacan también las prescripciones de presentación y contenido de los planos y la obligación de redactar una memoria justificativa. En cuanto a la gestión, se abre paso al sistema de expropiación por utilidad pública.



1924, conformando lo que BASSOLS COMA ha venido a denominar “urbanismo técnico-sanitario”<sup>686</sup>.

Tras la aprobación puntual por el Gobierno en 1860 de los Planes de Ensanche de Madrid (Plan Castro, aprobado por Real Decreto de 19 de julio de 1860) y Barcelona (Plan de Idelfonso Cerdá, aprobado por Real Decreto de 31 de mayo de 1860)<sup>687</sup>, tiene lugar cuatro años más tarde la aprobación de la primera Ley de Ensanche de Poblaciones, de 29 de junio de 1864<sup>688</sup>. Se afirma con razón que esta ley (a diferencia de la Real Orden de 1846) no es tanto una ley de ordenación como de “crecimiento urbano”, de respuesta al problema de la concentración urbana y de los inquilinatos, pues su principal pretensión es favorecer la nueva edificación extramuros facilitada por el derribo de las murallas, iniciando la diferenciación de la ordenación para el interior y el exterior de los recintos urbanos del siglo XIX.

Esta ley sentará las bases del futuro Derecho urbanístico, ya que las líneas básicas del esquema legal del “Plano de Ensanche”<sup>689</sup> perdurarán hasta la Ley de Bases de Régimen Local de 1945<sup>690</sup>. Las cuestiones propias de la política de

---

<sup>686</sup> PEÑIN IBÁÑEZ, Alberto. “La ordenación del territorio...”. *op. cit.* p. 52 y 54. Mediante estos instrumentos de ordenación las poblaciones valencianas más grandes resolvieron reformas puntuales del casco (Castellón: calle Enseñanza, 1879; Valencia: calle de la Paz, 1868, etc.) antes de la Ley de Obras de Saneamiento y Mejora Interior de las Grandes Poblaciones de 1895, u ordenaron total o parcialmente (Alzira y Algemesí) su casco urbano aquellos municipios que no podían (los menores de 30.000 habitantes) o no deseaban aplicar la nueva Ley. El autor señala que a partir de 1924 se generaliza su uso, uniendo el tratamiento del casco con el ensanche.

<sup>687</sup> Este ensanche se base en la anexión de los municipios limítrofes al municipio de Barcelona. Respecto a la importancia doctrinal del legado de Cerdá al Derecho urbanístico español previo a la Ley del Suelo de 1956, *vid.* BASSOLS COMA, Martín. “Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956”. *op. cit.* pp. 176-182; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “Lecciones de Derecho Urbanístico”. *op. cit.* p. 77; y BAÑO LEÓN, José María. “Derecho Urbanístico Común”. Iustel. Madrid, 2009. pp. 40 y ss.

<sup>688</sup> Resulta curioso que estos planes de Ensanche se aprueben con anterioridad a la publicación de la Ley de 1864, al igual que sucederá durante la posguerra con la aprobación de leyes especiales de planeamiento metropolitano de Madrid (1944), Bilbao (1946), Valencia (1949) y Barcelona (1953), con anterioridad a la aprobación de la Ley del Suelo de 1956. Cabe señalar, no obstante, que en 1861, siendo Ministro de la Gobernación José Posada Herrera, se había redactado ya un “Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones”, que no llegaría a aprobarse por la presión de los círculos de propietarios, al calificar como obras de utilidad pública a efectos expropiatorios las obras de “reforma, saneamiento, ensanche y mejora de las poblaciones”. Sobre la importancia de dicho proyecto de ley, *vid.* BASSOLS COMA, Martín. “Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956”. *op. cit.* pp. 186-227; PAREJO ALFONSO, Luciano “Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”. *op. cit.* p. 17; y BAÑO LEÓN, José María. “Derecho Urbanístico Común”. *op. cit.* p. 43.

<sup>689</sup> El Reglamento de 25 de abril de 1867 cambió posteriormente la denominación de “Plano de Ensanche” del texto legal por la de “Proyecto de Ensanche”. Se ha llegado a afirmar (PEÑIN IBÁÑEZ, Alberto. “La ordenación del territorio...”. *op. cit.* p. 57) que esta figura, por su carácter de urbanismo concertado, es el antecedente de los posteriores Programas de Actuación Urbanística (PAU), contemplados en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aunque con un mayor acento que los PAU en su finalidad de proyecto de ejecución de obras. Por otra parte, tal como apunta BAÑO LEÓN (“Derecho Urbanístico Común”. *op. cit.* p. 44), el Reglamento ha tenido presentes las experiencias de ensanche de Madrid y Barcelona y exige a los proyectos de Ensanche una detallada documentación que viene a ser ordenadora de la ciudad toda.

<sup>690</sup> PEÑIN IBÁÑEZ, Alberto. “La ordenación del territorio...”. *op. cit.* p. 54 y 56. Señala el autor que esa visión del crecimiento de las ciudades es uno de los antecedentes del fuerte

ordenación del territorio no eran contempladas por esta legislación, centrada en cuestiones de ordenación urbanística, de interés básicamente local, aunque sus instrumentos contaban con un fuerte control ejercido por la Administración central.

La Ley de 1864 será derogada durante la Restauración por la Ley de Ensanche de Poblaciones de 22 de diciembre de 1876<sup>691</sup>, donde comienza a vislumbrarse una tímida preocupación por la ordenación del espacio no urbano, el extrarradio, donde buscaba alojamiento la inmigración obrera. Así, junto a la figura del “plano general” de Ensanche, se establece como novedad la imposición a los ayuntamientos de formar “*Ordenanzas especiales de zonas próximas al Ensanche de la que no se puede construir*”, así como unas “*reglas para el resto del término fuera del interior y Ensanche*”, lo que viene a suponer la extensión de la ordenación urbanística al resto del término municipal.

La Ley de 1876 será derogada, a su vez, por la Ley de 26 de julio de 1892, dictada para regular los ensanches de Madrid y Barcelona. El texto legal facultaba al Gobierno para aplicar sus disposiciones a otras poblaciones con problemas análogos, como Valencia (Real Orden de 5 de febrero de 1900). En el caso de Alicante se dictó una ley especial de 25 de agosto de 1896. A partir del dictamen del Consejo de Estado referido a Valencia, fue convertida *de facto* en el régimen general aplicable a todos los Ensanches de las poblaciones de más de 30.000 habitantes<sup>692</sup>.

En cuanto a la reforma interior<sup>693</sup> y al saneamiento, postuladas como consecuencia de las desamortización, de las epidemias y de las corrientes higienistas<sup>694</sup>, resulta fundamental citar la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de

---

sesgo “ensanchista” de la Ley del Suelo de 1956, tal como se observa al comparar las definiciones de Ensanche de las poblaciones de la Ley de 1876 con la definición de Suelo de Reserva Urbana del texto legal de 1956 y la de Urbanizable Programado de la reforma legal de 1975.

<sup>691</sup> Desarrollada mediante Real Decreto de 19 de febrero de 1877.

<sup>692</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956*”. *op. cit.* p. 328; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. “*Manual de Derecho Urbanístico*”. 13ª ed. Abella. Madrid, 1998. pp. 20-21. En el año 1900, en la C. Valenciana sólo habían tres municipios mayores de 30.000 habitantes: Valencia, Alicante y Alcoy. En 1920 sumarían seis, al añadirse a los tres anteriores Orihuela, Castellón y Elche. Parece ser que Alcoy fue el primer municipio valenciano en disponer de Ensanche, aprobado por Real Orden de 17 de mayo de 1878. Gandía lo obtendría mediante Real Orden de diciembre de 1880. Villena obtuvo su primer proyecto de Ensanche en 1882 y Elche en 1890. Por su parte, Alicante tuvo el barrio de Benalúa en 1884, con anterioridad a su Ensanche, autorizado en 1858 pero sólo aprobado en 1897 tras el derribo de las murallas entre 1876 y 1878. Valencia derribará sus murallas entre 1865 y 1901, obteniendo en 1884 la autorización de su primer proyecto de Ensanche, que es aprobado en 1887, bajo la vigencia de la Ley de 1876. Aprobará su segundo Ensanche en 1912 (arquitecto Francisco Mora). Castellón derribó sus murallas en 1885, pero no tendrá su proyecto de Ensanche hasta 1914. Elche dispondrá del Ensanche completo en 1912 y, tras aprobarse varios barrios periféricos entre 1916-1922, se dispone de un segundo plano de Ensanche en 1924. *In* PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. “*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* pp. 58-64. Sobre los diferentes Ensanches de Valencia, *vid.* TEIXIDOR DE OTTO, María Jesús. *op. cit.* pp. 304 y ss.

<sup>693</sup> Se trata de una técnica al servicio de la resolución de problemas urbanos concretos, algo más tardía en España que en el resto de Europa (reformas de París, Londres o Viena). Cabe destacar las discusiones en torno a la reforma interior de la Puerta del Sol de Madrid. BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956*”. *op. cit.* p. 151-168.

<sup>694</sup> Critica PEÑÍN IBÁÑEZ (“*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* pp. 67 y 74) que las campañas higienistas no debieron influir demasiado cuando hasta 1923 no se dictan unas

enero de 1879, así como la Ley de 18 de marzo de 1895, de Obras de Saneamiento y Mejora Interior de las Grandes Poblaciones, que afecta a los municipios de más de 30.000 habitantes<sup>695</sup>. Para los municipios de menor tamaño seguirá vigente la técnica del plano de alineaciones.

## b) La ordenación urbanística del extrarradio y supramunicipal

Salvo lo tímidamente apuntado en la Ley de Ensanche de 1876, la edificación del extrarradio de las poblaciones no contaba a finales del siglo XIX con una específica normativa urbanística que la regulara, siendo en principio legal cualquier construcción que en el mismo se realizase. Sin embargo sí que destacaron en esa época las formulaciones doctrinales que apostaban ya por entender la ciudad dentro de un sistema territorial más amplio, como la “ciudad-jardín” del socialista inglés Howard y la “ciudad lineal” de Soria<sup>696</sup>, con ejemplos de intentos llevados a la práctica<sup>697</sup>.

---

Instrucciones sobre “*Condiciones Higiénicas de las Viviendas*” y “*Condiciones Higiénico-Sanitarias para el Ensanche y Reforma Interior de las poblaciones*”, que serán reflejadas un año después en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924. El autor también apunta que, junto a los esgrimidos motivos de salubridad, en los programas de Ensanche y Reforma Interior se encontraba la intención de desprenderse del tejido social y urbano de la ciudad histórica, aprovechando las plusvalías de su centralidad. En 1920 se constituyeron las Comisiones Centrales y Provinciales de Sanidad, destinadas, entre otras cuestiones, al estudio y solución de los problemas de trazado de nuevas urbes.

<sup>695</sup> Señala PEÑÍN IBÁÑEZ (“*La ordenación del territorio...*” *op. cit.* p. 68) que Proyectos de Reforma Interior se aprobaron en pocas ciudades, ya que los Planes Generales de Alineaciones resolvían los problemas usuales de pequeñas rectificaciones de líneas y sólo los municipios de más de 2.000 habitantes precisaban de planos para estas pequeñas reformas, funcionando la mayoría de municipios con Ordenanzas. El citado autor sólo localiza en nuestra región el Plan de Reforma Interior de Valencia aprobado en 1912 pero no realizado (arquitecto Federico Aymami). Sobre este mismo tema, *vid.* TEIXIDOR DE OTTO, María Jesús. *op. cit.* pp. 314 y ss. En cuanto a la historia de la práctica de la gestión urbanística de la reforma interior y del ensanche, señala BAÑO LEÓN (“*Derecho Urbanístico Común*” *op. cit.* p. 45-47), que su estudio está por hacer, pero que parece prácticamente nula la utilización de los mecanismos que ofrecía la legislación de la época debido a la presión de los propietarios. El autor cita el estudio realizado por García Pastor sobre los archivos de la ciudad de Valencia: GARCÍA PASTOR, Marta. “*La gestión urbanística de las operaciones de reforma interior. Los Programas de Actuación Integrada de renovación urbana*”, Tesis doctoral, Valencia, mayo 2005. Puede consultarse también el trabajo de DE VICENTE DOMINGO, Ricardo. “*Los planes de reforma interior. Evolución histórica y regulación en el derecho urbanístico valenciano*”. La Ley. Las Rozas (Madrid), 2010.

<sup>696</sup> *Vid.* BIGADOR LASARTE, Pedro. “*El siglo XIX*” in GARCÍA BELLIDO, Antonio, y otros. “*Resumen histórico del urbanismo en España*” 2ª ed. IEAL. Madrid, 1968. p. 273. A diferencia de lo que ocurrirá más adelante con la teoría de la ciudad jardín, la teoría de la ciudad lineal de Arturo Soria (Compañía Madrileña de Urbanización, 1892), con su apuesta por el establecimiento de corredores urbanizados entre ciudades, no se traducirá en texto legal alguno. BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956*” *op. cit.* p. 425.

<sup>697</sup> Relata PEÑÍN IBÁÑEZ (“*La ordenación del territorio...*” *op. cit.* p. 71) que el citado barrio de Benalúa de Alicante, promovido por la Sociedad “Los Diez Amigos”, pasa por ser el primer ejemplo valenciano de urbanización en el extrarradio, siendo también muy tempranos los barrios de Elche, desarrollados entre 1890 y 1909. Estos barrios de extrarradio los hemos citado al referirnos anteriormente a los Ensanches, pues por ellos fueron englobados inmediatamente. En el caso de Benalúa su inclusión fue obligatoria según el acuerdo de aprobación del Ensanche de Alicante, entonces en tramitación, lo mismo que sucedió en el Ensanche de Elche de 1912, y el de Castellón de 1914 con otros barrios. Por nuestra parte, podemos recordar el proyecto de conexión de la actual Gran Vía Marqués del Turia de Valencia

A comienzos del siglo XX, el crecimiento demográfico y la inmigración obrera no encontraban acomodo en las nuevas zonas urbanas elegidas por la burguesía, que habitualmente eran las resultantes de los proyectos de Ensanche y de Reforma Interior. Con el fin de buscar solución a estas necesidades se creó en 1903 el Instituto de Reformas Sociales, que promovió la aparición de la primera Ley de Casas Baratas de 12 de junio de 1911<sup>698</sup>, completada con la Ley sobre Construcción, Mejora y Transmisión de Casas Baratas de 10 de noviembre de 1921 y su Reglamento, aprobado por Real Decreto de 8 de julio de 1922. PAREJO ALFONSO<sup>699</sup> destaca las aportaciones de esta segunda ley, que prevé la posibilidad de crear, a iniciativa de los ayuntamientos o de particulares (mayoritariamente cooperativas) “ciudades satélites”<sup>700</sup> de casas baratas, dirigidas principalmente a la clase obrera (“Casas para Obreros”), que según el arquitecto PEÑÍN IBÁÑEZ constituyen la traducción terminológica española de las ciudades-jardín, desprendidas de toda carga ideológica y funcional originales y transformadas en un “*modelo formal para proyección de barrios periféricos*”. Su definición y características las estableció el referido Reglamento de la Ley de 1921. Al igual que el Proyecto de Ensanche, son concebidas como nuevas operaciones concertadas con la Administración, en las que las transformaciones de terrenos rústicos en suelo urbanizable ofrecían singulares atractivos económicos<sup>701</sup>.

Siguiendo con nuestros apuntes sobre la ordenación de los extrarradios, cabe citar dos proyectos de ley: uno de 1914 (ministro de la Gobernación Sánchez Guerra) sobre creación y régimen de las zonas urbanas en las grandes poblaciones, “*para evitar la formación anárquica de suburbios*”<sup>702</sup>, y, fundamentalmente, otro de 1923 (ministro de Trabajo, Comercio e Industria Chapaprieta) de Fomento de la Edificación, en el que se aborda de manera integrada la política de urbanismo y de vivienda, se recogen ya los Planes de Extensión (obligatorios para los municipios de más de 100.000 habitantes y facultativos para el resto, y de escala superior a la de los Ensanches, al poder ser referidos no sólo al espacio urbano sino a todo el territorio municipal o comarcal “*según las necesidades de expansión*”), la técnica de la

---

con el núcleo forestal y residencial de El Vedat de Torrent, de 1917, que finalmente no se ejecutó.

<sup>698</sup> Reglamento de 11 de abril de 1912, modificado por Real Decreto de 14 de mayo de 1921.

<sup>699</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano “*Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*”. *op. cit.* p. 26.

<sup>700</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956*”. *op. cit.* pp. 455-456.

<sup>701</sup> La ciudad satélite se define como “*la reunión de estos edificios (casas baratas), que, aún dependiendo administrativamente de un núcleo de población, por su número de importancia, por ocupar un espacio considerable de terreno, por requerir obras especiales de urbanización, como trazado de calles, circulación, distribución de manzanas y desagües, necesitan establecer servicios colectivos para responder a las exigencias de higiene, cultura, cooperación, recreo, medios de comunicación, etc., de sus habitantes*”. Barrios obreros como tales se darán en Valencia a partir del año 1902, incrementándose como resultado de la Ley de Casas Baratas también en otros municipios como Alicante, Catarroja o Requena. A partir de la Ley de 1925 se establecerá la modalidad de Casas Económicas destinada a las clases medias. Estas actuaciones cristalizarán más adelante en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 con la fórmula de Planes de Extensión (obligatorios para municipios mayores de 200.000 habitantes), tomando el término de la Ley de Urbanismo francesa de 1918, y como toda innovación no “digerida” sobrevivirá extrañamente en la Ley del Suelo de 1956. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto (“*La ordenación del territorio...*”). *op. cit.* pp. 25 y 70-72). Cabe apuntar que el Consell Valencià de Cultura ha emitido un dictamen sobre este tipo de barrios.

<sup>702</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956*”. *op. cit.* p. 433.

zonificación y, sobre todo, se recoge por vez primera la noción de área metropolitana como respuesta a las necesidades supramunicipales<sup>703</sup>.

Todo este legado técnico-jurídico cristalizará posteriormente en la reforma del Régimen Local, emprendida por el Ministerio de Gobernación en 1920<sup>704</sup> y materializada años más tarde durante la dictadura de Primo de Rivera, mediante la aprobación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924<sup>705</sup> y del Estatuto Provincial, aprobado por el Real Decreto-Ley de 20 de marzo de 1925. El Estatuto Municipal, obra personal de Calvo Sotelo, asistido por el profesorado (Gascón, Jordana, Fernández de Velasco, Gil Robles, Flórez de Lemús) y con el asesoramiento del secretariado (Ruano Carriedo y Pi y Suñer)<sup>706</sup>, es, según BASSOLS COMA<sup>707</sup>, *“una brillantísima síntesis, refundición y reordenación de preceptos anteriores, pero carente de toda originalidad”*, ya que reúne, ordena y sintetiza las tipologías de planeamiento hasta entonces existentes.

Tal como destacan GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>708</sup>, con cierto romanticismo autonomista, y frente al carácter singular y excepcional de la legislación especial de ensanche y reforma interior, el texto atribuye la competencia sobre la actividad urbanística a los ayuntamientos, como competencia exclusiva municipal<sup>709</sup>, lo que, unido a sus premisas técnico-sanitarias, hace que carezca de la óptica necesaria para abordar las cuestiones de ordenación territorial. No obstante lo anterior, al mismo tiempo el texto recoge, por primera vez en nuestra legislación, la necesidad de la planificación supramunicipal ante la exigencia de ordenar y coordinar municipios limítrofes, regulando (artículo 217) los Planes de Extensión como instrumentos de urbanización de los límites externos del municipio de Madrid y sus

---

<sup>703</sup> BASSOLS COMA, Martín. *“Génesis y evolución del Derecho urbanístico español, 1812-1956”*. op. cit. pp. 475 y ss. GRAU ÁVILA, Sebastián. *“De nuevo una institución metropolitana para el área metropolitana de Barcelona. Comentarios a la Ley 31/2010, del Parlamento de Cataluña”* in Revista de Derecho Urbanístico, nº 263 enero-febrero 2011. p. 108.

<sup>704</sup> Durante este período se tuvo en no poca consideración la refundición de la legislación urbanística francesa de 1919. En Gran Bretaña había tenido lugar años antes, en 1909. En España, el Ministerio de Gobernación crea en 1920 una Comisión para refundir la legislación urbanística, obteniéndose pocos frutos. De esta Comisión sí surgieron, sin embargo, las ya citadas Instrucciones sobre *“Condiciones Higiénicas de las Viviendas”* y *“Condiciones Higiénico-Sanitarias para el Ensanche y Reforma Interior de las poblaciones”*, reflejadas poco después en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924. Por otra parte, en 1923 se convoca un Congreso Nacional de la Edificación, formulándose ese mismo año, como consecuencia de las conclusiones del mismo, el referido proyecto de Ley sobre Fomento de la Edificación del ministro Joaquín Chapaprieta.

<sup>705</sup> COSCULLUELA MONTANER, Luis – ORDUÑA REBOLLO, Enrique. *“Legislación sobre Administración Local. 1900-1975”*. Tomo II. IEAL. Madrid, 1981. pp. 1-232.

<sup>706</sup> BERMEJO GIRONÉS, J.I. *“Derecho de Entidades Locales”*. IEAL. Madrid, 1949.

<sup>707</sup> BASSOLS COMA, Martín. *“Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)”* op. cit. p. 494.

<sup>708</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Lecciones de Derecho Urbanístico”*. op. cit. p. 86.

<sup>709</sup> Aunque el texto consagra la ordenación urbanística como competencia municipal, no se establecen controles o garantías mínimas frente a la acción del Estado, que, sin perjuicio de la fiscalización realizada por las Comisiones Sanitarias Central y Provincial, continúa condicionando la ordenación urbanística municipal libremente mediante sus proyectos de obras y servicios, así como con el resto de sus competencias con incidencia territorial. Así, por ejemplo, mediante Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1926 se regula el conjunto de bienes muebles e inmuebles que constituyen el Tesoro artístico arqueológico nacional, que se coloca bajo el control del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.

zonas de influencia, y el Plan Regional de Madrid y sus zonas de influencia, que no llegaría a aprobarse<sup>710</sup>.

El desarrollo reglamentario del Estatuto Municipal en materia de ordenación urbanística tiene lugar inmediatamente, aprobándose el 14 de julio de 1924 el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, y al año siguiente el de Establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos<sup>711</sup> y el de Sanidad Municipal. A nosotros nos interesa referirnos especialmente al primero<sup>712</sup>, pues en él se regulan las llamadas obras “de extensión”, localizadas fuera del casco y no unidas a él (artículos 2 y 3) y se permite también planificar obras de ensanche y extensión que afectasen a distintos municipios limítrofes, adoptándose como solución la modificación de los límites de los términos municipales<sup>713</sup>.

Afirma PEÑÍN IBÁÑEZ que el resultado de esta refundición normativa fue la rápida elaboración del planeamiento urbanístico municipal, que será la base de los Planes Generales de Urbanización de los años cuarenta<sup>714</sup>. En palabras de Fernando

---

<sup>710</sup> Estos dos instrumentos darán lugar posteriormente a la Ley de 18 de junio de 1936, aprobatoria del Plan General de Obras del Exrrradio de Madrid. BASSOLS COMA, Martín. *“Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)”* op. cit. pp. 505 y ss.

<sup>711</sup> Este reglamento propugna el alejamiento de estos establecimientos de los núcleos habitados y utiliza ya la técnica de la licencia de apertura y del establecimiento de medidas correctoras.

<sup>712</sup> Como reflejo de la labor de síntesis realizada por el Estatuto Municipal, el Reglamento, además de los instrumentos de urbanización parcial, recoge como instrumentos de planeamiento los Proyectos de Ensanche (obligatorios para los municipios de más de 10.000 habitantes con un crecimiento mayor del 20% entre 1910 y 1920, entre los que no se encontraba ningún municipio valenciano) y los de Extensión (para los municipios de más de 200.000 habitantes, como Valencia), el Plan General de Alineaciones (para los municipios de más de 10.000 habitantes, que eran 24) y los Proyectos de Reforma Interior, sin más obligación que la demanda propia. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto (*“La ordenación del territorio...”*). op. cit. p.78). Resulta curiosa la coincidencia en la cifra del porcentaje que se estableció como indicador de crecimiento de la población (20%) para la obligatoriedad en la redacción de los Proyectos de Ensanche y la establecida en la actualidad en la disposición transitoria cuarta del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) para la obligación de revisión del Plan General (“ejercer de forma plena de la potestad de ordenación”).

<sup>713</sup> BASSOLS COMA, Martín. *“Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)”* op. cit. pp. 502 y 509-511. El recurso a la anexión de municipios limítrofes o adyacentes fue una solución bastante extendida en esa época. En el caso de Valencia, en el periodo que va desde 1870 hasta 1900 se anexionaron los municipios de Patraix, Beniferri, Benicalap, Russafa, Pinedo, El Palmar, L’Oliveral, Castellar, La Font de Sant Lluís, Benimàmet, Els Orriols, Benimaclet, Borbotó, Carpesa, Campanar, Vilanova del Grau, Poblenou de la Mar, Massarrojtos y Benifarraig. Durante la dictadura de Primo de Rivera el Ayuntamiento aprobó (3 de diciembre de 1928) la petición de anexión de trece pueblos, “situados dentro de los cuatro kilómetros de distancia del Camino de Tránsitos”: Sedaví, Xirivella, Alfafar, Benetússer, Paiporta, Mislata, Quart de Poblet, Paterna, Burjassot, Godella, Bonrepós i Mirambell, Tavernes Blanques y Alboraya, a lo que se accedió por Decreto de 17 de diciembre de 1929. Las protestas de los vecinos y ayuntamientos afectados llevaron a la revocación del mismo (30 de marzo de 1930), retornando la independencia a los municipios. De nuestro trabajo: MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio y GARCÍA TOBARRA, Eduardo. *“L’Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada”* in *“Actes del III Congrés d’Estudis de L’Horta Nord”*. Editorial Universitat Politècnica de València. València, 2011. Vol. II. pp. 588-589.

<sup>714</sup> Señala el referido autor (*“La ordenación del territorio...”*). op. cit. pp. 79 y 84) que se trata de planes alejados del carácter operativo de los primeros proyectos de Ensanche y Reforma Interior, al no contener programas ni presupuestos y estar sometidos sólo a la puntual ley de la oferta y la demanda y a la simple fuerza de las plusvalías. También refiere que hay muy pocos planes en el período republicano pero que, sin embargo, merece la pena destacar

de TERÁN<sup>715</sup>, se trata de típicos planes de extensión, en la forma derivada del “*städtebau*” que algunos arquitectos españoles habían aprendido en Alemania<sup>716</sup>.

### c) Inicios del regionalismo urbanístico y ordenación de grandes aglomeraciones

Durante el período republicano, aunque no se produjeron innovaciones normativas generales referidas a la problemática de la ordenación supramunicipal<sup>717</sup>, sí encontramos ya interesantes aportaciones teóricas en el terreno del llamado “*regionalismo urbanístico*” o “*regional planning*” anglosajón (Congreso Municipalista de Gijón de 1934)<sup>718</sup>, todo ello junto a las teorías del “*zoning*” racionalista<sup>719</sup> y de la “*ciudad industrial*”<sup>720</sup>. Se cuenta con destacadas aportaciones concretas, como la aprobación, tras varios intentos, de la Ley de 18 de junio de 1936, del Plan General de Obras del Exrarradio de Madrid<sup>721</sup>, y la iniciativa de la Generalitat de Cataluña, que en

---

dos de ellos, por significar el inicio de la planificación territorial de zonas turísticas. El primero de ellos es el “proyecto de urbanización de la playa de San Juan”, en Alicante (conocido como “Ciudad Prieto”), de planteamientos similares a la “*ciutat del Repós*” de Barcelona. Este proyecto fue objeto de una ley especial presentada por el Ministro Prieto de 25 de agosto de 1933. No se realizó y, tras la guerra, se volvió a retomar el proyecto. El segundo proyecto es el de la “urbanización de terrenos de la playa de Gandía” (1932), de alcance más local. Sobre la Ley especial de 25 de agosto de 1933, *vid.* BASSOLS COMA, Martín. “*Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación*” in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 225, abril-mayo 2006, p. 66.

<sup>715</sup> TERÁN TROYANO, Fernando de. “Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”. Comunidad de Madrid. Madrid, 1999. p. 28.

<sup>716</sup> Cabe destacar también la importancia en esos primeros años del siglo XX del Grupo de Arquitectos y Técnicos Españoles para el Progreso de la Arquitectura Contemporánea (GATEPAC), inicialmente constituido (octubre de 1930) como grupo de trabajo y compuesto de tres subgrupos de arquitectos: el del Norte (San Sebastián y Bilbao), el del Este (integrado por catalanes, encabezados por Josep Lluís Sert) y el del Centro (Madrid). Al GATEPAC se le atribuyen importantes proyectos, como la urbanización de la Diagonal, la “*ciutat del Repós*” y el Plan Macià de Barcelona, o la “*ciudad verde del Jarama*”.

<sup>717</sup> La Ley de Bases Municipal de 10 de julio de 1935 y su texto articulado, promulgado por Decreto de 31 de octubre, se limitaron a recoger las competencias municipales tal como se definían en la legislación precedente, por lo que ninguna novedad aporta en materia de ordenación urbanística. *Vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano. “Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”. *op. cit.* p. 31. BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*” *op. cit.* p. 520.

<sup>718</sup> De este congreso surgió un proyecto de Bases del Urbanismo, donde se preveía la posibilidad de redactar Planes Regionales o de Extensión supramunicipales para grandes urbes. También se propuso en este congreso un proyecto de Ley Nacional de Urbanismo, que comprendería la creación de un Consejo Nacional, y la división del territorio en comarcas a ordenar mediante Planes Comarcales. *Vid.* BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*” *op. cit.* pp. 513-519. PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*”. *op. cit.* pp. 31-32; ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco-Javier “*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”. *op. cit.* p. 101; y PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* p. 38.

<sup>719</sup> Técnica ya apuntada en el citado Reglamento de Obras y Servicios y Bienes Municipales de 1924.

<sup>720</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*” *op. cit.* p. 486.

<sup>721</sup> Mediante Decreto de 13 de diciembre de 1932 se crea el Gabinete Técnico de Accesos y Exrarradio de Madrid (ministro Prieto), antecedente de los futuros órganos estatales de tutela de la planificación urbanística (COPLACO, Gran Valencia...), formulándose en 1933

1931 encargó a los hermanos arquitectos Rubio i Tudurí un anteproyecto de “*Pla de distribució en zones del territori català*”<sup>722</sup>.

Una vez terminada la guerra civil, comienza una década determinada por el aislamiento internacional y la autarquía económica. La atención del nuevo régimen político ha de centrarse en las necesidades de reconstrucción<sup>723</sup>, en el inquietante y progresivo fenómeno de concentración urbana y en el consecuente problema de escasez de viviendas. El “problema de la vivienda” hará que se releguen las cuestiones de planificación urbanística a un segundo lugar<sup>724</sup>.

Sin embargo, la problemática derivada del fenómeno creciente de las aglomeraciones urbanas hará que, a partir de 1942, comience una política estatal de elaboración de planes urbanísticos supramunicipales para determinadas áreas metropolitanas o provincias del territorio español.

---

por el arquitecto Zuazo unas bases de un “Plan Regional de Madrid”. Éste y otros documentos confluyeron finalmente en el referido texto legal de 1936. Del documento, de carácter puramente físico, sólo se conoce la Memoria de 1939. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. *op. cit.* p. 89; y TERÁN TROYANO, Fernando de. “*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*”. *op. cit.* p. 28. Tal como señala BASSOLS COMA (“*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*” *op. cit.* pp. 508-509) “*por primera vez, se configura un órgano de estudio-planificación de naturaleza estatal en orden a la problemática de una cuestión hasta aquel momento típicamente municipal*” iniciándose con ello la articulación del dualismo nivel estatal-nivel municipal para afrontar los problemas de las grandes ciudades.

<sup>722</sup> En 1933 se publica un “Examen preliminar y soluciones provisionales”. BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*” *op. cit.* pp. 512-513. Señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (“*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. *op. cit.* p. 89) que se trata del primer Plan regional de España y uno de los primeros de Europa. Por su parte, ENÉRIZ OLAECHEA (“*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”. *op. cit.* pp. 100-102) resume en tres los aspectos fundamentales de dicho anteproyecto, similares a los que inspiran la vigente Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, como son la necesidad de equilibrar las zonas industriales y agrícolas; la comarcalización del territorio catalán, a la que se referirán los sucesivos planes parciales dictados en desarrollo del Plan General; y la zonificación funcional del territorio. Según este autor este precedente de 1933 es el único de su tiempo que se aproxima al actual concepto de ordenación del territorio.

<sup>723</sup> Encomendada a la Dirección General de Regiones Devastadas en el seno del Ministerio de la Gobernación. Cabe citar el Decreto de 23 de septiembre de 1939, sobre adopción de localidades devastadas y auxilio a las mismas del Estado para su reconstrucción y la posterior Ley de 13 de julio de 1940, que establece un régimen municipal transitorio para localidades “adoptadas por el Caudillo”. De conformidad con la Orden de 23 de julio de 1940, a los planes generales de reconstrucción contemplados en estas normas les sería de aplicación el contenido del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924.

<sup>724</sup> La anterior legislación de “casas baratas” es sustituida por la Ley de 19 de abril de 1939 (desarrollada mediante Decreto de 8 de septiembre de 1939), que crea el Instituto Nacional de la Vivienda en el seno del Ministerio de Trabajo. Tal como señala PAREJO ALFONSO (“*Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*”. *op. cit.* p. 33), esta nueva legislación especial sobre la ahora denominada “vivienda protegida” carece de contenido propiamente urbanístico. La actividad de fomento, promoción y construcción de vivienda protegida se sujeta a planificación previa a través de unos denominados “planes generales” y “planes comarcales”, ordenándose las correspondientes actuaciones a través de unas ordenanzas generales y comarcales de carácter técnico-sanitarias y económicas, implantándose la mayor parte de estas actuaciones sobre suelo rústico y, en muchas ocasiones, al margen de lo previsto en la ordenación urbanística.



La década de los cuarenta se caracteriza por la necesidad de crear “la ciudad nueva” que responde al trasfondo ideológico del nuevo Estado, desde un modelo de unidad, homogeneidad y coherencia para todo el territorio. Las primeras formulaciones ya se produjeron en junio de 1939, en la Primera Asamblea Nacional de Arquitectos, organizada por Falange en Madrid<sup>725</sup>.

Tal como señala Fernando de TERÁN<sup>726</sup>, la indigencia conceptual de la posguerra hará que los arquitectos de la denominada “escuela de Madrid”, Pedro BIGADOR y Gabriel ALOMAR<sup>727</sup> principalmente, monten el proceso de construcción de la ciudad del franquismo sobre la componente culturalista del racionalismo, aunque desprovista de su carga ideológica<sup>728</sup>. Con ella elaborarán el planeamiento de las grandes ciudades españolas (Madrid, Bilbao, Valencia, y también Toledo, Cuenca y Sevilla). Dichos planes se realizarán desde la Administración del Estado sin cobertura o base en las figuras de planeamiento reguladas en los textos legales vigentes, por lo que se recurrirá, bien a la aprobación de leyes especiales, o bien a la creación de distintos tipos de planes mediante normas reglamentarias.

Para esa tarea de planificación se crean por la Administración del Estado diversas Comisiones provinciales<sup>729</sup>, siendo la primera la de Guipúzcoa, de 1944 (que se denominó del Plan de Ordenación de Guipúzcoa)<sup>730</sup>. Tras ésta se crearían una serie de Comisiones Superiores de Ordenación Urbana (Valencia<sup>731</sup>, Barcelona, Málaga, Jaén, Gerona, Lérida, Santander, Córdoba, Almería, Alicante, Albacete, etc.),

---

<sup>725</sup> En esta asamblea intervendrá Pedro BIGADOR, diseñando los perfiles futuros de la reconstrucción de Madrid.

<sup>726</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. “La ordenación del territorio...”. *op. cit.* p. 98.

<sup>727</sup> ALOMAR ESTEVE, Gabriel. “Teoría de la ciudad. Ideas fundamentales para un urbanismo humanista”. 2ª ed. IEAL. Madrid, 1981. *Cit. in* BASSOLS COMA, Martín. “*Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación*” *op. cit.* pp. 50-51.

<sup>728</sup> Resulta curioso observar cómo algunas de las ideas fundamentales de la llamada “teoría de la urbanización falangista” beben directamente del concepto de los núcleos satélite o ciudades nuevas del socialista inglés Ebenezer Howard, creador de la “ciudad-jardín”, de las teorías de la ciudad lineal de Arturo Soria o del racionalismo de los años treinta. Se afirma la existencia de una línea de continuidad con los movimientos anteriores, aunque ésta fuese negada desde un discurso oficial. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo. “La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General”. Valencia, 1986. pp. 27-28.

<sup>729</sup> La primacía de la perspectiva técnico-sanitaria seguía presente bien entrado el siglo XX, creándose mediante Decreto de 6 de febrero de 1939, el Consejo Superior de Sanidad, con funciones de órgano consultivo y asesor respecto a los proyectos de saneamiento, ensanche, extensión y urbanización. No obstante la denominación de dicho órgano, éste contó con una composición de miembros multidisciplinar.

<sup>730</sup> El Plan de Ordenación de la Provincia de Guipúzcoa fue promovido por la Diputación Provincial en 1941, redactado por los Servicios Técnicos de la recién creada Dirección General de Arquitectura en 1942, y aprobado en 1943 con carácter indicativo. La Comisión Provincial será creada posteriormente mediante Decreto de 25 de enero de 1944. *Vid.* ERQUICIA OLACIREGUI, Jesús María. “*Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: La necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*”. 1ª ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 2003. pp. 51-57.

<sup>731</sup> Creada por Decreto de 4 de marzo de 1944, bajo la presidencia del Gobernador Civil. En el seno de esta Comisión se redactó el Plan General de Valencia y su cintura de 1946.

llegándose a aprobar hasta el año 1954 un total de veinticuatro decretos para otras tantas capitales o provincias<sup>732</sup>.

Las leyes especiales aprobadas durante esos primeros años de posguerra para grandes aglomeraciones fueron las siguientes:

- Ley de Bases de 25 de noviembre de 1944, sobre Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores, desarrolladas mediante Texto articulado, aprobado mediante Decreto de 1 de marzo de 1946, de Ordenación Urbana de Madrid, completado por el Reglamento para el desarrollo orgánico de este último texto de 17 de octubre de 1947. Se aprobaba de esta forma el Plan General formulado por la Junta de Reconstrucción de Madrid, creándose el cargo de Comisario general y la Comisión de Urbanismo de Madrid, con carácter interministerial.

- Ley de Bases de 17 de julio de 1945 y Texto articulado, aprobado por Decreto de 1 de marzo de 1946, de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia. Con Reglamento de 23 de mayo de 1947, de Ordenación y Funcionamiento de la Corporación Administrativa "Gran Bilbao".

- Ley de Bases de 18 de diciembre de 1946 y Texto articulado aprobado por Decreto de 14 de octubre de 1949, de Ordenación Urbana de Valencia y su comarca. Con Decreto 2 de abril de 1954.

Las leyes para Bilbao y Valencia son muy parecidas y siguen prácticamente el mismo modelo de Madrid, con la diferencia de que las corporaciones creadas no fueron dotadas con subvenciones del Estado<sup>733</sup>.

En general, el sistema de planeamiento de estas leyes bascula sobre la figura de un plan general que abarca la gran ciudad y sus áreas de influencia (Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su Cintura). Este plan general prevé una división del territorio en zonas, señalando usos y destino. Como desarrollo escalonado de ese plan general, en un plano jerárquico inferior (y a diferencia de los planes de ensanche de la legislación anterior, concebidos como estudios que comprendían todos los proyectos de instalación de servicios), se prevé una serie de planes parciales y proyectos de urbanización. Tanto el plan general como el plan parcial tienen ya un contenido de plan de ordenación urbanística, tal como quedará definido en la legislación urbanística posterior. Cabe recordar que esa práctica de experimentación previa en el ámbito de las grandes urbes (Madrid y Barcelona) ya sirvió a finales del siglo XIX para los planes de ensanche y de reforma interior, al igual que sirvió durante la República para la introducción de la técnica de la zonificación y para los intentos de ordenación supramunicipal.

A nivel organizativo se crea un ente corporativo especializado de carácter administrativo controlado por la Administración estatal, con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Paralelamente se favorece la

---

<sup>732</sup> BIGADOR LASARTE, Pedro. "Situación general del urbanismo en España (1939-1967)" in Revista de Derecho Urbanístico, nº 4, 1967. p. 29. BASSOLS COMA, Martín. "Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)" op. cit. p. 549. Señala PAREJO ALFONSO ("Derecho Urbanístico. Instituciones básicas". op. cit. p. 34) que, sin embargo, los decretos de creación de esos órganos no regulaban ni el contenido ni la naturaleza y alcance de los planes, por lo que la eficacia de tales normas debió ser prácticamente nula. BIGADOR sí destaca la labor de la Comisión de Barcelona (donde se formuló el Plan Provincial) y de Guipúzcoa.

<sup>733</sup> BIGADOR LASARTE, Pedro. "Situación general del urbanismo en España (1939-1967)" op. cit. p. 28.

política de anexiones de municipios limítrofes a las grandes urbes (Base II de la Ley especial de Valencia) y sólo subsidiariamente se prevé como solución a gestión de los servicios comunes la posibilidad de formar mancomunidades.

El Plan General de Valencia y su Cintura de 1946<sup>734</sup> merece una valoración positiva, por su incipiente carácter de ordenación territorial. Abarca treinta términos municipales, tiene en cuenta las fuentes de riqueza natural, como la huerta, la aptitud, la función y las relaciones de los distintos municipios, a modo de “sistema de ciudades” para el soporte del desarrollo industrial, y las previsiones de crecimiento poblacional<sup>735</sup>.

A diferencia de lo que se estableció en la legislación especial para Madrid, en el caso de la Corporación Administrativa “Gran Valencia”<sup>736</sup> (y también Bilbao), los representantes no pertenecían a la Administración central sino a la Administración periférica del Estado, con predominio de su representación sobre la local, presidiendo la corporación el Gobernador civil. Para asistir a éste, se creó también una Comisión ejecutiva, presidida por el alcalde de la capital<sup>737</sup>. El peso de la representación del Ayuntamiento de Valencia sobre la de los 29 restantes municipios resultará también un factor decisivo para entender el funcionamiento y el devenir futuro de la corporación.

El ámbito territorial de competencia de la corporación se extendía a la ciudad de Valencia y otros veintinueve municipios que sumaban una extensión de 419,28 km<sup>2</sup>, y una población, a la sazón, de 983.702 habitantes, lo que representaba el

---

<sup>734</sup> Redactado por el que sería conocido como “equipo de Madrid”, bajo la dirección de Valentín Gamazo, Arquitecto de la Sección de Vivienda de la Dirección General de Arquitectura.

<sup>735</sup> El Plan tiende a la limitación de crecimiento de la ciudad central (que prevé que pueda llegar al millón de habitantes antes de 1990), manteniendo la mayor parte de suelo agrícola de huerta, valorada entonces como la mayor fuente de riqueza, seguida por la industria. Se establece una organización espacial de los pueblos del área radioconcéntrica en torno a la ciudad, estructurada por la red de vías de comunicación. La huerta rodea la ciudad y los pueblos conteniendo su expansión periférica, a modo de cinturón verde, separándolos entre sí. Y se establece ya una inicial especialización de los pueblos del área, con zonas industriales, residenciales y mixtas (residencial-industrial) que todavía es perceptible en nuestros días. Este plan actuará como válvula de escape para descongestionar la capital, resolviendo el problema de su excesiva saturación demográfica, y pretendía cubrir respecto a ésta una doble función: servir como instrumento de localización industrial, con apoyo en las diferentes vías de comunicación, y para localizar áreas residenciales. (TEIXIDOR DE OTTO, María Jesús. *op. cit.* p. 333). Sin embargo, al establecerse previsiones para un período superior a 50 años con ausencia de programación, queda desvirtuada la limitación al crecimiento urbano pretendido. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo. “*La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*”. *op. cit.* pp. 10, 30-31 y 616.

<sup>736</sup> Creada por Decreto de 14 de octubre de 1949, fundamentalmente para el desarrollo y ejecución del Plan de 1946.

<sup>737</sup> En relación a las corporaciones de Valencia y Bilbao señaló BIGADOR (“*Situación general del urbanismo en España (1939-1967)*”). *op. cit.* p. 28): “*se pensó que fueran los propios alcaldes los motores de la empresa urbanística, imaginando que pudieran tener la doble personalidad de alcaldes de la ciudad y presidentes ejecutivos de la comarca. La realidad ha sido que los Ayuntamientos no han dado facilidades a sus alcaldes para adquirir esta personalidad ni ellos se han atrevido a jugar esa baza con decisión. Estos Órganos han ejercido su competencia casi exclusivamente como fiscalizadores (con dificultades y debilidades) del cumplimiento y desarrollo del Plan aprobado*”). Para corregir esos defectos en relación a la actuación comarcal, la Ley especial de Barcelona configura un nuevo órgano de carácter técnico: el Gerente del Plan comarcal. BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*” *op. cit.* pp. 549 y 552.

55,66% de la población provincial existente, agrupada en tan sólo el 3,90% de su extensión. De la corporación, responsable del planeamiento y la gestión urbanística, se ha criticado que se mantuviera en una alarmante pasividad frente a la continua transgresión de la legalidad.<sup>738</sup>

La legislación sobre ordenación urbana de Barcelona y su comarca (Ley de 3 de diciembre de 1953, desarrollada por Decreto de 22 de octubre de 1954) es sensiblemente diferente de las anteriores, ya que contempla dos niveles distintos de planeamiento: por un lado, el Plan General de Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca, y por otro lado, el Plan Provincial de Ordenación Urbana y Rural de Barcelona<sup>739</sup>. Para PAREJO ALFONSO este último tiene un gran interés por tratarse de la primera definición de esta figura en el Derecho español, prefigurando ya este tipo de planes tal como se recogerán en la Ley del Suelo de 1956<sup>740</sup>.

Por otra parte, mediante Decreto de 22 de julio de 1949 se creará dentro de la Dirección General de Arquitectura la Jefatura Nacional de Urbanismo (al frente de la cual se nombra al arquitecto Pedro BIGADOR)<sup>741</sup>, que, entre otras funciones, tendrá encomendada la de “recoger la experiencia de la etapa actual y preparar las bases para una futura Ley Nacional de Urbanismo” (artículo 2, apartado j), así como estimular las Comisiones provinciales, asesorarlas en la formación de los planes provinciales y “establecer los estudios preliminares y colaboraciones nacionales para la preparación del Plan Nacional de Urbanismo” (apartado k)<sup>742</sup>.

---

<sup>738</sup> Sus competencias se limitaban a la materia estrictamente urbanística en su nivel de pura planificación, desde la elaboración y formulación de propuestas de revisión y modificación del Plan General a la aprobación provisional y remisión para la aprobación central superior, de Planes Parciales y Proyectos de Urbanización, y otras concretas competencias de control de la actividad particular por razones urbanísticas. En definitiva, se limitaba a disponer la distribución en el espacio físico de los equipamientos sin intervención administrativa directa en su ejecución ni en las obras públicas a acometer, ni, por supuesto, en la prestación de servicios públicos comunes, cuya eventual prestación quedaba reservada a las mancomunidades intermunicipales que pudieran constituirse. De nuestro trabajo: MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio y GARCÍA TOBARRA, Eduardo. “*L’Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada*” op. cit. p. 591.

<sup>739</sup> BIGADOR (“*Situación general del urbanismo en España (1939-1967)*”). op. cit. pp. 34-35) apunta como motivo del retraso de la aprobación de la ordenación urbanística del área metropolitana de Barcelona la disconformidad del ayuntamiento de la capital en que el Plan comarcal lo formulara la Comisión Superior de la provincia de Barcelona (creada por Decreto de 25 de mayo de 1945) sin su participación directa (de nuevo oposición del municipio barcelonés, como ocurriera con el ensanche de Cerdá). El organismo creado no fue denominado con el atributo de “grande” como Bilbao o Valencia pero, a diferencia de éstos, sí contó con una subvención estatal de 25 millones de pesetas anuales durante veinte años, análoga a la otorgada a la Comisión de Urbanismo de Madrid.

<sup>740</sup> PAREJO ALFONSO (“*Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*”). op. cit. pp. 37-38)

<sup>741</sup> Previamente BIGADOR estuvo al frente de la Sección de Urbanismo en la Dirección General de Arquitectura. También fue director de la Oficina Técnica de la Junta de Reconstrucción de Madrid. Más tarde estará al frente de la Dirección General de Urbanismo (1957).

<sup>742</sup> BIGADOR (“*Situación general del urbanismo en España (1939-1967)*”). op. cit. p. 29) relata así las preocupaciones de los responsables en la Administración pública de la gestión urbanística: “(...) *Examinados proyectos e intenciones en el Ministerio de la Gobernación, se llegó a la conclusión, creo que con buen criterio, de que si bien los problemas que se señalaban eran auténticos, no existía en el país, por el momento experiencia ni preparación que permitieran afrontar una ordenación jurídica y orgánica nacional con garantía suficiente de acierto. Se consideró, en consecuencia, que lo procedente era favorecer la formación del ambiente apropiado a base de crear una serie de Órganos especiales que, estudiando problemas concretos, fueran mostrando la importancia y naturaleza de estas materias para*

Tal como señala BASSOLS COMA<sup>743</sup>, a partir de ese momento se ponen las bases de la definitiva estatalización del urbanismo y queda anunciada formalmente la reforma de la legislación urbanística, aunque ésta habrá de convivir con la reforma de la legislación de régimen local y con la normativa sectorial de vivienda.

#### **d) La legislación de régimen local y de vivienda**

En cuanto a la reforma del régimen local nos interesa citar el Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1941, por cuanto que prevé algunos elementos propios de la ordenación territorial, como son la figura de "*Proyectos comarcales de urbanización*"<sup>744</sup>, las "*mancomunidades de urbanización conjunta o de coordinación de servicios*", como solución organizativa para llevar a cabo esa planificación comarcal, y la creación del Consejo Superior de Urbanismo y los Consejos Provinciales de Urbanismo, citándose entre las funciones de este primer órgano la de "*formar un plan nacional de urbanismo de carácter eminentemente normativo para someterlo a la aprobación del Gobierno*".

Desgraciadamente, esta previsión de una planificación de instancia comarcal y nacional no será abordada finalmente en las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953 y su Texto articulado, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, esto es, diez años después, cuando la problemática de las grandes urbes ya había sido abordada desde leyes especiales y cuando ya se había elaborado el proyecto de Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado al año siguiente<sup>745</sup>.

Conviene destacar que bajo esta legislación se crearon las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (órganos de la Diputación provincial) y la Comisión

---

*crear una base de conocimiento que parecía indispensable para desarrollar sobre ella una tarea a escala nacional*".

<sup>743</sup> BASSOLS COMA, Martín. "*Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación*" *op. cit.* p. 50.

<sup>744</sup> Estos proyectos se estructuraban en torno a: "*un plan directivo y un programa relativo a: riquezas naturales; industria y comercio, vías de comunicación; espacios libres; núcleos poblados, viviendas; servidumbres generales y de higiene pública; reglamentación de usos del suelo y servidumbres públicas*" (artículo 170). BASSOLS COMA, Martín. "*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*" *op. cit.* pp. 529-531.

<sup>745</sup> Esta legislación, en lugar de incorporar la experiencia de las leyes especiales, bebe del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924, esto es, de la legislación de ensanche y reforma interior. Concibe la ordenación urbanística como competencia municipal y no contiene ninguna referencia a planes supramunicipales, sino sólo la posibilidad de constituir mancomunidades para formular y ejecutar proyectos de extensión en municipios limítrofes. Prevé como innovación la figura del "*Plan General de Urbanización*" (artículo 134), documento centrado fundamentalmente en el suelo de "*aglomeración urbana*" y que todo municipio debía formar en el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del texto legal. Se establece, eso sí, por vez primera en España la obligatoriedad de planificar a todos los municipios. Según PEÑÍN IBÁÑEZ ("*La ordenación del territorio...*" *op. cit.* p.86 y ss.), aunque a efectos legales el "*Plan General de Urbanización*" sólo tuviese un año de vigencia, de facto y por inercia administrativa, constituirá un instrumento más de planeamiento durante algunos años, provocando esta dicotomía un conflicto de interpretaciones que trasladan la asunción de la nueva Ley del Suelo de 1956 casi una decena de años. El mismo autor destaca el papel que ejerció la Diputación de Valencia durante el período previo a la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 en la elaboración de planes municipales (PGU) para pequeños municipios. También el papel de la Oficina Técnica de la Comisión de Ordenación Urbana de la provincia de Alicante.

Central de Urbanismo, que sustituirán –respectivamente– a las Comisiones Provinciales y Central de Sanidad Local en materia de ordenación urbanística. De esta forma se produce un avance en la superación de la tradicional perspectiva sanitaria de la Administración.

Respecto a la normativa sectorial de vivienda de estos años, en los que el Estado se convierte en promotor directo de vivienda social, tras la creación del Instituto Nacional de la Vivienda por la Ley de 19 de abril de 1939, hemos de destacar la Ley de 15 de julio de 1954, sobre protección de viviendas de protección limitada. En este texto legal se preveía la formulación de un Plan Nacional de Viviendas atendiendo a diversos criterios de ordenación territorial (distribución geográfica, urbanizaciones y servicios complementarios, disponibilidad financiera, etc.). Sin embargo, como regla general, las iniciativas de ejecución de viviendas a cargo de entes públicos (Planes Sindicales de Vivienda, Planes de Urgencia Social, etc.) se desarrollarán al margen de todo planeamiento municipal<sup>746</sup>.

Por su parte, el Instituto Nacional de Colonización (luego IRYDA) promovió la construcción de nuevas poblaciones, consecuencia de la política de construcción de pantanos y de nuevos regadíos, dotando a esos nuevos núcleos urbanos de planes de ordenación<sup>747</sup>.

Tal como apunta PEÑÍN IBÁÑEZ<sup>748</sup>, las contradicciones entre los esfuerzos de racionalidad técnica de los redactores del proyecto de la Ley del Suelo de 1956 (y del planeamiento de las grandes ciudades) y las autoridades políticas se enmarca en un contexto de incoherencia doctrinal sobre el urbanismo, que se debate entre el “ruralismo” (acciones del IRYDA) y las políticas de vivienda para la gran ciudad (acciones de la Obra Sindical y medidas gubernamentales de propaganda y contra el paro), “entre la estatalización o el corporativismo y el apoyo a la economía libre de mercado”. Y añade que la frase “primero vivienda, después urbanismo” es un hecho cierto.

La autonomía de estos ordenamientos se intentará paliar con escasos frutos, con la creación, mediante Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, del Ministerio de la Vivienda,<sup>749</sup> perdiéndose coordinación entre los ayuntamientos y el Ministerio de

---

<sup>746</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*” *op. cit.* pp. 541-543.

<sup>747</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ (“*La ordenación del territorio...*” *op. cit.* p.89.) cita los casos de San Isidro (Albatera); de San Felipe Neri, el Realengo y Las Casicas (Crevillent); de San Antonio de Benagéber (Paterna); de Nuevo Loriguilla (Riba-roja); Tous (Alberic), y del nuevo poblado de Marines (Llíria), creado tras la riada de 1957. También podemos añadir el nuevo núcleo de Domeño (Masía del Carril), posteriormente segregado del término municipal de Llíria.

<sup>748</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. “*La ordenación del territorio...*” *op. cit.* p.86.

<sup>749</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*” *op. cit.* p. 528. La Ley del Suelo de 1956 instituirá (artículo 195) la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, convertida posteriormente a raíz de la creación del nuevo Ministerio de la Vivienda (mediante Decreto-ley de 25 de febrero de 1957) en Dirección General de Urbanismo. Este autor (“*Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación*” *op. cit.* p. 69) calificará las relaciones entre el Ministerio de Gobernación con el recién creado Ministerio de la Vivienda de difíciles y tormentosas, por lo que afectaron gravemente a la aplicación y al desarrollo reglamentario de la Ley del Suelo de 1956. Sobre este mismo tema, puede consultarse también BIGADOR LASARTE, Pedro. “*Situación general del urbanismo en España (1939-1967)*” *op. cit.* p. 37; y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. Montecorvo. Madrid, 1979. pp. 242-256.

Gobernación, que ejercía la tutela de éstos y de sus presupuestos. Al frente del nuevo Ministerio de Vivienda se nombrará al arquitecto falangista José Luis de Arrese<sup>750</sup>.

### **B. La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: Plan General de Ordenación Urbana, los intentos de Plan Provincial y la aspiración del Plan Nacional de Urbanismo**

A los pocos meses de la aprobación del Texto Refundido de la Ley de Bases de Régimen Local -y una vez realizado el planeamiento de las grandes ciudades- tiene lugar la promulgación de la Ley del Suelo de 1956, que, tal como ya señalamos, supone el final de un proceso de institucionalización del planeamiento urbanístico español. Pero al mismo tiempo -y a diferencia de lo sucedido con la labor de síntesis del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Locales de 1924- configura un cuerpo legal con contenido propio y abre una nueva etapa de la cual, en buena parte, todavía bebemos.<sup>751</sup>

Supone la consagración del proceso de estatalización de la actividad urbanística que se había iniciado a comienzos de la década de los años cuarenta, ya que ésta deja de ser una materia de exclusiva o preferente competencia municipal para serlo de las Administraciones territoriales en su conjunto, incluida la Administración del Estado. Se pretende planificar todo el territorio nacional, para lo cual se crean una serie de órganos integrados en la Administración estatal: el Consejo Nacional de Urbanismo, la Comisión Central y las Comisiones Provinciales de Urbanismo, y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo (artículo 5)<sup>752</sup>.

---

<sup>750</sup> El nuevo ministro (1957-1960) percibía el problema de la vivienda como un problema de orden público a resolver. Así, en el discurso de presentación del Plan de Urgencia Social afirmaba: "...el hombre, cuando no tiene hogar, se apodera de la calle y, empujado por su mal humor, se hace subversivo, agrio, violento...". Como solución se proponía como "destino" último del ministerio "hacer que en España florezca una primavera de hogares". El resultado fue que, por ejemplo, entre 1940 y 1970, se construyeron en España cerca de medio millón de viviendas de promoción pública de alquiler. In NAREDO, José Manuel y MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio. "El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano". Icaria. Barcelona, 2011. p. 31.

<sup>751</sup> Como expresa el preámbulo de la Ley 6/1994, de 15 de diciembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística de la C. Valenciana (LRAU): "la vieja Ley de 1956, revistiéndose con distintos ropajes formales a lo largo de la historia, es el cuerpo legal que, hasta el momento presente, ha gobernado realmente el Urbanismo". Sobre el proceso de elaboración y aprobación del texto legal, puede consultarse: BASSOLS COMA, Martín. "Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación" op. cit. in totum. Para GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (op. cit. p. 94) la Ley de 1956 supone por sí sola "el verdadero acta de nacimiento de un Derecho urbanístico Español por fin maduro, orgánico, omnicompreensivo, tan lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores, animado de criterios técnicos profundos, por supuesto discutibles, pero que intentan responder a la vasta problemática de los conflictos de intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo".

<sup>752</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. "Derecho Urbanístico. Instituciones básicas". op. cit. pp. 40 y 42. Para el autor la Ley de 1956 no reduce la ordenación urbanística a la ciudad y a su desarrollo, sino que rebasa ese ámbito tradicional para satisfacer su vocación totalizadora, lo que equivaldría a lo que doctrinalmente se considera ordenación del territorio. Señala PAREJO ALFONSO (ibídem p. 46) que esta doble clasificación de los planes (territoriales y especiales) puede reputarse como creación original de la Ley de 1956, al no encontrarse en el Derecho continental europeo o en el inglés vigentes antes en aquel tiempo.

En cuanto a la política de ordenación territorial, aunque la ley centra todo el protagonismo en la figura del Plan General de Ordenación Urbana municipal, se diseña un esquema de planeamiento (“base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”) coherente y jerarquizado en escalones, que pasa también por la previsión de la elaboración de un Plan Nacional de Urbanismo y de Planes provinciales y comarcales. Junto a este tipo de planes -definidos como planes territoriales- se prevén los planes especiales (artículos 13 y siguientes), para fines de tipo singular o sectorial<sup>753</sup>. Con todo, como recuerda uno de sus autores<sup>754</sup>, cabe advertir que en el texto no se tratan algunos temas importantes, como la creación de nuevas ciudades.

Se discute por la doctrina el encuadre de la Ley de 1956 con el concepto moderno de ordenación del territorio. ENÉRIZ OLAECHEA<sup>755</sup> discrepa de la afirmación de LÓPEZ RAMÓN<sup>756</sup>, que considera que no existe una auténtica acción ordenadora del territorio en el período previo a la Constitución de 1978, y quiere ver en la Ley de 1956 una planificación territorial claramente superadora de la ordenación estrictamente urbanística. PÉREZ ANDRÉS<sup>757</sup> afirma que admitir que el texto legal incorpora la moderna concepción de ordenación del territorio supone simplificar en exceso dicho concepto, por ser éste algo más que la mera superación del nivel local de ordenación urbanística. Por su parte, BASSOLS COMA<sup>758</sup> considera que el texto legal contiene un enfoque casi exclusivamente urbanístico, aunque en él se encuentren las primeras manifestaciones de la planificación territorial española.

Lo cierto es que una muestra de esas primeras manifestaciones se observa ya en la propia exposición de motivos del texto, en la que se recogen algunos de los objetivos propios de la moderna ordenación del territorio: “... La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo en los que se armonizan las

---

<sup>753</sup> “... podrá referirse especialmente a la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones y a cualesquiera otras finalidades análogas.”

<sup>754</sup> BIGADOR LASARTE, Pedro. “Situación general del urbanismo en España (1939-1967)” *op. cit.* pp. 34, 40 y 43. Ejemplos de nuevas ciudades fueron la ejecución de núcleos de descongestión de Madrid en Toledo, Guadalajara, Manzanares, Alcázar de San Juan y Aranda de Duero.

<sup>755</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco-Javier. “La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”. *op. cit.* p. 102.

<sup>756</sup> LÓPEZ RAMÓN (“La ordenación territorial en la Comunidad de Madrid” in GÓMEZ-FERRER, Rafael. “Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid”. Civitas. Madrid, 1987. pp. 416-418) sostiene “la práctica ausencia de una acción ordenadora del territorio, que no el absoluto desconocimiento de su significado, sería, pues, la característica de nuestro sistema jurídico, antes de la Constitución de 1978”. También añade que “con anterioridad a la Constitución de 1978 hubo, sin embargo, un intento de perfilar normativamente los instrumentos requeridos para llevar a cabo una planificación territorial”, intento que se plasmaría en la reforma de la Ley del Suelo de 1975 y que conectaba con el proyecto del IV Plan de Desarrollo Económico y Social. Sí que reconoce la existencia preconstitucional de una serie de políticas con incidencia territorial, a las que cataloga de “técnicas variadas, carentes del necesario impulso de racionalidad y coherencia en su diseño, por más que en el origen de algunas pudieran inicialmente identificarse previsiones contenidas en los tres Planes de Desarrollo Económico y Social del período 1963-1975”.

<sup>757</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. *op. cit.* p. 40.

<sup>758</sup> BASSOLS COMA, Martín. “El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio”. Documentación Administrativa, núm. 190. Madrid, abril-junio 1981. p. 418.



*economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económica social.*”. Por su parte, el articulado de la ley anuncia como objeto de la misma (artículo 1) *“la ordenación urbanística en todo el territorio nacional”*<sup>759</sup>, y diseña un sistema escalonado de planeamiento, con el deber de hacerlo extensivo a todo el territorio del estado<sup>760</sup>.

No obstante lo anterior, la figura clave y principal de la Ley de 1956 es el Plan General de Ordenación Urbana municipal, obligatorio para todos los municipios y cuyo ámbito territorial –frente al anterior planeamiento de extrarradio- se extiende ahora ya a la totalidad del término municipal. Este documento de planeamiento contiene ya (como lo contenía el planeamiento realizado para las grandes urbes) las principales técnicas de la actual ordenación urbanística, como son la técnica de la clasificación del suelo, la zonificación y la limitación de la propiedad privada mediante la asignación de distinta edificabilidad al suelo. Sin embargo, un punto débil de estos Planes Generales de Ordenación Urbana municipales es que se elaborarán sin base económica ni propuestas de gestión.

Pese a que, como ENÉRIZ OLAECHEA apunta, la Ley de 1956 configuraba el Plan Nacional y los Planes provinciales como obligatorios, dejando únicamente como potestativo el Plan comarcal<sup>761</sup>, lo cierto es que, en la práctica, todos estos instrumentos de planeamiento territorial no pasaron de ser un mero acompañamiento teórico y tipológico a la figura del Plan General de Ordenación municipal. Por ello, la política de ordenación del territorio terminará por configurarse en la región valenciana como una mera acumulación o suma de Planes Generales de Ordenación municipales<sup>762</sup>.

Los Planes comarcales eran una figura ambigua que entroncaba con la experiencia del planeamiento de las grandes ciudades (que conserva plena vigencia por propia declaración de la misma ley)<sup>763</sup> y estaban pensados para los municipios en

---

<sup>759</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *“Comentarios a la Ley del Suelo”*. Tomo I. Civitas. Madrid, 1990. p. 54. Para este autor, el artículo 1 de la Ley de 1956 era una mera cláusula de estilo innecesaria, por ser obvio el principio de eficacia de la ley en todo el territorio nacional.

<sup>760</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. *op. cit.* p. 171. Los autores se muestran contrarios a la postura de una parte de la doctrina (GONZÁLEZ PÉREZ y de CARCELLER) que considera el artículo 1 una cláusula de estilo relativa exclusivamente al ámbito territorial de aplicación de la ley.

<sup>761</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco-Javier. *“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”*. *op. cit.* p. 103. El autor remarca que el primer apartado del artículo 6 de la ley establecía: *“el planeamiento urbanístico del territorio nacional ‘comprenderá’ la redacción de un Plan Nacional de Urbanismo, planes provinciales y municipales”* y que el segundo añadía que *“también ‘podrán’ formarse planes comarcales que se refieran a varios municipios de la misma o diversas provincias”*. El autor considera además que el Plan Nacional y los Planes provinciales conectan directamente con la planificación económica y social.

<sup>762</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio...”*. *op. cit.* pp.26-27.

<sup>763</sup> La disposición transitoria cuarta de la Ley del Suelo de 1956 señalará que la Corporación Administrativa Gran Valencia (así como la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, la Comisión de Urbanismo de Barcelona y la Corporación Administrativa del Gran Bilbao) seguiría ejerciendo las funciones que su ley le señalase en su respectiva comarca. Por otra parte, los artículos 203 a 206 del texto legal abordarán el problema de la organización de las áreas metropolitanas desde el ángulo urbanístico, posibilitando la constitución de mancomunidades voluntarias o de agrupaciones municipales forzosas con fines urbanísticos. También la aprobación de un régimen de Gerencia por parte del Consejo de Ministros. Sobre las ventajas de la constitución de mancomunidades y agrupaciones municipales con fines urbanísticos se manifiesta el párrafo final del apartado VII de la exposición de motivos del texto legal de 1956.

continuo urbano edificado o para “*cuando convinieren ordenar urbanísticamente alguna comarca*”<sup>764</sup>.

En cuanto a los Planes provinciales (artículo 8), sólo vieron la luz algunos, como los de Barcelona (1963), Guipúzcoa (1968), Tenerife o Baleares. Se pretendía que funcionaran como instrumentos de una planificación física básica, que coordinara el planeamiento municipal y que controlara el uso del suelo donde ese planeamiento municipal fuera inexistente, desempeñando una función subsidiaria respecto de los territorios huérfanos de toda ordenación. Fueron aprobados como planes de carácter indicativo, únicamente superado en orden a su valor de normas subsidiarias<sup>765</sup>. La ley casi no se ocupa de ellos pues sólo les dedica el artículo 8, donde se nos dice qué documentación los integra<sup>766</sup>. Por su parte, el artículo 24 de la ley atribuye a las Diputaciones provinciales la competencia para promoverlos.

Se ha afirmado que parecían un mero deseo del equipo técnico redactor de la ley por dar cabida al “*regional planning*” inglés de posguerra<sup>767</sup>. Aunque, en coherencia con el ideario político falangista, que negaba la posibilidad de atribuir personalidad histórica y cultural a determinados territorios, el texto legal no recoge ninguna referencia a la planificación regional o supraprovincial, ámbito territorial éste más idóneo, como se ha encargado de demostrar la experiencia posterior.

Cabe destacar que, antes de la aprobación de la Ley de 1956, hubo un intento de aprobación de un “Plan de ordenación de la provincia de Valencia”. Este intento fue rechazado por su complejidad y por la dilación que su proceso suponía, optándose por un plan de ámbito comarcal, pues los trabajos realizados servirían para la entonces más urgente redacción del Plan General de Valencia y su cintura de 1946. Esta experiencia tiene su importancia por cuanto que puede considerarse un primer intento

---

<sup>764</sup> No hay precepto alguno en la Ley de 1956 que indique a quién competen los planes comarcales, si bien el artículo 25 da a entender que deben ser los municipios los que lleguen a un acuerdo, pudiendo disponer la formación de un plan conjunto la Comisión Provincial de Urbanismo cuando se tratase de extender la influencia de un municipio a otro u otros o “*cuando convinieren ordenar urbanísticamente alguna comarca*” en caso de no llegarse a un acuerdo. PEÑÍN IBÁÑEZ (“*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* p.99) indica que sobre esta figura trabajó la Diputación provincial de Valencia en el período 1970-1975 para iniciar el planeamiento territorial de las comarcas, excluido el espacio metropolitano. En su original acepción, el ejemplo de mayor interés fue el Plan Comarcal de Barcelona de 1953. *Vid.* TERÁN TROYANO, Fernando de. “*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*”. *op. cit.* pp. 36-37. Por su parte, GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (“*Teoría y práctica del planeamiento urbanístico*”. 2ª ed. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1975. pp. 140-142) se ha referido a una más que discutible posible competencia de las Diputaciones provinciales para promover planes comarcales con el carácter de plan especial en aquellas zonas de la provincia en las que se hubiese creado un área metropolitana.

<sup>765</sup> RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* pp. 239-240; ARGULLOL MURGADAS, Enrique. “*Estudios de Derecho Urbanístico*”. IEAL. Madrid, 1984. p. 14.

<sup>766</sup> Estudio informativo de la situación urbanística de la provincia, memoria de fines y bases, ordenación de la estructura urbanística, coordinación con los planes generales de las más importantes poblaciones provinciales, normas urbanísticas para la defensa de comunicaciones, naturaleza, paisaje y patrimonio artístico; así como para la edificación allí donde no hubiere planeamiento aprobado; justificación socioeconómica de todo ello y programa de actuación para el desarrollo de planes parciales.

<sup>767</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. “*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* pp. 99-100. También TRAYTER (“*Derecho Urbanístico de Cataluña*”. *op. cit.* p. 75) resalta que la “*Town and Country Planning Act*” de 1947 tuvo una gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico, al adoptar la Ley española de 1956 buena parte de sus fundamentos, valores y principios.

de ordenación territorial en la región, aunque la valoración de su metodología no sea positiva por cuanto es considerada pura trasposición de los métodos e instrumentos propios de la ordenación urbana<sup>768</sup>.

Por último, el Plan Nacional de Urbanismo [artículos 3.1.a) y 7] se configura como un documento de directrices de la ordenación urbanística de todo el territorio español en función “de las conveniencias de la ordenación social y económica, para mayor bienestar de la población”. En este punto PÉREZ ANDRÉS<sup>769</sup> considera que el texto legal pretende vincular la planificación social y económica con la estrictamente urbanística, pero lo cierto es que, como señala BASSOLS COMA<sup>770</sup> su enfoque será casi exclusivamente urbano y en función de la síntesis del sistema jerárquico de Planes provinciales, comarcales y municipales.

Para las labores de recopilación y de diagnóstico territorial, tanto para el Plan Nacional como para los Planes provinciales, el anteproyecto de la Ley<sup>771</sup> había previsto la formación de Comisiones Provinciales de Ordenación Urbana, cuyas Oficinas técnicas fueron las impulsoras de la ordenación de las grandes urbes. Estas comisiones no serán recogidas finalmente en la Ley de 1956, pero sus disposiciones transitorias previeron la transformación de las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana existentes en Comisiones Provinciales de Urbanismo<sup>772</sup>.

---

<sup>768</sup> En este sentido, se considera un intento pobre en comparación con el “Pla de Distribució de Zones del territori català” de 1932 o con el “Regional Plan of New York and its Environs” de 1926. Los trabajos de este *non nato* plan provincial, del que llegaron a efectuarse los estudios previos, serían utilizados para la redacción del Plan General de Ordenación de Valencia y su cintura. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo. “La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General”. *op. cit.* p. 30. Sobre este intento de Plan Provincial de Valencia, puede consultarse la comunicación del arquitecto GAJA DÍAZ, Fernando. “Los inicios de la ordenación territorial en el País Valenciano: el ‘Plan de Ordenación de la Provincia de Valencia’”. in CONGRESO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). Valencia, 28, 29 y 30 de junio de 1988. Organizado por la Generalitat Valenciana (Conselleria d’Obres Públiques, Urbanisme i Transports), Universidad Politécnica de Valencia, Fundación de los Ferrocarriles Españoles y Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).

<sup>769</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* p. 42. El autor, citando a GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (*op. cit.* p. 95), recuerda cómo el equipo redactor de la ley tuvo en no poca consideración la *Town and Country Planning Act* inglesa y la Ley Urbanística italiana de 1942. Sin embargo, cabe suponer que también debieron pesar algo los intentos de elaboración de un “Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción” propugnado por Falange y el Ministerio de la Gobernación. Vid. TERÁN TROYANO, Fernando de. “Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”. *op. cit.* pp. 33-36; Sobre la influencia de otros textos legales europeos como fuente de inspiración para el legislador de 1956, señala PEÑÍN IBÁÑEZ (“La ordenación del territorio...”. *op. cit.* p. 105) que las comparaciones con la legislación extranjera sólo podrían servir como ejercicios de complacencia, pues para dar a los textos legales su justo valor hay que referirlos a cada contexto político y económico y el español no se parecía en nada al de los otros países estudiados. El texto legal fue desprovisto conscientemente de toda inspiración del racionalismo, aprobándose sin debate público y sin entenderse por la clase política.

<sup>770</sup> BASSOLS COMA, Martín. “El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio”. *op. cit.* p. 50.

<sup>771</sup> También se recogían en los artículos 56 y siguientes de un borrador de Anteproyecto de Ley de febrero de 1951, que permaneció inédito hasta que fuera publicado en el número 225 de la Revista de Derecho Urbanístico, abril-mayo 2006. pp. 15-46.

<sup>772</sup> Por otra parte, las disposiciones transitorias de la Ley mantuvieron la Corporación administrativa del Gran Valencia (también la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, la Comisión de Urbanismo de Barcelona y la Corporación administrativa del Gran Bilbao) así como las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos

La Ley de 1956 no precisó el procedimiento para la elaboración del Plan Nacional, ni el órgano competente para su formulación y aprobación, ni los efectos de ésta. Tampoco se preveían las relaciones del documento con la política de planificación del desarrollo o con otras políticas sectoriales, aunque sus mentores señalaban que sería en buena parte un planeamiento de naturaleza indicativa y con previsión de vigencia a largo plazo (cuarenta años y hasta cien años). Y así, pese al trabajo realizado por el equipo de BIGADOR, que llegó a preparar una Memoria del documento, el Plan Nacional nunca llegó a aprobarse<sup>773</sup>. La doctrina<sup>774</sup> apuntará como principal motivo del fracaso en su aprobación –además de la parquedad de su regulación legal– la dificultad intrínseca de mismo dado lo excesivo de su ámbito territorial (nacional y no regional o supraprovincial) y temporal.

En el plano organizativo, aunque el texto legal contemple la existencia de planes comarcales, no facilita la constitución de entidades u órganos comarcales de carácter permanente para articular la ordenación y gestión de esos ámbitos. No ocurre lo mismo con el planeamiento especial de las grandes ciudades, pues la disposición transitoria cuarta prevé que los organismos estatales creados por la legislación especial (Corporación Gran Valencia) continúe ejerciendo las funciones que su ley le señalase en su respectiva comarca.

Por su parte, la previsión de los Planes provinciales conlleva, por vez primera, la entrada de las Diputaciones provinciales en el orden de las competencias en materia de planeamiento territorial.

---

previstas en la Ley de Régimen Local, con una serie de salvedades. Tal como apunta PAREJO ALFONSO (*“Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”*, op. cit. p. 49), las Comisiones Provinciales de Urbanismo se diseñarán con funciones no sólo consultivas sino fundamentalmente resolutorias a fin de implicar a toda la Administración que pudiera resultar afectada en las decisiones sobre planeamiento, a fin de dotar de efectividad a la obligatoriedad del mismo.

<sup>773</sup> BIGADOR LASARTE, Pedro. op. cit. pp. 48-49. El equipo de BIGADOR trabajó con esfuerzo en la elaboración del Plan Nacional recopilando y produciendo información. La Subdirección General de Ordenación Urbana preparó en 1962 un documento previo titulado *“Plan Nacional de Urbanismo-Memoria de planteamiento”* en el que se analizaban la motivación del Plan, su planteamiento y su estructura. Algunos de los problemas fundamentales que, según BIGADOR, el Plan Nacional debía abordar eran los siguientes: la integración de los planes locales en planes comarcales y provinciales que asegurasen la ordenación de todo el territorio nacional; plantear soluciones a escala nacional de determinados problemas de carácter espacial que desbordan los intereses locales (comunicaciones, suministro de agua y energía, turismo y otros análogos) a fin de permitir una adecuada colaboración interministerial; proyectar operaciones de descongestión para ciudades y comarcas de crecimiento intensivo; o señalar, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico, las localizaciones adecuadas para las actividades económicas.

<sup>774</sup> BIGADOR LASARTE, Pedro. op. cit. pp. 48-49. Vid. también: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. op. cit. p. 235. ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco-Javier. *“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”*. op. cit. p. 104. PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”*. op. cit. p. 277. ROMAY BECCARÍA, José Manuel. *“El planeamiento urbano y rural en España”* in GARNER, J.F. *“Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental”* (traducción española). Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1976. pp. 214-215; BASSOLS COMA, Martín. *“Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos”* op. cit. pp. 50-55; PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. op. cit. pp. 42-43. TERÁN TROYANO, Fernando de. *“Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”*. op. cit. p. 36.

En cuanto a la esfera de la Administración central, se generaliza la existencia de Comisiones provinciales de Urbanismo, mediante la transformación de las antiguas Comisiones Superiores de Ordenación Urbana (como las de Valencia y Alicante) y la absorción de las funciones urbanísticas que la legislación de régimen local asignaba a las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos. Por otra parte, además de la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, se mantiene la Comisión Central de Urbanismo (prevista en la Ley de Régimen Local) y se crea un Consejo Nacional de Urbanismo, como órgano superior urbanístico de carácter consultivo, rector y resolutorio.

Por último, como recuerda BASSOLS COMA<sup>775</sup>, en orden a las relaciones entre la Administración central y local, la innovación más notable fue la admisión en el cuadro de las relaciones de tutela administrativa de la figura de la subrogación o sustitución de competencias, en casos de imposibilidad de ejercicio o defectuosa gestión.

#### a) Las dificultades de la Ley del Suelo

Afirma Tomás-Ramón FERNÁNDEZ<sup>776</sup> que la propia coherencia interna de la Ley de 1956 fue la causa del fracaso de la misma, pues el esquema de planeamiento diseñado por ésta debía fallar si la Administración de la época, propia de una sociedad no democrática, ruralista y subdesarrollada, demoraba la puesta en marcha del nuevo planeamiento. Esta demora se debía también a la complejidad técnica del nuevo texto legal, a las fricciones con el Ministerio de la Gobernación<sup>777</sup> y a la lenta constitución de las nuevas Comisiones Provinciales de Urbanismo<sup>778</sup>. Por otra parte, ya señalamos los problemas de interpretación que derivaban de la legislación de régimen local, hasta el punto de que, por una Circular del Ministerio de la Vivienda de 19 de febrero de 1968, tuvo que recordarse su vigencia. Además, tal como señala PEÑÍN IBÁÑEZ<sup>779</sup>, hasta que en la década de los años sesenta no comienza el despegue económico del país y el fenómeno de la intensa emigración del campo a las ciudades con el consecuente aumento de la demanda de suelo en éstas, no hubo razones de gobierno local que abogaran por la elaboración del planeamiento municipal.

---

<sup>775</sup> BASSOLS COMA, Martín. *“Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)”* op. cit. p. 578.

<sup>776</sup> *“Manual de Derecho Urbanístico”*. op. cit. p. 26.

<sup>777</sup> PAREJO ALFONSO [*“La ordenación urbanística (el período 1956-1975)”*]. op. cit. pp. 259-260] explica los problemas de la falta de coordinación interministerial considerando la naturaleza no democrática del Gobierno y el peso de los cuerpos funcionariales de administración especial: *“El Gobierno no responde a una opción o un programa político determinados, sino que está constituido por individualidades designadas, que todo lo más representan a grupos o sectores de intereses políticos o económicos y que, por lo tanto, persiguen en su gestión –por no permitir otra cosa el régimen político- la consecución de éxitos personales capitalizables, circunstancia que veda toda actuación gubernamental coherente a largo plazo y potencia la consideración de las competencias asignadas a cada Departamento como ámbitos acotados de actuación exclusiva. Y esta característica de la dirección política de la Administración se transmite a la estructura burocrática que la sustenta, fomentando la tendencia patrimonializadora de la función y de los servicios públicos propia de los grandes y tradicionales cuerpos especiales que dominan aquella estructura”*.

<sup>778</sup> Apunta PEÑÍN IBÁÑEZ (*“La ordenación del territorio...”*). op. cit. p. 100) que, por ejemplo, Alicante todavía aprobó en 1958 un Plan General de Urbanización, al igual que Alcoy (1957), Carcaixent (1957) y Sagunto (1958).

<sup>779</sup> *Ibidem*.

Pero una vez aprobado este planeamiento, al calor del desarrollismo económico de los años sesenta, surgen las conocidas tensiones y grandes demandas de suelo para las nuevas necesidades de la sociedad, fundamentalmente para la construcción de carreteras y otras infraestructuras, así como para la implantación de nuevas zonas industriales y turísticas o de segunda residencia<sup>780</sup>. La aceleración del proceso urbanizador carece de precedentes en nuestra historia y el planeamiento será modificado continuamente de modo abusivo para atender situaciones no previstas<sup>781</sup>.

Además, a falta de instrumentos de planificación territorial que sirviesen de marco de referencia<sup>782</sup>, el planeamiento que se pondrá en práctica por buena parte de los ayuntamientos a partir de entonces tratará de no poner trabas a la producción de nuevos crecimientos<sup>783</sup>, así como de legalizar complacientemente o incapaz numerosas iniciativas privadas e infracciones urbanísticas, con abstracción de su

---

<sup>780</sup> La permisividad de las propias Comisiones Provinciales de Urbanismo hará que se aprueben actuaciones turísticas o industriales como Planes Especiales de Extensión o simplemente como Planes Parciales, sin Plan General de Ordenación Urbana municipal previo. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio...”*. op. cit. p. 102.

<sup>781</sup> Resulta paradójica la lectura del apartado I de la exposición de motivos de la Ley de 1956, que -además de la especulación del suelo- criticaba *“la sugestión ejercida por los proyectos a corto plazo”* o de *“plazo inmediato”*, *“tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes”*, *“la carencia de una opinión celosa del desarrollo de las ciudades”*, que motiva la *“falta de previsión”*, así como *“la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación”*. Por otra parte, una serie de normas complementarán el ordenamiento urbanístico de la época: por un lado la Ley de 2 de diciembre de 1963, sobre modificación de Planes de ordenación cuando afecten a zonas verdes o espacios libres previstos en la misma (para proteger la localización de éstas, que solían ser alejadas de los centros urbanos). Por otro lado, el Decreto-Ley de 27 de junio de 1970, de actuaciones urbanísticas urgentes. El Plan de Benidorm de 1956 es un caso ejemplar, con cuarenta y dos modificaciones entre los años 1956 y 1974, según relata GAVIRIA (M. Gaviria y otros. *“Benidorm, ciudad nueva”*, 1977). Cit in PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio...”*. op. cit. p. 103.

<sup>782</sup> Resulta llamativa y decepcionante la ausencia de instrumentos de ordenación del territorio en una región costera como la valenciana, en cuya primera franja litoral se concentran compartiendo un mismo espacio usos residenciales, industriales, turísticos y agrícolas de regadío. Se apuntaba que, tras el “boom” turístico, en el año 1973 la Comunitat Valenciana superó la nada desdeñable cifra de 165.000 viviendas secundarias y de 80.000 plazas hoteleras, y se señalaba como puntos conflictivos las conglomeraciones urbanas de Sagunto, Catarroja-Almussafes, Gandía-Oliva y Altea-La Vila-Joiosa. Las especiales circunstancias de localización de actividades en el territorio de la región justificaban sobradamente la necesidad de una política decidida en materia de ordenación del territorio por parte de los poderes públicos de la época. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio...”*. op. cit. pp. 107-108.

<sup>783</sup> Aunque el artículo 37 de la Ley de 1956 establecía un período de 15 años para la revisión de los Planes generales de ordenación, en la práctica, el cálculo del techo de población potencial del planeamiento se realiza para períodos de 50 años, bajo una óptica de crecimiento continuado, produciendo como resultado cifras desorbitadas de población y de consecuente necesidad de nuevo suelo. Por otra parte, en el ámbito de la gestión urbanística, esta etapa puede resumirse en una falta de urbanización desde los municipios, por la falta de disciplina urbanística y por la ocupación indiscriminada de suelo clasificado como urbano, pero carente de estructuras, de dotaciones y servicios para los que, posteriormente, ya no habría lugar. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo. *“La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General”*. op. cit. pp. 10 y 27.

incidencia en el territorio<sup>784</sup>. Todo ello al margen de las necesidades reales de las ciudades y pueblos o de su entorno económico, produciéndose como resultado nefastas consecuencias para el patrimonio natural y cultural, y una agudización de los desajustes y desequilibrios territoriales<sup>785</sup>.

En esta época explosiona el fenómeno de la segunda residencia, antes reservado a las clases burguesas. Su ubicación, legal o ilegal, resulta en buena parte aleatoria y responde a intereses meramente económicos. Proliferarán rápidamente en zonas boscosas y costeras, con graves problemas de accesos, abastecimiento de agua, vertidos, déficit de dotaciones públicas y de nuevas cargas para los municipios<sup>786</sup>.

Una de las escasas muestras de planificación supramunicipal de esta época realizada a instancias de la Administración central en la región valenciana fue el Plan Sur de Valencia, de gran influencia en la planificación urbanística del área metropolitana.<sup>787</sup> Esa actuación sirvió de base para la modificación del planeamiento vigente de 1946, dando lugar al que se llamó "Plan General de Valencia y su Comarca adaptado a la Solución Sur", elaborado desde la Oficina Técnica de la Corporación Gran Valencia y aprobado por Decreto 1988/1966, de 30 de junio<sup>788</sup>. Este nuevo plan,

---

<sup>784</sup> Señalaba BIGADOR (*op. cit.* p. 44) que la disciplina urbanística "*debía conjugarse con la resolución de los problemas urbanísticos más acuciantes*" y que resultaba muy difícil, incluso antinatural, "*establecer un excesivo rigor que pudiese provocar un paro alarmante de actividades y una reacción peligrosa para el avance constante del proceso urbanístico*". Aunque no hay datos oficiales de expedientes de infracciones urbanísticas de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, son numerosísimos los ejemplos a lo largo y ancho del territorio valenciano. Resulta llamativo el ejemplo de la concesión de licencia urbanística municipal contra plan del hotel Riscal en Alicante (1963). Pese a dictarse sentencia por el Tribunal Supremo ordenando la demolición, ésta se suspendió en razón de su "interés público" (cauce previsto en el artículo 228 de la propia Ley del Suelo de 1956). Además, se daba la circunstancia de que el arquitecto redactor del proyecto del edificio del hotel lo era también del Plan de Alicante. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. "*La ordenación del territorio...*". *op. cit.* p. 108.

<sup>785</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. "*La ordenación del territorio...*". *op. cit.* pp. 103-112. Según este autor, "*desaparece aquel aspecto ingenuo, discreto y muy arquitectónico de la planificación de los años 50 que pudimos simbolizar en el Plan de Valencia y su cintura (1949), o en el de Alicante (1958)*". La nueva planificación elaborada en esa época es denominada por el autor como "*Plan sin plan*", al configurarse como meros instrumentos receptores de propuestas que se admiten con docilidad.

<sup>786</sup> En la actualidad trata de ponerse solución a estos fenómenos a través del mecanismo contemplado en la disposición transitoria cuarta de la vigente Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable. Esta cuestión ha sido abordada por ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José. "*El nuevo derecho urbanístico valenciano: dos estudios*". Tirant lo Blanch. Valencia, 2006. pp. 138-253. Un estudio más general sobre este fenómeno puede consultarse en INDOVINA, Francesco (Coord.) "*La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*". Diputació de Barcelona. Barcelona, 2007.

<sup>787</sup> BIGADOR LASARTE, Pedro. *op. cit.* pp. 39-40. Por iniciativa de la Dirección General de Urbanismo se creó una Comisión Técnica Especial (Decreto de 24 de enero de 1958) para la formulación de un plan conjunto que resolviera los problemas planteados por la riada de 1957. El resultado fue el llamado Plan Sur y la posterior aprobación de la Ley de 23 de diciembre de 1961, por la que se aprobaba el referido Plan y se establecían los recursos para su ejecución. Una breve descripción del impacto del Plan Sur sobre la ordenación urbana de Valencia y su comarca puede verse en TEIXIDOR DE OTTO, María Jesús. *op. cit.* pp. 342 y ss.

<sup>788</sup> A nivel organizativo, cabe apuntar en este punto que, poco antes, mediante Ley de 2 de diciembre de 1963, como organismo autónomo estatal adscrito al Ministerio de la Vivienda, se crea para Madrid la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana (COPLACO), y que, años después, se creará mediante Decreto-Ley de 24 de agosto de 1974, la Corporación Metropolitana de Barcelona. Tiempo antes se había dictado un régimen

adaptado ya a la terminología de la Ley del Suelo de 1956, fue producto de una supervaloración de las iniciativas privadas del momento, pues proponía un crecimiento irracional e indiscriminado de suelo urbano y del destinado a nueva urbanización<sup>789</sup>. Este plan ha sido duramente criticado por limitarse a incorporar acríticamente las iniciativas de la Comisión Técnica Especial nombrada por el Gobierno para el desvío del río, así como diferentes propuestas estrictamente sectoriales de la de la Administración central del Estado en materia de carreteras y ferroviaria<sup>790</sup>.

También cabe citar el intento de realización de un Plan comarcal para diecisiete municipios de la Costa Blanca (Zona Norte), comprendidos entre Dénia y Benidorm. Conformó un esquema urbanístico para el planeamiento municipal, flexible y tardío y con un elemento singular, el llamado "suelo rústico de intrínseco turístico". El documento se redactó a nivel de información y Avance pero posteriormente, entre 1972 y 1975,

---

municipal especial para ambas ciudades. En el caso de Madrid, mediante Decreto 1674/1963, de 11 de julio, ampliado más tarde con ocasión de la Ley del Área Metropolitana de 2 de diciembre de 1963. En el caso de Barcelona se dispuso de un Texto articulado de 23 de mayo de 1960, desarrollado años más tarde parcialmente mediante Decreto 4026/1964, de 3 de diciembre. Tras muchas dificultades, se aprobará la Orden de 24 de julio de 1968 para acceder a la aprobación del Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona, y posteriormente, ya en 1973, se producirá el reconocimiento institucional del Área Metropolitana como Entidad local. Un estudio concreto sobre la ordenación del área de Madrid puede consultarse en GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. *"Teoría y práctica del planeamiento urbanístico"*. op. cit. p. 123-137.

<sup>789</sup> El Plan mantiene el modelo radiocéntrico de infraestructuras viarias, incorporando nuevos anillos de circunvalación, duplica la superficie de suelo destinado a ser urbanizado a costa de la huerta, establece zonas de reserva turística a lo largo del litoral, reduce el abanico de la calificación zonal y aumenta densificaciones, y reduce el ámbito de la única zona de recinto histórico-artístico existente para el centro de la ciudad de Valencia. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públics, Urbanismo y Transportes. Direcció General de Urbanismo. *"La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General"*. op. cit. p. 667.

<sup>790</sup> PUNCEL CHORNET, Alfonso. *"Valencia: opciones, desorden y modernidad, o la ciudad que se devora a sí misma"* in Scripta nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Núm. 47, 1999. Este Plan, en palabras de este autor, "no supone ningún modelo de ordenación territorial diferente al de 1946, limitándose a adaptar aquél a la Solución Sur de desviación del cauce, empeorándolo si cabe, ya que supeditó toda la planificación urbanística a las necesidades de tráfico rodado al convertir los dos cauces, el viejo y el nuevo, en simples autopistas. En cuanto a las previsiones demográficas este Plan de 1966, retrasa al año 2006 el crecimiento hasta 1.000.000 de habitantes pero sitúa en 900.000 habitantes la población del resto de municipios de la comarca para ese mismo año. Con esta previsión las necesidades de vivienda se calcularon en 253.000 lo que suponía 12.000 Ha. De suelo destinado a la urbanización, y con ello duplicar las previsiones de 1946". Otra muestra algo más tardía del impacto del Plan Sur fue el Estudio Integral de Transportes (EIT) del Área de Valencia, promovido desde la Dirección General de Transportes Terrestres del Ministerio de Obras Públicas de 1973 y terminado en 1979. Éste se desarrolló sin marco de ordenación territorial previo o simultáneo, con objetivos y directrices, y desde una óptica exclusivamente sectorial en sus análisis y determinaciones. La ausencia de una ordenación de carácter integral dejó en evidencia sus incongruencias, por lo que desde la corporación Gran Valencia se solicitará al Ministerio la revisión simultánea del Plan General, que se encargará, tardíamente en 1977, cuando ya no había posibilidad de influir en el EIT. Varias de las imposiciones del EIT serán contestadas desde los nuevos ayuntamientos democráticos y el Avance de Plan Director del Área Metropolitana, entregado ya en 1979, quedará en un mero documento de trabajo que pasará a las vitrinas. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *"La ordenación del territorio..."*. op. cit. pp. 44 y 46. También cabe apuntar que un cierto paralelismo se dará en la época actual con la incorporación acrítica del Plan de Infraestructuras Estratégicas, que es un mero documento político-técnico sin apoyo legal alguno, en el proyecto de Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de Protección de la Huerta de Valencia o en la propia Estrategia Territorial de la C. Valenciana.



serían desarrollados y aprobados individualmente Planes Generales para cada municipio<sup>791</sup>. La citada calificación de “suelo rústico de interés turístico” se extendió a buena parte del territorio y favorecerá la proliferación de planeamiento parcial para asentamientos residenciales autosuficientes, dispersos y sin apenas articulación<sup>792</sup>.

Al margen de estos dos casos, no se atisba en este período ningún otro caso de planificación supramunicipal, pues habrá que esperar a 1975 para encontrar documentos de Avance de Planes comarcales (Alcoy-Cocentaina y el de Costa Blanca citado) y a 1978<sup>793</sup> y 1979<sup>794</sup> para obtener los primeros resultados del primer programa de planeamiento comarcal, iniciativa de la Diputación provincial de Valencia<sup>795</sup>.

Para los municipios donde no existía Plan General de Ordenación Urbana municipal debidamente aprobado, se elaboraron por las respectivas Comisiones Provinciales de Urbanismo<sup>796</sup>, a instancias del Ministerio, Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de ámbito provincial (artículo 58 de la Ley del Suelo de 1956) para Alicante (1972), Castellón (1973) y Valencia (1975)<sup>797</sup>.

---

<sup>791</sup> Estos Planes contenían una singular calificación de casi todo el suelo rústico como “Área de Interés Turístico”, equivalente en sus posibilidades edificatorias a la reserva urbana, pues tenían un claro interés en la reclasificación de suelo. (PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. “*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* pp. 113 y 147).

<sup>792</sup> MARTÍN MATEO, Ramón y VERA REBOLLO, J. Fernando. “*Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial*”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 114, 1989. p. 635.

<sup>793</sup> Normas Subsidiarias de planeamiento de la zona de Villar del Arzobispo (subcomarca de la Serranía), aprobadas por el Ministerio, y que abarcaban 11 municipios. Estas normas serán cuestionadas a finales de la década de 1980, devolviéndose a los distintos municipios de su ámbito territorial la competencia para proceder a su revisión separada e independiente en el ámbito de sus respectivos términos municipales, por medio de la Ley 9/1988, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Regulación de la Revisión de las Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento comarcal de Villar del Arzobispo (DOGV núm. 970, de 27.12.1988).

<sup>794</sup> Plan General de los municipios de la comarca de la Ribera Baixa, aprobado por el Ministerio, y que afectaba a 9 municipios. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. “*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* p. 137.

<sup>795</sup> LORENTE TALLADA, José Luis. “*La ordenación del territorio a nivel comarcal*” in El Funcionario Municipal, nº 183, diciembre de 1975, y “*La planificación comarcal*” in El Funcionario Municipal, nº 203, agosto de 1977.

<sup>796</sup> Mediante unas Instrucciones de 13 de noviembre de 1971, la Dirección General de Urbanismo recomendaba la redacción de estas Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito provincial, con las cuales se permitía la urbanización en municipios sin Plan. En estas Normas, de objetivos ambiguos y redactadas con una capacidad indiscriminada de urbanización turística, se apoyaron multitud de Planes Parciales de segunda residencia en la provincia de Alicante. Apunta PEÑÍN IBÁÑEZ (“*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* pp. 102-103, 121 y 146) que estas Normas provinciales no tenían puntos en común y que su finalidad incluso había sido diferente en función de cada provincia: Subsidiaria para núcleos urbanos en Castellón; Complementaria para estos núcleos y otras urbanizaciones en Valencia, y Subsidiaria, sobre todo para urbanizaciones turísticas, en Alicante.

<sup>797</sup> Publicadas en el Boletín Oficial de esa Provincia de los días 6 al 12 de agosto de 1975.

## b) Las otras políticas espaciales

La dificultad en la aplicación práctica de la Ley del Suelo de 1956 no sólo se centró fundamentalmente en el ámbito de la Administración local, sino que en buena parte se localizó también en la acción sectorial de diferentes Ministerios y organismos, que con su actuación -especialmente al albor del desarrollismo económico-, propiciaron la ruptura del mito de la unidad de planeamiento comprensivo que, en apariencia, preconizaba el texto legal<sup>798</sup>.

Esta ruptura ya traía causa en parte por el arrastre de planes o de acciones de diversos organismos creados por leyes o normas alumbradas en 1939, que desplegaban sus efectos sin coordinación por parte de los distintos Ministerios: Plan General de Obras Públicas, de 11 de abril de 1939 (con vigencia para el período 1939-1941); Instituto Nacional de la Vivienda (creado por Ley de 19 de abril de 1939); Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones (cuyas primeras normas se establecieron por Decreto de 23 de noviembre de 1939)<sup>799</sup>; o el Instituto Nacional de Colonización (Ley de Colonización de Grandes Zonas, de 26 de diciembre de 1939). Todo ello sin contar también con la tradicional legislación sectorial en materia de defensa nacional<sup>800</sup>.

En este epígrafe, y siguiendo en parte la exposición que realizara RICHARDSON<sup>801</sup> en su estudio sobre la planificación regional de España, hemos de referirnos brevemente a “otras políticas espaciales”, considerando como tales aquellas otras acciones de carácter sectorial que fueron planificadas por distintos Ministerios - en mayor o menor medida- con base en legislación y normas sectoriales. Estas políticas contribuyeron en buena parte al desmantelamiento de la visión omnicompreensiva o unitaria del planeamiento.

Se refiere en primer lugar a la legislación sobre localización industrial, destacando entre ésta la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, sobre Industrias de Interés Preferente, como instrumento de desarrollo regional en manos de los Ministerios de Industria y Energía, y de Agricultura Pesca y Alimentación<sup>802</sup>.

Esta ley se desarrolló mediante el Decreto 2853/1964, de 8 de octubre, que establecerá los procedimientos para la declaración por Decreto del Consejo de

---

<sup>798</sup> Así, en el apartado VII de la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956 se apuntaba que “*todos los organismos centrales y locales habrán de actuar coordinadamente y con arreglo a las directivas encaminadas a mantener la unidad necesaria en la ordenación urbana*”. Sin embargo, el apartado 2 del artículo 45 apuntaba que “*la formación de los Planes no limitará las facultades que corresponden a los distintos Departamentos ministeriales, conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos*”. Esta máxima fue reconducida en la reforma de 1975, añadiendo a esa redacción (en el artículo 57.2) el inciso “*de acuerdo con las previsiones del Plan*”.

<sup>799</sup> BIGADOR LASARTE, Pedro. *op. cit.* pp. 25-26.

<sup>800</sup> Un análisis de la evolución de esta legislación puede verse en PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. *op. cit.* pp. 224-235.

<sup>801</sup> RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* pp. 189 y ss.

<sup>802</sup> Ello porque mediante los Decretos 2855/1964 y 2856/1964, ambos de 11 de septiembre, se extendieron también las previsiones de la Ley 152/1963 a áreas agrícolas, denominadas “de preferente localización industrial agraria”. Para un estudio más detallado de estos puntos, *vid.* PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* pp. 99-100.

Ministros de Zonas Geográficas de Preferente Localización Industrial<sup>803</sup> y de Sectores Industriales de Interés Preferente, para los que se establecían diferentes medidas de fomento tales como exenciones fiscales, subsidios, crédito oficial, expropiación forzosa, etc., sin que conste ninguna declaración en territorio valenciano.

Con base en esta normativa, el Ministerio de Industria permitirá la calificación de zonas industriales o de tolerancia y la instalación de industrias en dichas zonas al margen del planeamiento urbanístico vigente<sup>804</sup>.

Esa divergencia o falta de coordinación de la política de desarrollo industrial con el planeamiento urbanístico y territorial tendrá su continuación con los Planes de Desarrollo Económico y Social, sobre los que nos detendremos en el siguiente epígrafe al tratar la política de planificación del desarrollo<sup>805</sup>.

En segundo lugar se refiere a la figura del “*gran área de expansión industrial*”, a la que también nos referiremos en el siguiente epígrafe, al referirnos al III Plan de Desarrollo Económico y Social.

En un tercer punto analiza la llamativa insuficiencia de metas y medidas de protección ambiental así como de las referidas a otros objetivos sociales en el marco de la política de desarrollo regional<sup>806</sup>.

Por último, se detiene en analizar la importancia de las medidas de desarrollo regional en materia de turismo y transportes, así como el papel del Instituto Nacional de Industria (INI). No se trata de profundizar en todas estas medidas con clara incidencia territorial, pero sí al menos de mostrar la influencia que tuvieron las mismas en la dificultad de hacer valer el sistema de planificación urbanística y territorial diseñado por la Ley del Suelo de 1956.

El planeamiento de los núcleos turísticos tuvo un protagonismo especial en este período. El mismo BIGADOR<sup>807</sup> señala que este planeamiento tenía sus características propias que diferían en gran medida del planeamiento diseñado en la Ley del Suelo de 1956, que estimaba insuficiente para regularlo adecuadamente.

---

<sup>803</sup> El fenómeno de las Zonas Geográficas de Preferente Localización Industrial se extendió posteriormente a otras normas y sectores. PÉREZ ANDRÉS (*op. cit.* pp.100-101) cita los ejemplos de las Zonas de Preferente Localización de Industrias Mineras (disposición adicional tercera de la Ley de Minas de 21 de julio de 1973), las Zonas de Protección Artesana (Decreto de 26 de febrero de 1976), las Zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973), las Zonas de Preferente Localización Industrial Cinematográfica (Decreto de 26 de febrero de 1976, para Almería), o los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (Ley de 28 de diciembre de 1963).

<sup>804</sup> Anteriormente, mediante el Decreto 157/1963, de 26 de enero (BOE núm. 25, de 29.01.1963) se facultaba al Ministerio de Industria a autorizar la libre instalación de industrias en todo el territorio nacional.

<sup>805</sup> Así las Leyes 194/1963, de 28 de diciembre (I Plan, para el cuatrienio 1964-1967), 1/1969, de 11 de febrero (II Plan) y 22/1972, de 10 de mayo (III Plan), no contenían expresas referencias a la coordinación de las distintas acciones con el planeamiento urbanístico municipal, o con los planes comarcales o provinciales.

<sup>806</sup> El autor afirma que el motivo de esa atención insuficiente por los problemas medioambientales y por las metas sociales y las mejoras de la calidad de vida se debía a que la política de desarrollo regional en España centró su principal preocupación en el logro de los objetivos económicos y en los problemas de desarrollo económico. RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* pp. 198 y ss.

<sup>807</sup> BIGADOR LASARTE, Pedro. *op. cit.* p. 45.

También confesaba que la iniciativa privada desbordaba las previsiones y la actuación oficial, que acudía al problema con retraso.

Para dar respuesta a esa situación de desbordamiento, prever la programación y ejecución de las obras de infraestructura necesarias, encauzar el desarrollo turístico de los destinos incipientes y con el fin, incluso, de alcanzar una ordenación turística del territorio nacional, se dictó la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, desarrollada por el Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre<sup>808</sup>. Esta ley supuso otra quiebra del esquema de planeamiento previsto en la Ley del Suelo de 1956, por cuanto que facultaba al entonces Ministerio de Información y Turismo para aprobar urbanizaciones turísticas – los Centros<sup>809</sup> y Zonas<sup>810</sup> de Interés Turístico- al margen del planeamiento urbanístico vigente. Los instrumentos previstos para ello eran los “*Planes de Promoción y Ordenación Urbana de los Centros de Interés Turístico Nacional*”<sup>811</sup> y los “*Planes de Promoción y Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico Nacional*”<sup>812</sup>.

Estas figuras contaban con elementos eminentemente urbanísticos, asimilándose a los Planes parciales de la Ley del Suelo de 1956. Pero, a diferencia de éstos, no precisaban su acuerdo con el Plan general de ordenación urbana municipal o comarcal vigente, dado que, hasta la reforma de la legislación urbanística de 1975, la planificación turística realizada bajo el amparo de la Ley 197/1963 primaba sobre la urbanística, que era declarada supletoria, lo que propició la proliferación de urbanizaciones sobre suelo rústico o sobre dominio público marítimo-terrestre<sup>813</sup>.

---

<sup>808</sup> Sobre esta normativa, *vid.* BASSOLS COMA, Martín. “*El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 61-63. Para un estudio más detallado de esta ley, *vid.* ROMÁN MÁRQUEZ, Alejandro. “*Los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional como antecedente histórico de la actual figura del municipio turístico. Aciertos y errores de esta figura, diferencias con el municipio turístico y conexión con el planeamiento urbanístico de los núcleos turísticos*” in *Revista de Derecho Urbanístico y de Medio Ambiente*, núm. 266, junio de 2011. pp. 91-145. El autor señala que la idea de crear un régimen jurídico especial para los núcleos turísticos surgió en el “*Proyecto de Plan Nacional de Turismo*”, elaborado en 1952, así como de las propuestas de la Comisaría creada para la elaboración del I Plan de Desarrollo Económico (1964-1967).

<sup>809</sup> Los Centros de Interés Turístico Nacional se definían (artículo 2.1 de la Ley 197/1963) como “*aquellas áreas delimitadas de territorio que, teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, son, previa declaración como tales, ordenadas racionalmente en cuanto a la urbanización, servicios e instalaciones precisas para su mejor aprovechamiento*”.

<sup>810</sup> Las Zonas de Interés Turístico Nacional eran (artículo 3.1 de la Ley 197/1963) “*aquellas porciones del territorio declaradas formalmente tales, en las que, existiendo dos o más Centros acogidos a los beneficios de esta Ley, y cinco mil plazas como mínimo, sea necesario, para el mayor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos, la realización de obras y servicios de infraestructura que requieran una actuación coordinada de la Administración pública en sus diversas esferas*”.

<sup>811</sup> Integrados, a su vez, por dos documentos: el “*Plan de Promoción Turística*” y el “*Plan de Ordenación Urbana*”, que se refería a los estándares urbanísticos y a otras determinaciones urbanísticas.

<sup>812</sup> Estos también se dividían en dos documentos: el “*Plan de Promoción Turística*” y el “*Plan de Ordenación Territorial y Urbana*”, este último con notas propias de las técnicas de ordenación territorial.

<sup>813</sup> Una crítica a esta legislación especial puede verse en GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. “*Teoría y práctica del planeamiento urbanístico*”. *op. cit.* pp. 104-111, que llegará a afirmar lo siguiente: “*Pocas veces el legislador español ha estado menos afortunado. Los problemas que la aplicación de la Ley de Centros y Zonas Turísticas presentan en orden a una organización racional del planeamiento son dogmática y prácticamente inmensos. Es de temer que por este camino cada Ministerio logre la publicación de una Ley del Suelo de*

El balance de los efectos de la aplicación en la práctica de la Ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, vigente casi treinta años, hasta su derogación por la Ley 28/1991, de 5 de diciembre<sup>814</sup>, no se ha estimado positivo. Se critica su excesivo acento desarrollista, antepuesto a la conservación de los recursos naturales y a la visión más global e integral de la ordenación urbanística y territorial. En la práctica, esta legislación no sirvió de pauta para establecer un modelo de ordenación racional y coherente de futuro, sino que, en demasiadas ocasiones, sirvió, más bien, para primar exigencias cortoplacistas y perentorias, para responder a meros intereses de promotores privados<sup>815</sup> en lugar de responder a la demanda real, o incluso para legalizar situaciones ya existentes sin los mínimos estándares de calidad urbana<sup>816</sup>.

Respecto a las políticas sobre infraestructuras y transporte, hemos de referirnos asimismo a las interferencias que sobre el sistema de ordenación urbanística y territorial diseñado por la Ley del Suelo de 1956 tuvieron también algunos documentos o leyes sectoriales. Podemos citar el Plan General de Carreteras de 1961<sup>817</sup>, el Plan de la Red de Itinerarios Asfálticos (Plan REDIA 1967-1971), de marcado carácter radial y centralista, y el Programa Nacional de Autopistas Españolas (PANE)<sup>818</sup>, redactado en 1967 y publicado como Avance del Plan Nacional de

---

*carácter sectorial, lo que daría al traste con toda posibilidad de ordenación del suelo*". El autor concluye que la aplicación de la Ley del Suelo de 1956 habría bastado para subvenir al problema, dado que los planes turísticos podrían haber sido calificados como planes especiales. Sobre este mismo asunto, *vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano. "La ordenación urbanística (el período 1956-1975)". *op. cit.* pp. 181-195; Sobre el mismo tema pueden consultarse también los siguientes trabajos: PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. "Derecho Público del Turismo". Aranzadi, 2004. P. 90; y VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A. "La ordenación de las playas y otros espacios costeros" in Revista Española de Derecho Administrativo (REDA), núm. 27, octubre-diciembre, 1980. pp. 584 y ss. (*cit. in* ROMÁN MÁRQUEZ, Alejandro. p. 108).

<sup>814</sup> Anteriormente, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, derogó expresamente diversos artículos de la Ley 197/1963 que incidían en el régimen del dominio público marítimo-terrestre.

<sup>815</sup> Se apunta cierta similitud entre el papel de los promotores privados de obras, instalaciones y servicios turísticos de los Centros y Zonas y la actual figura del agente urbanizador. ROMÁN MÁRQUEZ, Alejandro. *op. cit.* p. 144.

<sup>816</sup> Señala PEÑÍN IBÁÑEZ ("La ordenación del territorio...". *op. cit.* pp. 31 y 37) que, afortunadamente no se aprobaron muchos Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional en la Comunitat Valenciana, citando los ejemplos de La Dehesa de Campoamor en Orihuela (1963-1967), Monte Picayo en Puçol-Sagunto (1965) y El Bosque en Chiva-Godelleta-Torrent (1977). El autor también destaca de esa época los Planes de Infraestructura Sanitaria de la Costa de 1970-77, para la creación de infraestructuras de agua, alcantarillado y depuración en áreas turísticas de la costa.

<sup>817</sup> Siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, se concedió mayor prioridad a la mejora de las rutas con mayor tráfico, aunque esto supusiera favorecer a las regiones más desarrolladas económicamente en detrimento del resto. Otra nota a destacar de este Plan, cuyas consecuencias todavía se perciben en la actualidad, era su concepción del transporte fundamentalmente como transporte de carretera, relegando a un segundo plano el transporte por ferrocarril. PIQUERAS, Juan y SANCHIS, Carmen. "La organización histórica del territorio valenciano". *op. cit.* p. 101.

<sup>818</sup> Los dos únicos trazados de largo recorrido que se materializaron fueron la Autopista del Ebro y la Autopista del Mediterráneo, adjudicándose con fecha 23 de julio de 1971 a AUTOPISTAS DEL MARE NOSTRUM, S.A., concesionaria de Estado (AUMAR), la construcción, explotación y conservación del tramo Tarragona-Valencia, con opción a su prolongación hasta Alicante, confirmada por Decreto de 21 de diciembre de 1972. PIQUERAS, Juan y SANCHIS, Carmen. "La organización histórica del territorio valenciano". *op. cit.* pp. 102-103.

Autopistas en 1972, así como la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión<sup>819</sup>.

También hemos de citar la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, aprobada casi en los albores de la reforma de 1975 y con olvido total de sus implicaciones urbanísticas y territoriales, aunque la exposición de motivos del texto legal proclame que “*pretende ser un instrumento importante para la ordenación del territorio nacional*”. Esta ley prevé la redacción de un Plan Nacional de Carreteras y de un Plan Viario de las Redes Arteriales de las Poblaciones, y contempla la prevalencia de la ordenación sectorial prevista en los planes viarios, así como la necesaria adaptación de los planes de ordenación urbana cuando sea incompatible su ejecución con el plan viario correspondiente<sup>820</sup>.

Otras muestras de falta de encaje de la legislación sectorial en materia de infraestructuras con la más global e integradora legislación sobre ordenación urbanística y territorial son la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles y la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas. Esta segunda ley creará además la figura de los planes generales de ordenación de playa dentro de la zona marítimo terrestre (ejemplo del Apartotel Meliá de Alicante<sup>821</sup> y en La Pobla de Farnals las áreas junto al puerto deportivo, entre otros). También podemos citar la Ley 55/1969, de 26 de abril, reguladora de los puertos deportivos, la legislación sobre aeropuertos y navegación aérea<sup>822</sup> o la normativa sobre ordenación de las zonas limítrofes a los embalses<sup>823</sup>.

Ya en último lugar, hemos de hacer mención a la propia actuación de la Gerencia de Urbanización (creada en 1959 y convertida luego en Instituto Nacional de la Urbanización, INUR) del entonces Ministerio de la Vivienda (más tarde de Obras Públicas y Urbanismo), pues, con base en la Ley 52/1962, de 21 de julio, de valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de vivienda y urbanismo (y su Decreto de desarrollo, de 21 de febrero de 1963), se facultaba al Gobierno a

---

<sup>819</sup> La aprobación del PANE pasó desapercibida hasta que comenzaron los problemas de trazado y expropiaciones. Se trata de más de 7.000 km., establecidos “*de una manera precipitada... sin un estudio territorial serio*”. GAVIRIA, Mario (Dir.). “*Ni desarrollo regional ni ordenación del territorio. El caso valenciano*”. Ediciones Turner. Madrid, 1974.

<sup>820</sup> Sobre las relaciones entre la legislación sectorial de carreteras y la Ley del Suelo, vid. BASSOLS COMA, Martín. “*El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 55-59; PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. *op. cit.* pp. 172-181. El posterior Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1073/1977, de 8 de febrero (BOE núm. 117, de 17.05.1977) remediará sólo parcialmente esa falta de imbricación con la Ley del Suelo (en ese momento el Texto refundido de 1976). Por otra parte, la absorción del Ministerio de la Vivienda por el nuevo y mejor dotado Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo no solucionará en la práctica esa falta de coordinación, al encuadrarse la Dirección General de Carreteras en una Subsecretaría distinta a la de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Muestras de esta actividad paralela tenemos en las redes arteriales de las tres provincias valencianas, a las que se adaptó el planeamiento (como se adaptó a la red viaria del Plan Sur en Valencia). Desde el Ministerio se introdujeron algunas modificaciones que eran pasadas como definitivas a los municipios.

<sup>821</sup> La construcción del Apartotel Meliá de Alicante se ha sido considerada un “*truco de prestidigitación urbanística digno de estudio*”. Resulta sumamente interesante la descripción que realiza: SÁNCHEZ SOLER, Mariano. “*Ricos por la Patria*”. Plaza & Janés. Barcelona, 2001

<sup>822</sup> Ley de Aeropuertos de 2 de noviembre de 1940, modificada por la de 17 de julio de 1945, y Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre navegación aérea. PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. *op. cit.* pp. 140-154.

<sup>823</sup> Decreto 2.495/1966, de 10 de septiembre. PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. *op. cit.* pp. 213-223.

delimitar libremente Polígonos para la promoción de suelo industrial<sup>824</sup>, de servicios o para vivienda, y, paralelamente, sancionar la modificación del planeamiento existente en caso de que éste fuera incompatible con la iniciativa estatal<sup>825</sup>. Alguno de esos polígonos de suelo industrial se transformará más tarde en Zona de Preferente Localización Industrial<sup>826</sup>.

Más tarde, mediante Decreto-Ley de 27 de junio de 1970<sup>827</sup>, se permite delimitar, mediante Decreto, "Actuaciones Urbanísticas Urgentes" (ACTUR) para la creación de nuevas ciudades ("*new towns*") que acogieran el impacto de la inmigración en áreas metropolitanas, debiendo adaptarse, llegado el caso, el planeamiento urbanístico vigente (que el mismo Gobierno controlaba) a esas delimitaciones. Un ejemplo paradigmático fue el proyecto frustrado de Actuación Urbanística Urgente "*Vilanova*", aprobada por Decreto 3.472/1972, de 15 de diciembre (Ministro valenciano Vicente Mortes), consistente en la creación de una nueva ciudad a 10 kilómetros de Valencia con capacidad para 200.000 habitantes.<sup>828</sup>

La conclusión que sienta BASSOLS COMA<sup>829</sup> sobre la política sectorial de vivienda, pero que puede extrapolarse a las demás políticas sectoriales aquí

---

<sup>824</sup> Puede citarse, por ejemplo, el Decreto 2.802/1965, de 14 de agosto, aprobatorio de la delimitación y cuadro de precios del polígono de Paterna. Otros polígonos promovidos desde la Administración fueron, entre otros, los polígonos industriales del Serrallo (Castellón), y los de Almussafes-Silla para la empresa "Esso" (1965) y "Ford" (1974). PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. "*La ordenación del territorio...*". *op. cit.* pp. 36-37.

<sup>825</sup> Otros de estos polígonos en territorio valenciano fueron los siguientes: Decreto 1.272/1964, de 23 de abril, sobre polígono "Mijares" de Almassora (Castellón); Decreto 2.736/1965, de 14 de agosto, sobre polígono "Sagunto" (Valencia); Decreto 2.739/1965, de 14 de agosto, sobre polígono "Elda" (Alicante); Decreto 3.245/1966, de 29 de diciembre, sobre polígono "Moleta de Vall de Uxó" (Castellón); y Decreto 1.884/1974, de 31 de mayo, sobre polígono "Las Atalayas" de Alicante. Sobre la Ley de 21 de julio de 1964 se referirá Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ("*El urbanismo concertado y la Ley del Suelo*". I.E.A., Cuadernos de Administración Pública, núm. 2. Madrid, 1974. pp. 70-75) en los siguientes términos: "*La Ley de 21 de julio de 1962 hizo primar la acción sobre la ordenación, pero esa acción a la que quiso allanarse el camino carecía de un horizonte definido. La Ley citada es una Ley sin metas, o por lo menos sin metas nuevas y claramente definidas. No pretendió, en efecto, abrir camino a una nueva política urbanística, sino sólo ensanchar los cauces formales para la realización de una política de suelo que no se había acertado a desarrollar en el marco de la Ley de 1956. En este sentido, la Ley de 21 de julio de 1962 no es sino una respuesta a la resistencia ofrecida por la jurisprudencia anterior a los intentos de expropiación al margen o en contra de los planes*". (cit in PAREJO ALFONSO, Luciano. "*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*". *op. cit.* pp. 252-253).

<sup>826</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. "*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*". *op. cit.* p. 94.

<sup>827</sup> Se trató de una habilitación temporal primeramente circunscrita a las grandes concentraciones urbanas de Madrid y Barcelona, y luego prorrogada y ampliada a otras provincias más. En el caso de la provincia de Valencia, mediante Decreto 2.562/1971, de 14 de octubre.

<sup>828</sup> Sobre los términos municipales de Riba-roja de Túria, Loriguilla y Cheste (totalizando 1.330 Has.). Hubiera sido (tras la capital y la ciudad de Alicante) la tercera población en número de habitantes de la Comunitat Valenciana. En total se delimitaron nueve Actuaciones de este tipo en toda España (dos esquemas en Barcelona y uno en Madrid, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Vitoria y Cádiz). TEIXIDOR DE OTTO, María Jesús. *op. cit.* pp. 392-393; PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. "*La ordenación del territorio...*". *op. cit.* p. 102; y RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* p. 245; PAREJO ALFONSO, Luciano. "*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*". *op. cit.* pp. 254-256.

<sup>829</sup> BASSOLS COMA, Martín. "*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*" *op. cit.* p. 546.

expuestas, es que fue, por su intensidad, la auténtica plataforma sobre la que se desarrolló la política urbanística y de ordenación territorial de ese período, al margen, paradójicamente, de la Ley del Suelo de 1956, favoreciendo inicialmente su inaplicación y posteriormente su modificación, en sentido evidentemente regresivo en relación a uno de sus instrumentos capitales, cual es el planeamiento urbanístico y territorial.

### **c) La liberalización de la economía y la incidencia de la política de planificación del desarrollo económico**

Dejando a un lado algunas iniciativas surgidas en el contexto de la posguerra (Plan General de Obras Públicas o la Ley de Colonización de Grandes Zonas, ambas de 1939), en este punto debemos comenzar mencionando la creación, por Ley de 18 de diciembre de 1946, de la Secretaría General para la Ordenación Económico Social, que tuvo como fin la coordinación de las competencias sectoriales de distintos Ministerios a fin de llevar a cabo planes de obras, colonización, industrialización y electrificación. Fruto de esa labor fueron los Planes de Badajoz y Jaén, aprobados por Leyes de 7 de abril de 1952 y de 17 de julio de 1953. Para RICHARDSON<sup>830</sup>, estos dos planes son el primer ensayo español de planificación regional, y vendrán seguidos de otros para las islas de Hierro y Fuerteventura (Ley de 12 de mayo de 1956)<sup>831</sup>.

La firma de los acuerdos de ayuda económica con los Estados Unidos en 1953 y el posterior ingreso de España en la ONU en 1955 iniciaron la apertura del país al exterior. La economía española pasó de la larga etapa de autarquía a otra etapa en la que creció la industrialización, se renovaron parte de los equipos productivos con tecnología extranjera y en la que se incrementó el número de sociedades mercantiles. Por su parte, el Plan de Estabilización de 1959 devaluó la moneda y trató de disminuir las importaciones para tratar de equilibrar la balanza de pagos<sup>832</sup>. Durante los años 60, los incentivos de la política industrial, el turismo y la emigración serán factores importantes del período de crecimiento económico, el llamado el “milagro español”.

Pero esa fase de expansión económica vino acompañada también de graves disfunciones, pues se agravó el problema de la especulación del suelo<sup>833</sup> y se acentuaron las concentraciones geográficas de población y de desarrollo económico, con el consecuente aumento de los desequilibrios económicos regionales. En resumen, se priorizaba la idea de crecimiento económico cifrado cuantitativamente y

---

<sup>830</sup> RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* p. 120.

<sup>831</sup> Tal como explica PÉREZ ANDRÉS (*“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*, *op. cit.* pp. 92-93) la función que se le encomendó a esta Secretaría General fue la elaboración de lo que el autor viene a llamar *“Planes Provinciales de Ordenación Económica y Social”*. Señala el autor que, para parte importante de la doctrina, estos planes de elaboración y aprobación centralista, sin participación alguna de los entes locales, carecían de una óptica socioeconómica regional y de una visión de conjunto acerca de la realidad sobre la que versaban, por lo que fracasaron en sus objetivos y tuvieron escasa incidencia.

<sup>832</sup> El Plan perseguía la modernización tecnológica de la industria, contener la inflación, incrementar las reservas de divisas y la entrada de capital extranjero, la apertura al exterior, el incremento de las exportaciones y la integración de España en organismos internacionales de cooperación económica. Por otra parte, cabe citar también la aprobación del Plan Nacional de Inversiones (Decreto 323/1959, de 12 de marzo) y otras medidas adoptadas, como el Decreto-ley de 21 de julio de 1959, de Ordenación Económica.

<sup>833</sup> Abiertamente se reconoce este problema por los responsables políticos del momento (BIGADOR LASARTE, Pedro. *op. cit.* pp. 62 y 64) y también en la exposición de motivos de la Ley de reforma de 1975.



se dejaban en un segundo plano otros objetivos propios de la ordenación territorial de capital importancia, como son, por ejemplo, el respeto al medio ambiente o la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos<sup>834</sup>.

En la región valenciana, el auge del turismo y la construcción, así como el ingreso de remesas enviadas por los emigrantes, hicieron posible, en gran medida, la importación de bienes de equipo, acelerando el proceso industrializador y terciario en detrimento del sector agrícola. Una peculiar y tardía segunda revolución industrial acentuó el fenómeno de la emigración de zonas del interior rural y de otras regiones españolas a las ciudades y aglomeraciones de la franja litoral, lo que supuso la rápida y desordenada ocupación de suelos por usos urbanos e infraestructuras, y la necesidad de dotar de equipamientos y servicios básicos a esas nuevas masas de población.

Señala PÉREZ ANDRÉS<sup>835</sup> que la recepción por la doctrina española de las tesis francesas de la planificación indicativa de la economía comenzó a partir de 1957, trasladándose poco a poco a la legislación positiva.

Antes, la Ley de Régimen Local de 1955 y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, regularon por vez primera los Planes Provinciales de Obras y Servicios<sup>836</sup> y los Planes de Cooperación Provincial. Estos planes eran dirigidos en su origen desde la Administración central, y en ellos se recogían acciones de desarrollo comunitario y políticas de acción espacial, centradas especialmente en las provincias más deprimidas económicamente<sup>837</sup>.

---

<sup>834</sup> Así lo manifestaba con preocupación GARRIDO FALLA [*“Problemática jurídica de los planes de desarrollo económico”*. Ed. Darro, S.A. Madrid, 1975. pp. 15 y 16. *cit in* PAREJO ALFONSO, Luciano. *“La ordenación urbanística (el período 1956-1975)”*. *op. cit.* p. 29] cuando la planificación económica tocaba a su fin en 1975: *“Así, pues, la finalidad de todo plan económico ha sido hasta ahora el desarrollo, o, lo que es igual, el progreso. Pero ¿desarrollo hasta dónde y hasta cuándo? El simple planteamiento de esta cuestión podría haber parecido una necesidad hasta hace pocos años: no hay por qué poner límites al ansia de mejora y de progreso inherente a la condición humana. Lo que ocurre, sin embargo, es que el desarrollo económico se realiza inevitablemente a costa de los recursos naturales que nos ofrece el planeta en que vivimos y, puesto que tales recursos no son ilimitados, ha tenido que plantearse seriamente la cuestión de los ‘límites del crecimiento’”*.

<sup>835</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. *op. cit.* p. 94. Cabe citar también la importancia de la obra de FRIEDMANN durante los años sesenta, fundamentalmente en la concepción del planeamiento regional tradicional, que es reconducido hacia la idea de “región urbana” o de “sistema de ciudades”: FRIEDMANN, John y WEAVER, Clyde. *“Territorio y función. La evolución de la planificación regional”* Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL). Madrid, 1981; también: FRIEDMANN, John. *“Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción”*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2001. TERÁN TROYANO, Fernando de. *“Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”*. *op. cit.* p. 56.

<sup>836</sup> Para un estudio más detallado de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, *vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano. *“La ordenación urbanística (el período 1956-1975)”*. *op. cit.* pp. 195-213 y PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. *op. cit.* pp. 95-97. A nivel organizativo, se creó un Servicio de Planes Provinciales dentro de la Secretaría General Técnica de la propia Presidencia del Gobierno. Destaca también el importante papel desempeñado por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, que aprobaba estos planes, así como el de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, que colaboraban con la Administración central justificando y proponiendo obras a incluir en los mismos.

<sup>837</sup> Para facilitar la coordinación de las inversiones a llevar a cabo mediante los Planes Provinciales para el bienio 1974-1975, pero también como intento de vertebración territorial al

En 1957 se produce la crisis política de la que resultará el desplazamiento de la Falange de su posición preeminente del Gobierno por el grupo de los calificados “tecnócratas”. Los cambios en el equipo de Gobierno excedieron con mucho a un simple relevo ministerial. Los planteamientos tecnocráticos de la nueva clase política introducirán progresivas tentativas de racionalización del sistema, y así, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, contemplará la creación de una Oficina de Coordinación y Programación Económica, dependiente de la Presidencia del Gobierno, que debía elaborar, previo dictamen del Consejo de Economía Nacional, los planes de desarrollo económico y los programas de realizaciones económicas del Estado y demás entidades públicas.

Asimismo, la Ley de 26 de diciembre de 1957, de Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1958-1959, preveía la existencia de los citados Planes Provinciales de Obras y Servicios<sup>838</sup> –política que va a continuarse por las sucesivas leyes presupuestarias-, que debían coordinarse con el Plan Nacional.

Algunos autores, como GARCÍA ÁLVAREZ<sup>839</sup>, BASSOLS COMA<sup>840</sup> o LÓPEZ RAMÓN<sup>841</sup>, han situado como punto de arranque de la función pública de la ordenación del territorio la legislación sobre localización industrial, concretamente la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, sobre Industrias de Interés Preferente, a la que nos hemos referido en el anterior epígrafe. Sin embargo, como afirma PÉREZ ANDRÉS<sup>842</sup>, los primeros instrumentos de planificación realmente integradores y ambiciosos, orientados al reequilibrio interterritorial con objetivos más cercanos a los actualmente atribuidos a la ordenación territorial regional fueron los Planes de Desarrollo Económico y Social. Éstos serán impulsados desde la Comisaría del Plan de Desarrollo, creada en 1962 en la Presidencia del Gobierno<sup>843</sup>. Se trataba de introducir

---

margen de la planificación territorial, se calificaron para el territorio valenciano (Consejo de Ministros el 1 de marzo de 1974) 24 Cabeceras de Comarca y 80 Núcleos de Expansión, en los que centrar la acción inversora de dotaciones e infraestructuras. Sin embargo, PEÑÍN IBÁÑEZ (“*La ordenación del territorio...*”, *op. cit.* p. 31) señala no cuajó la propuesta y que ésta fue olvidada, ante la evidente falta de rigor de la selección, las presiones y ausencia de voluntad política de establecer un compromiso serio de base territorial.

<sup>838</sup> Actualmente recogidos en el artículo 36.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

<sup>839</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, A. “*La ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*” in Estudios Territoriales, núm. 1, 1981. pp. 43 y 44 (*cit in* ENÉRIZ OLAECHEA (“*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”, *op. cit.* p. 105)

<sup>840</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*”. *op. cit.*

<sup>841</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Planificación territorial*”, RAP núm. 114, 1987. pp. 127-177.

<sup>842</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* p. 101.

<sup>843</sup> Mediante Decreto 94/1962, de 1 de febrero, se creó en la Presidencia del Gobierno el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico, con el carácter de Delegado permanente del Gobierno para la elaboración y vigilancia del Plan, y mediante Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre, se establecían las directrices y las medidas preliminares del citado Plan. Del preámbulo del segundo Decreto se desprende el entronque directo con el Decreto-Ley de 21 de julio de 1959, sobre ordenación económica y el subsiguiente Plan de Estabilización. Estas decisiones reflejaban también la influencia de la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que visitó España en 1961. Aunque el modelo tomado es indudablemente el de Francia, donde mediante Decreto de enero de 1946 se crea el “*Conseil du Plan*” y el “*Commissariat Général de Plan de Modernisation et d'Équipement*”. Vid. PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. *op. cit.* p.

las tesis de la planificación indicativa en el país, encauzando adecuadamente las inversiones públicas y privadas, coordinando las medidas de política económica y territorial a medio y largo plazo, de acuerdo con un plan previamente elaborado por la Administración del Estado, aunque respetando siempre la iniciativa privada<sup>844</sup>. Ciertamente son planes que cuentan con bastantes objetivos comunes a los de la actual función pública de ordenación del territorio, aunque se centran principalmente en objetivos sectoriales y en el simple crecimiento<sup>845</sup>.

El I Plan de Desarrollo Económico y Social se aprobaría mediante la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, con vigencia prevista para el cuatrienio 1964-1967. Este plan confirmó los planes de Jaén y Badajoz y estableció otros similares para otras zonas (Campo de Gibraltar, Tierra de Campos<sup>846</sup> y Canarias)<sup>847</sup>. ENÉRIZ OLAECHEA y RICHARDSON<sup>848</sup> resumen los objetivos fijados por la ley de aprobación en los siguientes: la expansión y modernización de los sectores económicos, mediante la técnica de la acción concertada público-privada; la elevación del nivel de vida de las regiones más retrasadas, mediante el fomento de la industrialización, la mejora agraria (esquemas de regadío, concentración de las pequeñas granjas, y otras medidas)<sup>849</sup> y la modernización de los servicios; y las políticas de integración, de movilidad de las migraciones interiores y de promoción social<sup>850</sup>.

La política de fomento de la industrialización, centrada en buena parte en áreas rurales o escasamente industrializadas, se canalizará a través de los llamados Polos industriales, a imitación de la experiencia comparada europea, principalmente

---

27; RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* p. 120. También pueden consultarse alguna de las obras de LÓPEZ RODÓ, como *“La política de Desarrollo Regional en los Planes de Desarrollo españoles y en la Comunidad Económica Europea”* en volumen homenaje al profesor GARRIDO FALLA: *“Actualidad y perspectivas del Derecho Público a finales del siglo XX”* (cit. in PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. *op. cit.* p. 103).

<sup>844</sup> El artículo 2 de la Ley de aprobación del primer Plan ya advertía que éste sería vinculante para la Administración del Estado, organismos autónomos, empresas nacionales y corporaciones locales. Para el sector privado el Plan será indicativo.

<sup>845</sup> Para un estudio más profundo de los Planes de Desarrollo Económico y Social, *vid.* RICHARDSON, Harry W. *op. cit. in totum*. También puede consultarse la bibliografía citada por PÉREZ ANDRÉS (*“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. *op. cit.* p. 101).

<sup>846</sup> Área que cubre parte de las provincias de Palencia, León, Zamora y Valladolid. En este plan se ponía el énfasis en el desarrollo rural.

<sup>847</sup> Estos planes requerían de nuevas instituciones para su gestión, por lo que se nombraba la figura de un Gerente, dependiente de la Comisaría del Plan.

<sup>848</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco-Javier. *“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”*. *op. cit.* p. 106; RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* p. 121.

<sup>849</sup> Cabe dejar referencia de la Ley 54/1968, de 27 de julio, de Colonización y Ordenación Rural, dictada durante la vigencia del I Plan (prorrogada hasta la aprobación del II Plan por el Decreto-ley 18/1967, de 29 de diciembre). Esta ley diseña las políticas correspondientes al margen de las previsiones de la Ley del Suelo de 1956.

<sup>850</sup> El I Plan provoca la aparición de otros planes sectoriales, pudiendo citarse el Programa Nacional de Producción de Cemento para el período 1967-1970 (aprobado por Orden de 23 de diciembre de 1966); el Plan de Obras de la Dirección General de Promoción del Turismo 1968-1971 (aprobado en su primera fase por Decreto de 11 de mayo de 1968) y el Plan Decenal de Modernización de la RENFE (aprobado por la Ley 83/1964, de 16 de diciembre). PAREJO ALFONSO, Luciano. *“La ordenación urbanística (el período 1956-1975)”*. *op. cit.* p. 46.

francesa<sup>851</sup>. Se trataba de seleccionar un número limitado de zonas, utilizando criterios de potencial de crecimiento futuro, y la adopción de medidas para acelerar el desarrollo de esas zonas de atención sin interferir en el crecimiento del resto de la economía. Los polos podían ser, bien Polos de Promoción (para comarcas con recursos humanos y materiales pero sin industria alguna), bien Polos de Desarrollo (para comarcas con poca industrialización y renta). Se crearon siete polos<sup>852</sup>, ninguno de ellos valenciano. También se promovieron los llamados Polígonos Industriales, que podían crearse en el ámbito de los polos o fuera de los mismos, en este segundo caso en zonas de bajo nivel de renta. Por otra parte, otro instrumento previsto fueron los llamados Polos de Descongestión, pensados para las zonas con saturación industrial<sup>853</sup>. Para todos estos instrumentos, el Decreto de 30 de enero de 1964 estableció diversos e importantes beneficios fiscales y financieros, a fin de estimular a las empresas a construir sus instalaciones en los ámbitos que delimitaban.

La estrategia de los polos será el componente dominante de la política regional española hasta el III Plan incluido. Hasta ese momento la riqueza y el bienestar social sólo se computan por el nivel de crecimiento económico y de empleo.

El II Plan de Desarrollo Económico y Social (1968-1971) fue aprobado por Ley 1/1969, de 11 de febrero<sup>854</sup>. Aunque se declaraban una serie de cambios de filosofía y actitudes<sup>855</sup>, lo cierto es que este plan no contiene diferencias importantes respecto al anterior. Frente a la perspectiva estrictamente económica del primer plan, éste puso teóricamente mayor atención en las políticas sociales, y sus prioridades declaradas fueron la agricultura y la educación, así como la vivienda, la planificación urbana (con una mayor atención a la dotación de infraestructura en las ciudades y en las áreas metropolitanas), el sistema sanitario y de seguridad social<sup>856</sup>. En la práctica, se

---

<sup>851</sup> Los conocidos como “polos de crecimiento” de Francia o los “núcleos de desarrollo urbano” de la República Federal alemana. Ello debido principalmente a la formación recibida en Francia por parte de políticos tecnócratas, que volvían influenciados por las ideas de PERROUX. Aunque afirma RICHARDSON (*op. cit.* pp. 139 y 171) que, en la práctica, la estrategia de polos en España poco tuvo que ver con la teoría y la práctica tal como era desarrollada en el extranjero.

<sup>852</sup> Se instauraron dos Polos de Promoción (Burgos y Huelva) y cinco Polos de Desarrollo (La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza). Posteriormente se crearon los de Logroño, Córdoba, Granada y Oviedo.

<sup>853</sup> Apunta BIGADOR (*op. cit.* p. 43) que los núcleos de descongestión de Madrid vinieron a constituir verdaderas nuevas ciudades (*new towns*), siendo el más importante el creado a 5 kilómetros de Toledo. Otros fueron los núcleos de Guadalajara, Manzanares, Alcázar de San Juan y Aranda de Duero.

<sup>854</sup> Este retraso en la aprobación del II Plan se debió a que la crisis monetaria internacional de 1967 alteró las bases de los cálculos iniciales del Plan, por lo que se pospuso su aprobación a febrero de 1969, dictándose posteriormente un Texto Refundido de las leyes del I y II Plan por Decreto 902/1969, de 9 de mayo

<sup>855</sup> RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* pp. 122-125. Destaca el volumen *Desarrollo Regional*, con capítulos dedicados a la estructura socioeconómica de las provincias, que eran clasificadas en distintas tipologías: provincias rurales; provincias predominantemente rurales; provincias con una agricultura próspera y un nivel moderado de desarrollo industrial; y provincias urbanas con concentraciones urbanas importantes. También resulta llamativo el establecimiento teórico de posibles interconexiones a largo plazo de áreas costeras y el desarrollo de distintos ejes. Estos cambios de orientación respondían a los informes emitidos desde organismos internacionales, como Naciones Unidas o el Banco Mundial. Sobre esta cuestión puede consultarse TERÁN TROYANO, Fernando de. “Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”. *op. cit.* pp. 55-61.

<sup>856</sup> Durante la vigencia del II Plan también se produce la aprobación del segundo Programa Siderúrgico Nacional para el período 1971-1975; de la segunda fase del Plan de

mantuvo el sistema de polos industriales y de incentivos de la industria. Algunos de los viejos polos industriales fueron extinguidos y se crearon otros nuevos, ninguno valenciano<sup>857</sup>.

También hubo continuidad en cuanto a la tendencia centralizadora de este II Plan, pese a los compromisos para intentar implicar más a ciertos niveles a las autoridades provinciales y locales<sup>858</sup>. La descoordinación de los distintos Ministerios hizo fracasar muchos de los objetivos y actuaciones programadas del Plan. Por su parte, la acción urbanística abdicó de su función directiva sobre el territorio para pasar a ser un mero instrumento de facilitación de la urbanización industrial y residencial<sup>859</sup>.

El III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975) es aprobado mediante la Ley 22/1972, de 10 de mayo<sup>860</sup>. Afirma RICHARDSON<sup>861</sup> que este plan tratará de integrar la política de desarrollo regional dentro de una estructura de planificación nacional y sectorial, a fin de conseguir una eficaz “vertebración del territorio”. El Plan se fijó como finalidad “*la constante elevación del nivel de vida, una mejor distribución personal, funcional, sectorial y regional de la renta dentro de las exigencias de la justicia social, y la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre, en su dimensión personal y familiar, y del bien común de la Nación*”<sup>862</sup>.

Por una parte, se diseña una política urbana nacional mediante una red jerárquica de capitales y ciudades, aunque basada meramente en indicadores de población<sup>863</sup>, con seis “Áreas Metropolitanas” (mayores de 750.000 habitantes, entre las que sitúa Valencia); “Áreas urbanas y metrópolis de equilibrio” (entre 250.000 y

---

Obras de la Dirección General de Promoción del Turismo (Decreto de 22 de mayo de 1969) y del Plan Eléctrico Nacional para 1972-1981 (Orden de 31 de julio de 1969). PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. *op. cit.* p. 51.

<sup>857</sup> Se extinguieron los Polos de Zaragoza y Valladolid, y se designaron los de Oviedo, Logroño, Granada y Córdoba, que entraron en funcionamiento en 1970-1972. En 1971 fue designado el de Villagarcía de Arosa.

<sup>858</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. “III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975). Ponencia de Desarrollo Regional de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social”. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1972. p. 354. En los textos del II Plan se señala expresamente respecto a esta cuestión que “*se adecuará la organización administrativa a las necesidades del desarrollo regional, estableciéndose canales adecuados para una amplia colaboración entre los organismos y entidades centrales y locales*”.

<sup>859</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* p. 51; PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* p. 107. También señala PEÑÍN IBÁÑEZ (“*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* p. 38) que la política de polos como tal fue un fracaso, pues sólo Huelva, Sevilla, Coruña, Vigo, Burgos, Valladolid y Zaragoza, por este orden, atrajeron una cierta inversión. Opina que, sin necesidad del Plan y de los polos, y con las simples medidas de la Ley 152/1963, sobre Industrias de Interés Preferente, posiblemente se habrían conseguido los mismos resultados.

<sup>860</sup> Mediante Decreto 1541/1972, de 15 de junio, fue aprobado un Texto Refundido de la Ley 22/1972, de 10 de mayo y del Decreto 902/1969, de 9 de mayo, que aprobara a su vez el texto refundido del I y II Plan.

<sup>861</sup> RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* pp. 126-133 y 259.

<sup>862</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. “III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975). *op. cit. in totum.*

<sup>863</sup> Salvo en el caso de las áreas metropolitanas, que se definieron también en función de su nivel de desarrollo socioeconómico y de su grado de planificación urbana. Se plantearán medidas específicas para las consideradas tres principales (Madrid, Barcelona y Bilbao).

750.000, donde se sitúa Alicante)<sup>864</sup>; “Ciudades de tamaño intermedio” (entre 75.000 y 250.000); “Centros urbanos” (mayores de 20.000); y “Comarcas rurales”. Se sigue insistiendo en las estrategias de descongestión para Madrid, mediante la creación de núcleos de descongestión<sup>865</sup>. La política urbana de las áreas rurales encontrará un importante respaldo en cuanto a la dotación en infraestructuras por medio de los Planes Provinciales de Obras y Servicios<sup>866</sup>.

Por otra parte, se pretende trazar una política de localización industrial más definida, no creando más polos industriales ni zonas de preferente localización industrial, sino incorporando una nueva figura: las “Grandes Áreas de Desarrollo Industrial”, basadas, ya no en un sistema puntual de polos, sino en ámbitos territoriales más amplios, de alcance regional y apoyados en sistemas nodales de ejes. En esta ocasión tampoco se creará ninguna en territorio valenciano<sup>867</sup>.

Por último, se establecen nuevos programas regionales selectivos para Canarias, Galicia y el Sureste<sup>868</sup>, que incluían órganos de coordinación y gestión.

Respecto a la ausencia en territorio valenciano de este tipo de actuaciones, RICHARDSON<sup>869</sup> afirma lo siguiente: “A primera vista, la incidencia espacial de los

---

<sup>864</sup> La referencia a las “metrópolis de equilibrio” implican una estrategia de contrapeso o equilibrio dentro del sistema urbano nacional frente a las “áreas metropolitanas”, lo que teóricamente debía sugerir alguna prioridad a favor de éstas en cuanto a inversión en infraestructuras. RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* p. 78.

<sup>865</sup> Sobre esta cuestión, el III Plan reconocía el fracaso de las políticas de descongestión de Madrid, pues el Plan General del Área Metropolitana de 1963 resultó desbordado, señalando que “la causa primordial del desajuste realidad-plan ha estado en la ausencia de una instrumentación del enfoque regional en el Plan de 1963”. Pero, como indica TERÁN (“Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”. *op. cit.* p. 93), “se cuidaba bien de señalar que la naturaleza de la política de desarrollo económico impulsada por los dos Planes de Desarrollo anteriores, era la verdadera causa de un desarrollo urbano-industrial concentrado con apoyo en la aglomeración existente”.

<sup>866</sup> De hecho, en la selección y calificación de los núcleos de población a nivel nacional tuvieron mucho que ver las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y el Servicio Central de Planes Provinciales. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. “III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975). *op. cit.* p. 258.

<sup>867</sup> La primera en aprobarse será la de Galicia (Decreto de 23 de septiembre de 1973). Posteriormente, ya muerto Franco, le seguirán otras: Andalucía (Real Decreto 2622/1976, de 30 de octubre); Extremadura (Real Decreto de 29 de septiembre de 1978); Castilla la Vieja y León (Real Decreto de 11 de octubre de 1979) y Castilla-La Mancha (Real Decreto de 1 de octubre de 1982).

<sup>868</sup> El programa del Sureste, previsto al calor del trasvase Tajo-Segura, abarcaba amplias zonas de las provincias de Albacete, Alicante (Vega Baja del Segura, principalmente), Almería y Murcia. Como curiosidad, relata Josep Vicent BOIRA (*op. cit.* p. 74) que la primera vez que apareció el concepto geopolítico de “Sureste” fue en la propuesta de reagrupamiento regional de las provincias españolas diseñado por Patricio de la Escosura en 1847. RICHARDSON (*op. cit.* pp. 137 y 266) critica que los planes de infraestructura para áreas especiales tales como el del Sureste o las Canarias nunca supusieron mucho más que una agregación de inversiones sectoriales ya existentes, que cabía esperar sobre la base de las deficiencias en el nivel de servicios. Del Plan del Sureste afirmará que es un ejemplo flagrante de defectos, visto el corto período de tiempo de sus proyecciones a cuatro años vista.

<sup>869</sup> RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* pp. 131 y 267-268. El autor recoge una propuesta contenida en un informe de 1974 (Boudeville) preparado para la OCDE, en el que se analiza la jerarquía urbana nacional. En este informe se proponen dos posibles escenarios espaciales para el año 2000. El primero centrado en el Nordeste, desconcentrando Barcelona y Bilbao en eje del río Ebro, con base en Zaragoza, y el segundo centrado en el eje mediterráneo, desde el

*polígonos y los instrumentos afines aparece bastante uniforme. Las únicas áreas que son conspicuas por la ausencia de programas son las cuatro principales regiones metropolitanas (esto es, incluyendo a Valencia) y el Sureste, en donde está actualmente en funcionamiento un plan de desarrollo de infraestructura básica”.*

El citado Plan del Sureste contenía acciones para el desarrollo de infraestructuras básicas educativas, de carreteras y de ordenación turística, siendo interesantes para nuestro estudio solamente las últimas, por cuanto que se proponía la elaboración de un Plan Especial de Ordenación de la Costa de la provincia de Alicante, diversos planes urbanísticos comarcales, además de la revisión de algunos municipales y de programas de abastecimiento, saneamiento y comunicaciones<sup>870</sup>.

No obstante este olvido del territorio valenciano por parte del planificador central o estatal, ello no impidió el desarrollo industrial de los sectores tradicionales valencianos (calzado, mueble, textil, cerámica, etc.) ni la entrada de capital extranjero para la implantación de grandes empresas multinacionales<sup>871</sup>. Por otra parte, la actuación de la propia Administración Pública (ejemplo de la planta siderúrgica en Sagunto) propició el desarrollo de la gran industria productora de bienes no tradicionales de equipo, material de transporte, etc. Todo este auge conllevó un rápido crecimiento urbano, lo que implicó una gran demanda de vivienda y de nuevos servicios urbanos<sup>872</sup>.

El III Plan da unos pasos más en un tímido avance descentralizador, propugnando una mayor implicación de las autoridades provinciales y locales en los programas de desarrollo regional. También asume la conveniencia de que la región histórica y las regiones urbanas sean el punto de partida más conveniente para la planificación<sup>873</sup>. Aunque, en la práctica, no se equilibrarán ni reducirán las diferencias regionales y la pretendida descentralización quedará en una mera desconcentración en la Administración periférica del Estado<sup>874</sup>.

---

lazo Girona-Perpignan hasta Valencia y Alicante. Todo ello a fin de mejorar la integración de España en el espacio europeo.

<sup>870</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. “III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975). *op. cit.* pp. 333-338; advierte PEÑÍN IBÁÑEZ (“*La ordenación del territorio...*” *op. cit.* p. 42) que ninguno de los programas del Plan del Sureste se había cumplido en 1980.

<sup>871</sup> Ford-Almussafes (1973), Exxón-Castellón (1967), General Electric-Cofrentes (1975), IBM-Pobla de Vallbona (1964-1972). Por otra parte, los Ministerios de Industria y Agricultura siguen con la creación de polígonos industriales (1973) por vías ajenas a la planificación oficial, al igual que el INUR del Ministerio de la Vivienda y el Instituto de Conservación de la Naturaleza (ICONA). Ejemplo de estas actuaciones al margen del plan oficial serían las zonas agrícolas de Interés Nacional de Liria-Benaguacil (1964) y del canal del Generalísimo (1968), el canal Júcar Turia (1970), el Plan de Ordenación Integral de la comarca del Embalse del Generalísimo (1973), los Planes Especiales y proyectos de restauración hidrológico-forestal de diferentes embalses, etc. *In* PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. “*La ordenación del territorio...*” *op. cit.* pp. 39-40.

<sup>872</sup> GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo. “*La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*”. *op. cit.* pp. 60-62.

<sup>873</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. “III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975)”. *op. cit.* pp. 224 y 353-370. Se considera que desde el nivel regional pueden contemplarse los tres pivotes sobre los que se diseña la planificación económica y social: el sistema de ciudades, los polos y los ejes de desarrollo.

<sup>874</sup> Se crearán también Comisiones de Dirección para ejecutar programas específicos para determinadas regiones, que incluso habrían elaborado ellas mismas, de abajo hacia arriba, pudiendo citarse, por ejemplo, el Plan de la Cuenca del Segura. *In* PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* p. 109.

Esa falta de participación regional, pero también cívica, al haber una excesiva participación de los órganos tecnocráticos, corporativos y nacionalsindicalistas, es una de las principales críticas realizadas a estos planes. También se ha criticado que, a diferencia de los planes urbanísticos y territoriales, fueran vinculantes para el sector público pero no para el sector privado<sup>875</sup>.

Se ha llegado a considerar discutible que el crecimiento económico de esos años –coincidente por lo demás con un momento de expansión económica en Europa occidental- fuera debido al sistema de planes de desarrollo. E incluso se ha argüido que el “milagro español” tuvo lugar “a pesar” de los planificadores<sup>876</sup>. Pero lo que sí es seguro es que la posterior crisis económica del petróleo de los años setenta hará fracasar las cifras del III Plan y hará que la clase política se vuelva hacia los problemas de la economía agregada, dejando la planificación regional en un segundo plano.

Asimismo, la conversión de la Comisaría del Plan en Ministerio de Planificación del Desarrollo, mediante Ley 15/1973, de 11 de junio<sup>877</sup>, - considerada por PAREJO ALFONSO<sup>878</sup> como el punto de mayor avance en la legislación positiva española en lo que a hermanamiento entre planificación espacial y planificación socioeconómica se refiere- tendrá como paradójica consecuencia la desaparición de la capacidad de coordinación antes ejercida desde el Ministerio de la Presidencia<sup>879</sup>. Este autor extrae tres consecuencias básicas de la nueva estructura ministerial: la conexión en el mismo Ministerio de la planificación económica, social y territorial, que conforman un concepto amplio de ordenación del territorio, a modo de macroplanificación; la inclusión de la

---

<sup>875</sup> Puede consultarse el discurso leído por GARRIDO FALLA el día 28 de octubre de 1974 en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia: “Problemática jurídica de los Planes de Desarrollo Económico”. Publicado por la Real Academia. Madrid, 1974 (*cit in* PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* p. 113).

<sup>876</sup> HARRISON, Joseph. “*Historia económica de la España contemporánea*” Vicens Vives. Barcelona, 1980. Puede también consultarse la bibliografía citada por Remitar también a la bibliografía citada por PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* p. 111 (notas 292 y 293). Las dificultades de integración de la planificación económica y la física fueron más acusadas con los tres primeros planes de desarrollo. Sobre este asunto destacan las explicaciones formuladas por RICHARDSON (*op. cit.*), que, en resumen, apuesta por las estrategias de desarrollo regional basadas en la planificación física o espacial a largo plazo en vez de la planificación sectorial a corto o a medio plazo.

<sup>877</sup> El Decreto 1384/1973, de 28 de junio (BOE de 29 de junio de 1973), establece la estructura orgánica y funciones del nuevo Ministerio, siendo modificado por el Decreto 1586/1973, de 12 de julio (BOE núm. 170, de 17 de julio de 1973). En el seno del nuevo Ministerio se erigió una Dirección General de Planificación Territorial, dentro de la cual dependerá un servicio denominado Servicio de Ordenación Territorial, integrado en la Subdirección General de Programas y Acción Territorial, órgano constituido a su vez para incorporar el Servicio de Desarrollo Regional de la Comisaría del Plan de Desarrollo. También se creó una Subdirección General de Planificación Territorial. Sobre este punto, *vid.* RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* pp. 221-223.

<sup>878</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. *op. cit.* p. 69; *Vid* también ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco-Javier. “*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”. *op. cit.* p. 108; y, asimismo, PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* pp. 114-115.

<sup>879</sup> De la misma opinión resulta TERÁN (“*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*”. *op. cit.* p. 91). Un claro ejemplo lo constituye el establecimiento en 1973 de la nueva Dirección General de Planificación Física del Turismo en el Ministerio de Información y Turismo.



política medioambiental dentro de la planificación social; y la articulación de la planificación territorial también en niveles regionales<sup>880</sup>, distintos de los provinciales o comarcales.

Desde la Dirección General de Planificación Territorial de este nuevo Ministerio se comenzó la elaboración del IV Plan de Desarrollo Económico y Social (1976-1979), así como de un “Esquema Nacional de Ordenación del Territorio”, documento que tendrá como objeto definir a largo plazo los grandes objetivos de la ordenación del territorio hasta el año 2000<sup>881</sup>, y que recuerda en parte al ambicioso Plan Nacional de Urbanismo de la Ley del Suelo de 1956.

El IV Plan reconoce el fracaso de los anteriores planes en su intento de cumplir las expectativas debido a una insuficiente coordinación, pone mayor interés en el encuentro de lo económico y lo territorial y sugiere algunas mejoras<sup>882</sup>. Pero el final del régimen franquista hará que se aceleren los cambios y el IV Plan, ya casi preparado, no será finalmente aprobado.

La reforma de la Ley del Suelo de 1975 volverá a otorgar competencias de planeamiento territorial al Ministerio de la Vivienda, por lo que, mediante Decreto-Ley 1/1976, de 8 de enero, se suprimirá el Ministerio de Planificación del Desarrollo, distribuyéndose de forma desperdigada sus competencias entre los diferentes Ministerios con competencias conexas. De esta manera, se vuelve a un concepto más restringido de ordenación del territorio, más vinculado al planeamiento urbanístico o territorial y desligado de la planificación socioeconómica.

En cuanto a la relación existente entre los planes de desarrollo económico y social y el planeamiento urbanístico y territorial diseñado en la Ley del Suelo de 1956, como ya hemos visto, esta cuestión tiene mucho que ver con cuál sea el concepto amplio o estricto de ordenación del territorio por el que se opte.

La nota de esa relación entre ambos tipos de planes fue la falta de coordinación, a pesar de las declaraciones formuladas por los redactores de los planes

---

<sup>880</sup> Así, por ejemplo, el Ministerio encargó a la Universidad de Sevilla la redacción de un Plan Territorial de ámbito regional para Andalucía con el fin de incluirlo dentro del *non nato* IV Plan. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* p. 111.

<sup>881</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* p. 52; ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco-Javier. “*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”. *op. cit.* p. 109. Este documento, que terminó quedándose en un mero informe técnico, se articuló en los siguientes puntos: la ordenación del sistema urbano, la localización industrial, la ordenación de las zonas costeras y la ordenación de las áreas rurales. Se pretendía desde el Ministerio un documento que confiriese al IV Plan “un perfil claramente omnicomprendivo, es decir total, ya que incluye y contempla los aspectos territoriales, sociales y económicos del desarrollo” y que cumpla “esa función de instrumento de la planificación con carácter integral en su doble vertiente económica y física” [“Diario de Sesiones de las Comisiones”, Cortes Españolas, núm. 297 de la X Legislatura, p. 37. *cit. in* PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. *op. cit.* p. 71]. Sobre este documento critica RICHARDSON (*op. cit.* p. 267) que “se parece demasiado a un plan estático de uso del suelo para todo el territorio nacional, en tanto que lo que se requiere es una estrategia dinámica de desarrollo espacial en la que los principales instrumentos sean la localización de la infraestructura urbana e interurbana y las medidas para controlar e influenciar directamente la localización de la industria y de las demás actividades económicas”.

<sup>882</sup> Sobre el IV Plan de Desarrollo Económico y Social y la propuesta de Plan Nacional de Ordenación del Territorio, *vid.* RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* pp. 133-138.

de desarrollo<sup>883</sup>. Al margen de la paradoja que suponía la coexistencia de una política de liberalismo económico con otra política de ordenación urbana y territorial caracterizada por el dirigismo autoritario, las razones de esa falta de coordinación pueden resumirse en la falta de flexibilidad y en el enfoque estático del sistema de planeamiento diseñado por la Ley del Suelo de 1956; en la escasa coordinación entre los distintos ministerios, agudizada por las diferencias políticas internas que se trasladaban a los cuadros burocráticos ministeriales; y en el cambio de las condiciones socioeconómicas del país, muy distintas a las existentes en 1956. Muestra de esa falta de diálogo es, por ejemplo, la falta de continuidad de los trabajos realizados para el Plan Nacional de Urbanismo con los esquemas de jerarquización urbana del III Plan<sup>884</sup> o con la propuesta de Esquema o Plan Nacional de Ordenación del Territorio que se elaboraba con el *non nato* IV Plan<sup>885</sup>. En líneas generales, tampoco se logró una adecuada coordinación con la política sectorial de vivienda.

Por todo ello, como apunta PAREJO ALFONSO<sup>886</sup>, con ese contexto resultaba difícil abordar políticas coordinadas de ordenación territorial, existiendo sólo la planificación del desarrollo económico y social y las programaciones, planes y actuaciones sectoriales de las distintas Administraciones. Por otra parte, en cuanto a la ordenación urbanística, en 1975 ni siquiera el 10 por ciento del territorio nacional estaba ordenado por un plan.

Pero una mayor integración o coordinación resultaba necesaria para evitar que las consecuencias ambientales de la política regional fueran desastrosas, siendo patente respecto a la política de polos, pues, como advertía RICHARDSON<sup>887</sup> se debía “evitar los nefastos excesos de la plaga industrial que han caracterizado el desarrollo de los países más industrializados”. La solución de ordenación urbanística para los polos serán las llamadas Normas Provisionales de Desarrollo del Territorio del Polo, único punto de encuentro entre la planificación física y la económica, sin perjuicio de la

---

<sup>883</sup> Por ejemplo, en el I Plan se anuncia que: “El urbanismo ha dejado de ser un simple instrumento corrector y ordenador de la ciudad, para transformarse en una actuación de conformación social general, que tiene como finalidad principal la planificación y ordenación anticipada de las estructuras demográficas, sociales y económicas de una unidad territorial. El prodigioso crecimiento de la industria nacional, que está modificando la estructura social y demográfica del país, hace necesaria una actividad planificadora total. La interconexión existente entre la ordenación del territorio nacional y su desarrollo económico homogéneo hace precisa una conjunción de actuaciones que posibiliten una expansión económica en ambas planificaciones; la omisión o negligencia de uno de estos aspectos lleva inexorablemente el entorpecimiento del otro. Los puntos de contacto entre la planificación territorial y la programación económica son los relativos a la demografía, a la distribución industrial y a la política de suelo, todos ellos íntimamente ligados entre sí.”

<sup>884</sup> Las definiciones metropolitanas del III Plan tampoco sirvieron para la revisión de las estructuras administrativas o del planeamiento especial metropolitano (COPLACO de Madrid; Corporación Metropolitana de Barcelona; Gran Valencia). La Corporación Gran Valencia siguió con sus 33 municipios, cuando el área metropolitana abarcaba 41. Por su parte, para el área metropolitana de Alicante tampoco se llevaron a cabo medidas de articulación o coordinación de los núcleos de Alicante y Elche.

<sup>885</sup> Sobre las posibilidades de elaboración del Plan Nacional de Urbanismo en el marco del IV Plan de Desarrollo Económico y Social, *vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano. “La ordenación urbanística (el período 1956-1975)”. *op. cit.* pp. 71-74. Por otra parte, desde el Ministerio de la Vivienda, se tenía planeado un proyecto de ley que dividiría el territorio nacional en zonas de absorción y zonas de vaciamiento. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. “Teoría y práctica del planeamiento urbanístico”. *op. cit.* p. 89.

<sup>886</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. “Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”. *op. cit.* p. 52.

<sup>887</sup> RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* pp. 168 y 241-242.

posibilidad de revisión de los planes urbanísticos vigentes<sup>888</sup>. Para tratar de coordinar ambos tipos de planes nacerán tardíamente, con la reforma de 1975, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a los que nos referiremos en el siguiente epígrafe.

### **C. La reforma de 1975: la planificación territorial al servicio de la planificación económica y social**

El contexto económico y social en el que se enmarcó la reforma legal de 1975 era muy distinto al de 1956. La sociedad española y valenciana había cambiado profundamente. Una sociedad predominantemente agraria y rural había dado paso a una sociedad mayormente urbana, con una economía industrial y de servicios que tenía su reflejo y sus exigencias en la planificación del territorio. En las décadas de 1960 y 1970 el sector agrario valenciano se vació para nutrir las filas del industrial. Entre 1957 y 1975, la renta per cápita valenciana pasaría de 16.676 a 144.732 pesetas, mayor que la estatal<sup>889</sup>. Cambian las circunstancias sociales y las

---

<sup>888</sup> Por su interés en relación con este punto, transcribimos un párrafo de una carta personal de BIGADOR a Fernando de TERÁN (recogida en su obra *“Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”*. op. cit. p. 77)., escrita en 1978, en la que se refiere a su enfrentamiento en 1964, como Director General de Urbanismo, con el Comisario del Plan de Desarrollo, Laureano LÓPEZ RODÓ: *“A raíz de la creación de los polos, tuvimos enfrentamientos debido a que tanto la Comisaría como el Ministerio de Industria querían ofrecer a los empresarios la libertad de localización como aliciente de promoción. En un primer viaje en el que le acompañé a Valladolid, tuve que exponer mi oposición a tal medida y preparé como compromiso la formulación de Normas Subsidiarias (15/2/1964). En un segundo viaje en que le acompañé a Sevilla, yo llevaba ya un primer proyecto de Normas, y en un recorrido por el Guadalquivir y ante el ministro Gual Villalbí tuvimos una discusión durísima al sostener cada uno íntegramente nuestros puntos de vista. Al regreso del viaje hice ver al Ministro y al Subsecretario la gravedad del asunto que se planteaba advirtiendo que suponía una total desautorización del Ministerio y manifestando que, caso de prevalecer tal criterio, desde luego yo abandonaría la Dirección General. Ambos comprendieron mi actitud y me respaldaron totalmente. Así, en el primer Consejo de Ministros se planteó la cuestión acordándose que se creara una comisión para la resolución del problema a base de unas oportunas Normas. Con gran tensión se llegó a un acuerdo, en un momento en el que Gobernadores y Alcaldes cedían todo y yo me encontraba rigurosamente solo ante tan crítica situación. Al cabo de un par de años los empresarios, convencieron a la Comisaría de que no era práctico luchar por la libertad de localización sino que lo interesante era apoyar nuestra política de creación de polígonos industriales a precio razonable y dotados de servicios; a partir de entonces se nos aumentaron las dotaciones para estos fines y el peligro pasó. Pero ... naturalmente hubo que hacer concesiones de planeamiento en perjuicio de una correcta ordenación urbana.”* Como bien señala PAREJO ALFONSO (*“Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”*. op. cit. pp. 50-51), el sistema de planeamiento urbanístico serviría en la práctica, al mismo tiempo, para viabilizar las grandes actuaciones territoriales de iniciativa pública dentro del marco de la política de desarrollo y para legitimar la atribución de posibilidades edificatorias al sector privado. De manera bastante expresiva PEÑÍN IBÁÑEZ (*“La ordenación del territorio...”*. op. cit. p. 27) indicará que los planes de desarrollo y el planeamiento urbanístico y territorial no se hablaban, pero que se toleraban perfectamente, al responder no en vano a los mismos intereses: *“el Estado hace los grandes números y los particulares los negocios. El Plan económico da cifras y los Planes Generales expectativas inmobiliarias”*.

<sup>889</sup> El crecimiento sería especialmente notable a partir de 1967. En 1961 la provincia de Valencia sería la primera de España en valor producido por el sector agrario, la quinta en el sector industrial y la tercera en el sector servicios. La fase industrial perdurará hasta bien entrada la década de 1990, dirigiéndose entonces el perfil económico hacia el sector de los servicios y de la construcción, produciéndose una desindustrialización a marchas forzadas.

necesidades de la población. Ello al margen de los acontecimientos políticos, que terminarán por transfigurar los esquemas de la acción y de la respuesta gubernamental.

Las debilidades de la Ley del Suelo de 1956 se hicieron más evidentes ante una sociedad urbana con mayores índices de dinamismo económico, movilidad y necesidad de urbanización. El texto de 1956 bebía de enfoques estáticos<sup>890</sup> en cuanto a la planificación física, diseñada en términos de planes limitados, cinturones verdes y ciudades satélites<sup>891</sup>. No se evitó la congestión urbana y, además, se contaba con el problema de la falta de integración con la planificación económica y con los planes sectoriales. No obstante, y pese a lo anterior, como señala Tomás-Ramón FERNÁNDEZ<sup>892</sup>, debe reconocerse que el fracaso de la Ley de 1956 se debió, ante

---

BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. *“Valencia, la tormenta perfecta”*. 2ª ed. RBA. Barcelona, 2012. p. 94 y 105.

<sup>890</sup> *“Los Planes Generales de Ordenación se conciben ahora como planes abiertos, sin plazo de vigencia fijo, evolutivos y no homogéneos que permitan, de una parte, la incorporación de imprevistos, la asimilación del margen de imprevisibilidad para exigencias nuevas o cambiantes; y de otra, la diferenciación de las propuestas del propio planeamiento con tratamiento diverso para las mismas, en cuanto a fijeza y concreción, según se programen. Así sobre las distintas clases de suelo definidas por el plan, se plantearán estrategias de ordenación a largo plazo, amplias estructuras intemporales dadas en esquemas generales, junto con acciones concretas programadas, insertas en aquellas directrices, para una realización a corto o medio plazo. Se pretende eliminar así determinaciones excesivas, no garantizables ni técnica ni económicamente, y aumentar el grado de definición y de fiabilidad de aquellos elementos necesarios y exigibles para el desarrollo inmediato de la ciudad. Las propuestas de estructura urbana constituyen así la trama de referencia física para la realización temporal del programa de su desarrollo”*. Ministerio de la Vivienda. “Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”. Madrid, 1972. Cit. in TERÁN TROYANO, Fernando de. *“Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”*. op. cit. p. 89.

<sup>891</sup> La necesidad de la creación de nuevas ciudades satélite en adecuada simbiosis con las actuales era recordada por BIGADOR (op. cit. p. 66) a finales de los años sesenta. Pero, tal como apunta RICHARDSON (op. cit. p. 242), las herramientas legales vigentes precisaban una modificación, pues el crecimiento de la población y la redistribución fueron desestimados por el texto de 1956, la “explosión” de la propiedad automovilística no había alcanzado todavía al país, al igual que el crecimiento del turismo, la industrialización y el crecimiento de las industrias de servicios, que apenas se había puesto en marcha. Por otra parte, la gestión urbanística resultaba difícil para los ayuntamientos, que topaban con el problema de la excesiva fragmentación de propiedad privada del suelo. Hubo escasez de planes urbanísticos y territoriales y exceso de concesionarios e indisciplina urbanística. También la ausencia de programas claramente definidos de inversión pública en infraestructuras hacía difícil evaluar la viabilidad económica de los proyectos.

<sup>892</sup> FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *“Manual de Derecho Urbanístico”*. op. cit. p. 27. Podemos también destacar las siguientes palabras del mismo autor sobre la reforma de la Ley del Suelo de 1956: *“Ante la reforma de la Ley del Suelo (lección inaugural del curso 1974-75 de la Facultad de Derecho de San Sebastián)”*. Universidad de Valladolid. San Sebastián, 1974. p. 8: *“Me parece importante, sin embargo, llamar la atención sobre un peligro que se me figura evidente, peligro que nace de la mayor capacidad de reacción que hoy tienen los sujetos o grupos económicos que resultarían ‘perjudicados’ por cualquier intento de establecer o restablecer un orden urbanístico serio. En 1956 esa capacidad de reacción era mínima o nula dentro del contexto político de la época y no pudo por ello manifestarse eficazmente en contra de una Ley que era entonces muy avanzada para su tiempo y, también, para las bases socioeconómicas de la realidad en la que se produjo. Ahora, en cambio, sería torpe desconocerlo, esa capacidad de reacción es mucho mayor y de ella puede surgir una resistencia efectiva, capaz de diluir el intento de reforma, e, incluso, de aprovechar la ocasión para ‘reblandecer’ los propios principios de la Ley de 1956, que el Proyecto de reforma ha respetado. Dicho con otras palabras, es posible que los afectados por la Ley intenten ahora*

todo, a la lentitud, la torpeza y falta de capacidad de las Administraciones que estaban llamadas a aplicarla. Y en cuanto a la supuesta rigidez, señalaba que: “*de rigidez no creo que pueda hablarse desde el momento en que la Ley permite la revisión y la modificación de los planes sin condicionamientos excesivos que los hagan inviables*”.

El nombramiento en 1969 del ingeniero de Caminos valenciano Vicente Mortes como ministro de Vivienda abre una nueva etapa en ese ministerio, dando entrada en el mismo a un nuevo grupo de profesionales<sup>893</sup>. Se venía reclamando tanto cambios en la organización administrativa como en el marco diseñado por la Ley del Suelo de 1956, aún cuando se mostraban dudas respecto a si se debía afrontar un cambio de planteamientos o si bastaba con retocar el sistema vigente<sup>894</sup>.

Para RICHARDSON<sup>895</sup> debía apostarse por la primera opción, poniendo al día los planteamientos legales a fin de integrar la planificación económica en la física<sup>896</sup>.

---

*hacer lo que en 1956 no fue posible. En tal caso, la reforma proyectada vendría a ser contraproducente en la medida en que de ella podría salir no ya una solución de los problemas actuales, sino una agravación de los mismos*”. Respecto a las causas del fracaso de la Ley de 1956 apuntadas en la exposición de motivos de la Ley de reforma de 1975, PAREJO ALFONSO (“*Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*”, op. cit. p. 49) considera que, aunque no se yerra en el diagnóstico de las mismas, no satisfacen plenamente, por limitarse a los síntomas puramente técnico-jurídicos y de organización. En definitiva, que ninguno de las causas argumentadas de la mencionada ineficacia es reconducible a la propia regulación legal y sí, por el contrario, a su ineficiente y defectuosa aplicación.

<sup>893</sup> Como muestra de ejemplo, en 1970 se publicará un Libro Blanco de Urbanismo y el Decreto-Ley de “Actuaciones Urbanísticas Urgentes”. Por otra parte, en 1969 aparecerá el primer número de la revista “Ciudad y Territorio”, cuyo nombre es indicativo de las tendencias oficiales.

<sup>894</sup> Vid. en el apartado II de la Exposición de motivos de la Ley de 2 de mayo de 1975 el análisis de las causas fundamentales de la situación urbanística española para el legislador, susceptibles de tratamiento con medidas legislativas: “(…) *Una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del plan urbanístico, introducida en la legislación española al hilo de la doctrina dominante en la época en que se promulgó la Ley del Suelo como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización, que ha sido superado ya desde una perspectiva teórica y que se revela en la práctica como incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las actuales circunstancias. (...)*”; BASSOLS COMA, Martín. “*Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación*” op. cit. p. 89. El autor recoge unas palabras de BIGADOR de 1969, poco antes de cesar como Director General de Urbanismo: “*es importante mantener la fe en el sistema y no caer en la fácil tentación de dar por fracasada la experiencia e intentar nuevos caminos que habrían de producir una profunda desorientación. Esto no quiere decir que no haya de completar, rectificar o ampliar la Ley para hacerla más efectiva y para responder más adecuadamente a los conflictos urbanísticos de gravedad creciente que día a día surgen entre nosotros*” (BIGADOR LASARTE, Pedro. “*La coyuntura actual del urbanismo en España*” in Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 162, abril-junio 1969. p. 194).

<sup>895</sup> RICHARDSON, Harry W. op. cit. p. 243.

<sup>896</sup> Discrepa PAREJO ALFONSO [“*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. op. cit. p. 284] de esta opinión, por cuanto que, si bien considera cierta esa desconexión entre planeamiento físico y planificación económica, entiende no menos cierto que dicha circunstancia sea exclusiva o ni siquiera principalmente imputable al esquema de planeamiento diseñado por la Ley del Suelo, pues ésta no se olvida de la coordinación con la planificación económica, al articular dicha conexión a través del Plan Nacional y de los Planes provinciales. En una línea similar se expresa Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (“*Ante la reforma de la Ley del Suelo (lección inaugural del curso 1974-75 de la Facultad de Derecho de San Sebastián)*”. op. cit. p. 16: “*El Plan Nacional y los Planes Provinciales, piezas llamadas a*

También para forjar nuevos instrumentos que promovieran la localización espacial de la planificación sectorial. Este autor abogaba por un nuevo concepto de plan, no como documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos, sino como documento de estructura referido a opciones alternativas, de mayor escala con respecto al uso del suelo, flexible ante condiciones cambiantes y con un contenido económico más fuerte hecho factible por la existencia de un sistema de planificación nacional<sup>897</sup>.

Coincidiendo con la elaboración del III Plan de Desarrollo Económico y Social, y con una mayor colaboración interministerial<sup>898</sup>, se prepara un proyecto de Ley de reforma de la Ley del Suelo. A imitación de la reforma de la legislación italiana de 1967 (*legge ponte*), el proyecto de reforma es concebido finalmente como modificación parcial de la Ley de 1956, afirmándose que no afectaría a los principios informantes de esta última<sup>899</sup>, y será remitido a las Cortes para su aprobación en 1972<sup>900</sup>.

El proceso de gestación fue largo, siendo aprobado el proyecto de Ley por las Cortes el 2 de mayo de 1975, ya en las postrimerías del franquismo, publicándose como Ley 19/1975, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>901</sup>, unos meses antes que la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local de 19 de noviembre de 1975, y ya en situación de plena crisis económica. Posteriormente se publicará el Texto Refundido, aprobado por Real Decreto 1976, de 9 de abril<sup>902</sup>.

Curiosamente, fuera de la refundición quedará expresamente (disposición final tercera) la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés

---

*garantizar el engarce entre la planificación física y la planificación económica, quedaron marginados ab initio*".

<sup>897</sup> Por el contrario, para otros autores, como GONZÁLEZ-BERENGUER ("*Una nueva Ley del Suelo*" in Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana de la Administración Local, núm. 1/2, 1975, pp. 205 y 206) no existían motivos que justificasen la reforma. *Cit. in* PAREJO ALFONSO, Luciano. "*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*". Montecorvo. Madrid, 1979. p. 263.

<sup>898</sup> Así lo entiende RIBAS PIERA [*La práctica del planeamiento urbanístico y la reciente Ley de Reforma de la del Suelo*] in Cercha, Revista del C.S. de C.O. de de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, núm. 18, primer trimestre de 1976. pp. 22-25. *Cit. in* PAREJO ALFONSO, Luciano. "*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*". op. cit. pp. 63 y 261-262]. De hecho, el III Plan realiza un diagnóstico de las causas de la situación urbanística española que son trasladadas -en lo sustancial- primero al proyecto de la reforma de la Ley del Suelo, y luego a la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975. Discrepa en parte de esta afirmación ENÉRIZ OLAECHEA ("*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*". op. cit. p. 110), que afirma que la redacción de la reforma tuvo lugar sin ninguna intervención del recién creado Ministerio de Planificación del Desarrollo.

<sup>899</sup> El apartado III de la exposición de motivos trata de dejar clara esta premisa: "*Se pretende incidir sobre aquellos problemas cuya solución puede intentarse con medidas legales y que, a su vez, no exigen ni una modificación del marco institucional de la Administración ni de las líneas maestras de la vigente Ley del Suelo, en la que se integran las nuevas disposiciones.*" Estos mismos argumentos fueron explicados por el Ministerio de la Vivienda en dos documentos publicados en noviembre de 1972 ("*El por qué de una reforma*" y "*Las grandes líneas de la reforma*"). Sin embargo, la reforma resultó más amplia de lo que parecía quererse dar a entender, pues modifica 99 artículos, deroga otros 23 e introduce otros 18 nuevos preceptos. PAREJO ALFONSO, Luciano. "*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*". op. cit. pp. 264-265 y 276.

<sup>900</sup> Boletín oficial de las Cortes núm. 1.242, de 5 de diciembre de 1972.

<sup>901</sup> BOE núm. 157, de 5 de julio de 1975.

<sup>902</sup> BOE núm. 144, de 16 de junio de 1976.

Turístico Nacional, desaprovechándose la ocasión para deshacer el error que suponía esa legislación<sup>903</sup>.

La reforma llama la atención por las fechas del confuso momento político en que aparece y también por contener algunas innovaciones progresistas en relación con la Ley de 1956, dado que, por ejemplo, aunque de forma precaria, amplía la participación pública en el procedimiento de aprobación de los planes. El régimen político, o bien no supo ver o bien no pudo evitar ya las connotaciones innovadoras de la reforma<sup>904</sup>.

El Texto refundido será desarrollado ya en 1978, coetáneamente con la Constitución, por los Reglamentos de Planeamiento<sup>905</sup> y Disciplina Urbanística<sup>906</sup> (ambos de la misma fecha, 23 de junio), y por el de Gestión Urbanística<sup>907</sup>, siendo la factura técnica de estos reglamentos uno de los puntos positivos de la reforma.

Como afirma BAÑO LEÓN<sup>908</sup>, el Texto refundido de 1976 constituye un paso decisivo en la consolidación del Derecho urbanístico español, pues, sobre todo a partir de las elecciones locales de 1977 empieza a aplicarse paulatinamente en el ámbito municipal<sup>909</sup> y porque su estructura técnica y la de los tres reglamentos que la desarrollan ha condicionado todas las leyes autonómicas posteriores.

---

<sup>903</sup> En este punto, como en tantos, compartimos la opinión de PAREJO ALFONSO [*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*]. *op. cit.* p. 274].

<sup>904</sup> Al margen de la aparición de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, la reforma trata de profundizar en el principio de equitativa distribución de beneficios y cargas derivados de la acción urbanística, introduce importantes innovaciones en relación con los sistemas de gestión urbanística, ordena las exigencias mínimas que deben contenerse en los planes parciales (con dualidad de estándares en suelo urbano y urbanizable), pone las bases de la disciplina urbanística, revisa los criterios de valoración del suelo e introduce una mayor exigencia de realismo y mayor obligatoriedad al planeamiento, al exigir la justificación de sus determinaciones, mayor rigor en los programas de actuación y en la revisión. Todo ello a fin de adecuar el suelo urbano a las necesidades de la población y evitar desajustes en el mercado del suelo. Sin embargo, se ha criticado por algún autor (PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *La ordenación del territorio...*]. *op. cit.* pp. 26 y 126) que la reforma consagrara el urbanismo concertado (ya acogido por la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social), que pusiera cierto énfasis en la política de crecimiento en un momento de crisis económica, o que llegara tarde al intento de coordinar la planificación física y la económica mediante los Planes Directores Territoriales de Coordinación. También la ausencia en el texto legal de temas como el de la ordenación del turismo y de la segunda residencia, el fenómeno metropolitano, el tratamiento de la ciudad construida, etc.

<sup>905</sup> Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (BOE núms. 221 y 222, de 15 y 16 de septiembre).

<sup>906</sup> Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio (BOE núm. 223, de 18 de septiembre).

<sup>907</sup> Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (BOE núms. 27 y 28, de 31 de enero y 1 de febrero de 1979).

<sup>908</sup> BAÑO LEÓN, José María. *“Derecho Urbanístico Común”*. *op. cit.* p. 50.

<sup>909</sup> Tal como se expone en el trabajo de PEÑÍN IBÁÑEZ (*“La ordenación del territorio...”*]. *op. cit.* pp. 138-140), al terminar el año 1980, el planeamiento urbanístico se encuentra ya generalizado en los municipios, pues un total de 365 municipios valencianos del total de 534 disponen de planeamiento general propio, sobre los 269 del año 1975 y los apenas 108 de 1956. El porcentaje resulta sensiblemente superior al de la media nacional. Los 169 municipios sin Plan eran todos menores de 7.000 habitantes y se situaban en las áreas montañosas del interior, especialmente en la provincia de Castellón. Excepto la incidencia turística de alguno de ellos, que contaban con planeamiento parcial sin planeamiento general (La Pobla de Vallbona, Moixent, Barx, Busot, Tibi, etc.) ninguno tenía problemas urbanísticos de relevancia, por lo que el déficit era más numérico que real.

Los Planes Generales Municipales de Ordenación continúan siendo el centro de gravedad del sistema, pero se conciben “como planes abiertos, sin plazo de vigencia fijo, evolutivos y no homogéneos”<sup>910</sup>, que, al tiempo que establecen una estructura urbana de referencia física, permiten el planteamiento de estrategias de ordenación a largo plazo sobre las distintas clases de suelo, susceptibles de asimilar un margen de imprevisibilidad por exigencias sobrevenidas o cambiantes, estableciendo el marco para “asimilar fórmulas de urbanismo concertado”, lo que se traduce en una cierta pérdida en la dirección pública del proceso de urbanización en favor de la iniciativa privada.

En cuanto a nuestro objeto de estudio, según ENÉRIZ OLAECHEA<sup>911</sup>, el término “ordenación del territorio” es definido por primera vez en un texto legal de forma clara e inequívoca, atribuyéndose en el artículo 7 al ahora denominado Plan Nacional de Ordenación la determinación “de las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población” y en el artículo 8<sup>912</sup>, a la nueva figura de los Planes Directores de Territoriales de Coordinación (PDTC), el establecimiento de “las directrices para la ordenación del territorio”.

Otros autores, como PÉREZ ANDRÉS<sup>913</sup>, discrepan en parte de la anterior afirmación, al mantener que el concepto de ordenación del territorio ya existía en el acervo doctrinal de los años sesenta, entendiéndose como superación del marco de la ordenación urbanística<sup>914</sup>. También cabe recordar que otros autores<sup>915</sup> habían situado su acta de nacimiento en la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, de Industrias de Interés Preferente.

Lo que sí que resulta claro es que la ordenación del territorio es dibujada en la reforma legal de 1975 como superación de la ordenación urbanística, que ambas ordenaciones tienen objetivos coincidentes y que la ordenación urbanística debe adaptarse y supeditarse a las previsiones de la primera (artículo 9.2)<sup>916</sup>. Por otra parte, la ordenación del territorio se vincula ahora ya más claramente a la planificación económica y social, a la que debe conformarse (artículos 7 y 8). Pero también se vincula a las exigencias del desarrollo regional, así como a otros objetivos relacionados, tales como la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-

---

<sup>910</sup> Vid. el apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley de 1975.

<sup>911</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”. *op. cit.* pp. 110-112).

<sup>912</sup> Según MARTÍNEZ DÍEZ (“Pasado, presente y futuro de la Ordenación del Territorio en España” in Ciudad y Territorio, núm. 1, 1983. p. 57, *Cit. in* PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. *op. cit.* p. 44.) en el artículo 8 se concreta el contenido material de la ordenación del territorio.

<sup>913</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. *op. cit.* p. 44.

<sup>914</sup> Así, LÓPEZ RAMÓN (“La ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid” *op. cit.* pp. 417 y 418) considera que la reforma de 1975 injerta la ordenación del territorio en la legislación urbanística, conformando una característica del ordenamiento jurídico español.

<sup>915</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías” in Estudios Territoriales, núm. 1, Madrid, 1981. p. 43. *Cit in* PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. *op. cit.* p. 44.

<sup>916</sup> El artículo 9.2 dispone que las corporaciones locales cuyo territorio estuviera afectado por un PDTC, sin perjuicio de la inmediata entrada en vigor de éste, deben promover en el plazo máximo de un año la correspondiente adaptación a sus determinaciones, mediante la oportuna revisión de su respectivo planeamiento general.



cultural o la localización de las infraestructuras básicas. De esta forma, al menos sobre el papel, nos encontraríamos ante un concepto amplio de ordenación del territorio<sup>917</sup>.

De acuerdo con PAREJO ALFONSO<sup>918</sup>, un problema a resolver era el restablecimiento de la posición que al planeamiento debía necesariamente corresponder, en cuanto instrumento de ordenación global o integral del territorio, para con respecto a cualquiera otra planificación o programación sectorial pública con incidencia física en éste, pues sólo así realmente puede el planeamiento producir los efectos que le son propios, cual son la racionalización y la sistematización de la pluralidad de actuaciones y usos coincidentes sobre un mismo espacio físico territorial.

La reforma trata de dar respuesta a esta cuestión y, sobre el principio de coordinación, plantea la ordenación del territorio como concepto integrador de todas las actuaciones sectoriales a ejecutar sobre un mismo espacio. De esta forma, los planes especiales y la planificación sectorial quedarían subordinados a los planes globales o integrales<sup>919</sup>, en especial a los PDTC.

El principio de coordinación es establecido en la reforma con carácter básico y a tres niveles, pues debe operar, no sólo en las relaciones entre la planificación física y la planificación económica y social, sino también entre las determinaciones de la ordenación urbanística y las de la ordenación territorial (según el modelo territorial diseñado en los PDTC) y entre todas las Administraciones y órganos administrativos con competencias con incidencia en el territorio<sup>920</sup>.

Respecto a ese tercer nivel de coordinación, la propia exposición de motivos de la Ley de 1975 ya apuntaba como causa de la situación que se pretendía superar *“la inadecuación de las estructuras administrativas y de los mecanismos de coordinación y tutela entre las distintas Administraciones interesadas, a la creciente complejidad de los fenómenos de ordenación urbanística del territorio”* [parágrafo II, apartado c)], y, se apuntaba como soluciones posibles el cuidado de *“la adecuada participación de Organismos estatales y locales en la elaboración de los Planes Directores”*, la atribución de *“su aprobación, vinculante para todas las Administraciones afectadas, al*

---

<sup>917</sup> Ello a pesar de que los artículos 1, 3 y 6 del texto refundido estarían integrando los instrumentos de ordenación territorial (Plan Nacional de Ordenación y Planes Directores Territoriales de Coordinación) dentro del sistema de ordenación urbanística.

<sup>918</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. *“La ordenación urbanística (el período 1956-1975)”*. *op. cit.* p. 266.

<sup>919</sup> Cabe recordar cómo el apartado 2 del artículo 45 de la anterior Ley de 1956 puntualizaba que *“la formación de los Planes no limitará las facultades que corresponden a los distintos Departamentos ministeriales, conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos”*. Pues bien, esta máxima fue reconducida en la reforma de 1975, añadiendo a esa redacción (en el artículo 57.2) el inciso *“de acuerdo con las previsiones del Plan”*. Un análisis de la jurisprudencia relacionada con este precepto y sobre la obligatoriedad de los planes para la Administración pública puede consultarse en GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *“Comentarios a la Ley del Suelo”*. *op. cit.* pp. 652-654. Respecto a la cuestión de la adecuada resolución de la dialéctica planificación integral-planificación sectorial, vid. PAREJO ALFONSO, Luciano *“La organización administrativa de la ordenación del territorio”*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 105, 1987. pp. 33-38. También puede consultarse RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R. in *“La relación entre los Planes especiales de urbanismo y los Planes de ordenación general”*, REDA núms. 40 y 41, 1985. pp. 109-124. *cit in* ENÉRIZ OLAECHEA (*“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”*). *op. cit.* pp. 111).

<sup>920</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (*“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”*). *op. cit.* p. 111).

*Consejo de Ministros*” (párrafo IV) o la constitución de la Comisión Central de Urbanismo como órgano colegiado de coordinación interministerial (párrafo IX)<sup>921</sup>.

Otra nota caracterizadora del concepto de ordenación del territorio en la reforma de 1975 es su carácter marcadamente programático o indicativo. La política de ordenación del territorio se instrumenta fundamentalmente, como se verá, a través de los PDTC. No son simples planes orientadores, pues se establece su carácter vinculante (artículo 9.1). Pero, a diferencia de la *“obligatoriedad”* del cumplimiento del planeamiento urbanístico por los particulares y la Administración (en la expresión empleada en el artículo 57), para los PDTC se dice que *“vincularán”* a la Administración y a los particulares. Y así, aunque pueden contener determinaciones directamente obligatorias, requieren necesaria y mayormente del planeamiento urbanístico para ejecutar y desarrollar su contenido, que sí será entonces directamente obligatorio. Por su parte, como ya hemos señalado, el Plan Nacional de Ordenación está llamado a determinar las *“grandes directrices de la ordenación del territorio”*.

También hemos de destacar una novedad de la reforma, cual es la previsión de un ámbito de ordenación territorial supraprovincial. Aunque la Ley de 1975 evitó la posibilidad de referirse expresamente a ámbitos regionales de ordenación por motivos políticos, sí se contempla la necesidad de que los PDTC, que son creados con un *“ámbito espacial indeterminado a priori”* (párrafo IV de la exposición de motivos), se adecuen a las *“exigencias del desarrollo regional”*<sup>922</sup> (artículo 8). De esta forma, la ordenación del territorio podrá estar referida al ámbito nacional, supraprovincial, provincial o comarcal.

Por último, hemos de destacar también, como nota caracterizadora de la ordenación del territorio en la reforma de 1975, su configuración como competencia exclusiva de la Administración central del Estado. Esta nota se refleja tanto en el procedimiento de elaboración del Plan Nacional de Ordenación como en el de los PDTC. También se refleja en la atribución de competencias de la *non nata* Comisión Central de Urbanismo de 1956 (ahora reinstaurada con facultades consultivas) al ministro de Vivienda (luego de Obras Públicas y Urbanismo), y en la atribución de la competencia de aprobación definitiva de los PDTC y del planeamiento urbanístico de mayor rango al Consejo de Ministros.

#### **a) Nuevamente a vueltas con el Plan Nacional**

El artículo 7 del Texto refundido establece que el ahora rebautizado como *“Plan Nacional de Ordenación”* debe configurar *“las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población”*<sup>923</sup>. La nueva denominación pretende denotar el cambio en la concepción respecto a la ordenación del territorio<sup>924</sup>.

---

<sup>921</sup> Vid. BASSOLS COMA, Martín. *“La Comisión Central de Urbanismo: trayectoria histórica hasta su reciente y definitiva extinción”* in Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 271, enero-febrero 2012, pp. 13-28. La Comisión Central de Urbanismo se configuró como un órgano de asesoramiento integrador de la representación de la Administración central y local, así como por la Organización Sindical. Funcionaba en tres secciones: de ordenación del territorio, de planeamiento urbanístico y local y de régimen del suelo y disciplina urbanística.

<sup>922</sup> El inciso *“y las exigencias del desarrollo regional”* no aparecía en el proyecto de ley, incorporándose posteriormente al texto definitivo de la Ley de 1975.

<sup>923</sup> Un editorial del tercer número de la revista *“Ciudad y Territorio”*, publicado en 1970 ya se refirió a la necesidad de considerar la posible relación del Plan Nacional de Urbanismo con la planificación económica nacional y apuntaba ya la posibilidad y la conveniencia de que

Su regulación nos muestra que se trata de un plan de efectos jurídicos exclusivamente indicativos y que sus directrices han de orientar tanto a los PDTC como al planeamiento urbanístico en sus distintos grados<sup>925</sup>. No se nos indica qué documentación debe conformarlo, pero el artículo 8 del Reglamento de Planeamiento de 1978 sí concretará con mayor detalle cuáles son sus determinaciones, de naturaleza eminentemente directiva<sup>926</sup>.

El Reglamento de Planeamiento también regulará con detalle el procedimiento de su elaboración, correspondiendo a la Presidencia del Gobierno, a partir de los estudios preparatorios efectuados por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (asistido por la Comisión Central de Urbanismo), proponer al Consejo de Ministros un *“Real Decreto de formación del Plan Nacional de Ordenación”*<sup>927</sup>. Una vez redactado el

---

ésta acabase confluyendo con el planeamiento territorial en la escala regional: *“(…) En la visible evolución del proceso planificador de la economía española se puede apreciar el intento de rectificar aquella escisión de los momentos iniciales, por lo que empieza a tomar importancia entre nosotros, como algo más que una simple erudición, lo que hemos empezado a llamar “ordenación territorial”, en la cual han de confluir y de integrarse ambas planificaciones. Por ello puede pensarse, como decíamos, que aquella precoz aspiración al Plan Nacional de Urbanismo ha entrado ahora en una perspectiva problemática pero real, puesto que hay conciencia de que los presupuestos económicos de los Planes de Desarrollo deben en el futuro desembocar, hasta cierto punto a menos, en planificación regional”*. TERÁN TROYANO, Fernando de (*“Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”*). *op. cit.* p. 85).

<sup>924</sup> El Plan será considerado por LÓPEZ RODÓ (*“La ordenación territorial y las comunidades autónomas”*, Estudios Territoriales, núm. 3, 1981, pp. 19-20), no un simple Plan de Urbanismo, sino de ordenación territorial. También para MARTÍN MATEO (*“La Ordenación del Territorio y el nuevo marco institucional”*, Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica, núm. 206, 1980, p. 214) no se trataba de un plan en sentido estricto, sino un documento que debía contener decisiones genéricas a grandes rasgos, fundamentalmente en materia de infraestructuras. *Cit. in* PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. *op. cit.* pp. 46-47. Este último autor entiende que la exigencia de que el Plan Nacional se elaborase “en coordinación” (artículo 8.1 del Texto Refundido) con las previsiones de la planificación económica y social se antoja menos exigente que la contenida en la Ley de 1956, que utilizaba la expresión “en función de” aquella planificación. Nosotros pensamos que no debe ser así, por cuanto que la reforma de 1975 trata precisamente de coordinar más eficazmente la planificación física y la territorial, al menos teóricamente.

<sup>925</sup> Artículo 2 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por RD 2159/1978, de 23 de junio, según el cual los instrumentos de planeamiento general urbanístico (Planes Generales y Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento) y los Planes Especiales, *“acomodarán sus determinaciones a las contenidas en el Plan Nacional y en los Planes Directores Territoriales de Coordinación”*.

<sup>926</sup> *“a) Estructura general del territorio y de los sistemas que la integran, en especial el sistema de asentamiento urbano. b) Señalamiento de actividades de carácter básico que condicionan la ordenación del territorio en sus diferentes ámbitos geográficos, y asignación de la distribución recomendable de la población en coordinación con la planificación económica y social. c) Señalamiento de las áreas de conservación o mejora del medio natural. d) Establecimiento de los diferentes programas y acciones que deberán desarrollarse a medio y largo plazo para alcanzar los objetivos previstos. e) Señalamiento de las necesidades que en orden a la redacción y aprobación de Planes y Normas Urbanísticas conlleve la ordenación propuesta. f) Y cualesquiera otras determinaciones que se consideren convenientes para alcanzar las finalidades propias del Plan.”* Como acertadamente apunta BASSOLS COMA (*“El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio”*). *op. cit.* p. 53) únicamente como “inventario” de los recursos naturales que es preciso conservar podría tener cierta eficacia vinculante.

<sup>927</sup> Vid. artículo 104.1 del Reglamento de Planeamiento de 1978. Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 del citado Reglamento, en dicho Real Decreto debía

Plan conforme a las prescripciones contenidas en dicho real decreto, por el organismo encargado de la redacción, se debía elevar, al Consejo de Ministros, que, a su vez, lo remitiría a las Cortes para su aprobación definitiva<sup>928</sup>.

Su aprobación mediante acto con rango formal de ley implica la posibilidad –en virtud del principio de “*contrarius actus*”– de modificar el régimen previsto en el Texto refundido. Es por ello que GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>929</sup> afirman que no es tanto un plan propiamente dicho como una norma de complemento de la ley.

Irónicamente, la Ley de 1975 estableció que el Gobierno elaboraría y remitiría a las Cortes en el plazo de un año un proyecto de Bases de Plan Nacional, circunscritas a la delimitación de “*las directrices genéricas de la estructura urbanística y de la ordenación regional y planeamiento del territorio*”, plazo que obviamente fue incumplido.

#### **b) Los Planes Directores Territoriales de Coordinación como respuesta tardía**

Tal como ya hemos apuntado, la reforma de 1975 reconocía la desvinculación entre la planificación física y la económica, por lo que, en orden a la conexión entre ambas planificaciones, y pese a que ya se habían abandonado los Planes de Desarrollo Económico y Social, crea *ex novo* los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), en sustitución de los anteriores Planes provinciales, que desaparecen del nuevo texto legal. En este punto, como en otros tantos, se tomaron referencias del derecho comparado<sup>930</sup>.

---

determinarse: “a) *El organismo u organismos públicos que han de intervenir en la redacción del Plan y ejercer las facultades de dirección y control periódico de los trabajos de elaboración; las que se reserva el propio Consejo o que se atribuyan al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y los plazos para la elaboración del Plan.* b) *La participación específica que en la elaboración de los trabajos se atribuyen, en su caso, a determinadas Corporaciones locales.* c) *Las bases o normas para la participación de personas o entidades particulares en la elaboración total o parcial del Plan*”.

<sup>928</sup> Conviene advertir que la aprobación definitiva del Plan Nacional por parte del poder legislativo fue recogida finalmente en la reforma de 1975, después de la discusión en las Cortes, pues en el proyecto de ley la competencia para la aprobación definitiva del Plan correspondía al Consejo de Ministros. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “*Comentarios a la Ley del Suelo*”. Tomo I. *op. cit.* p. 138.

<sup>929</sup> Por otra parte, al preverse la posibilidad de su actualización por el Gobierno “en la forma que dispongan las respectivas leyes que los aprueben”, parece permitirse incluso una deslegalización “*de facto*”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. *op. cit.* pp. 236-237.

<sup>930</sup> La Ponencia en el informe a la Comisión de Vivienda de las Cortes lo reconocería expresamente: “*Los Planes Directores siguen la línea de los esquemas directores que en materia de urbanismo se han realizado en varios países en los últimos años*”. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “*Comentarios a la Ley del Suelo*”. Tomo I. *op. cit.* p. 139. Este autor recuerda cómo en el derecho comparado europeo surgieron figuras de planeamiento territorial de carácter más o menos orientador o indicativo con distintas denominaciones: “*schémas directeurs d’aménagement et d’urbanisme*” en la legislación francesa, “*directores generales*” en la suiza, de “*utilización de superficie*” en el sistema alemán y “*piani territoriali di coordinamento*” en la legislación italiana. Aunque se adopta la terminología italiana, los PDTC de la Ley de 1975 no se corresponden exactamente con ninguno de los modelos citados. ROMERO SAURA, Fernando. “*La calificación urbanística del suelo: de la Ley de 12-5-1956 al régimen de 1975*”. Montecorvo. Madrid, 1975. pp. 168 y ss. Sobre la reforma de la legislación italiana, *vid.*

El apartado IV de la exposición de motivos de la Ley de 1975 se refiere a los PDTC. Apunta que su ámbito espacial es indeterminado a priori, y les asigna como misión fundamental la de “señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar la ordenación urbanística del territorio dentro de las previsiones de los Planes de Desarrollo y con la adecuada atención a los problemas del medio ambiente, y establecer el marco físico en el que han de desarrollarse coordinadamente las previsiones, localizables espacialmente, de la planificación económica y social”. Se trata de, pues, de planes menos deterministas, más flexibles y sin ámbito determinado previamente, que compaginan lo indicativo con lo ejecutivo, y que buscan acercar el planeamiento físico tradicional a la planificación económica, como instrumento de la política de desarrollo regional, de acuerdo con el enfoque del III Plan de Desarrollo<sup>931</sup>.

De esta forma, los PDTC establecen, “de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte” (artículo 8.1 del Texto refundido).

En cuanto a la relación de los PDTC con el Plan Nacional de Ordenación, la disposición transitoria quinta del Texto refundido de 1975 autorizaba la formulación de éstos entre tanto se aprobasen las Bases del Plan Nacional.

Mediante esta figura trató de darse respuesta por parte del Estado a las exigencias de coordinación a las que aspiraba la reforma legal, pues los PDTC establecen el “modelo territorial” a cuyas determinaciones<sup>932</sup> deben adecuarse los distintos planes a que afecte, pero también las diferentes acciones de los Ministerios afectados en las materias de sus respectivas competencias sectoriales, tantas veces inconexas pero coincidentes sobre un mismo espacio territorial<sup>933</sup>. Y es que los PDTC

---

TERÁN TROYANO, Fernando de (“Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”. *op. cit.* p. 80).

<sup>931</sup> PAREJO ALFONSO [“La ordenación urbanística (el período 1956-1975)”. *op. cit.* p. 271] hace un juicio positivo de la reforma en este punto, al considerar que se posibilita una auténtica coordinación entre las planificaciones física y económica a nivel nacional y ahora también a nivel regional. Por otra parte, más que de un acercamiento del planeamiento físico tradicional a la planificación económica, según PÉREZ ANDRÉS (“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. *op. cit.* p. 46), se trató de configurar la planificación territorial o física al servicio de la planificación económica y social. Prueba de ello serían los propios artículos 7 y 8 del Texto refundido.

<sup>932</sup> Las determinaciones que deben contener los PDTC (artículo 8.2 del Texto refundido) son las siguientes: “a) El esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo afectado; b) El señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional, teniendo en cuenta la legislación específica en la materia, o por otras razones de interés público; c) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico; d) El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, el abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas”. El Reglamento de Planeamiento desarrolla y concreta las anteriores determinaciones. BASSOLS COMA (“El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio”. *op. cit.* p. 67) llama la atención sobre las nuevas determinaciones sobre el medio ambiente natural y entiende que con ellas se amplían las finalidades de la Ley del Suelo de 1956 (artículo 1) y la de sus instrumentos de acción.

<sup>933</sup> Así lo aclara tempranamente una sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1983.

no nacen con la finalidad de proporcionar un instrumento que permitiese abordar su propio futuro a las diferentes entidades locales de un ámbito determinado, sino para, sin remodelación de las estructuras administrativas, seguir con el proceso de racionalización de la actuación de la Estado en los ámbitos espaciales que lo hicieran conveniente<sup>934</sup>. Se trata, pues, de planes de ordenación integrales del territorio aprobados por la Administración central del Estado, cuyas determinaciones se imponen a la totalidad de planes, programas, medidas y acciones sectoriales de la Administración.

Ese “modelo territorial” que debe configurar está llamado a establecer, principalmente, la zonificación de los distintos usos y actividades, las medidas para preservar los recursos naturales y las condiciones ambientales del proceso urbanizador, otras limitaciones, exigencias y protecciones, y el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento, producción y distribución de energía. Todo ello debidamente ponderado en orden al establecimiento de criterios de prioridad, que se sustentarán en sus programas.

A diferencia del Plan Nacional, los PDTC no tienen un carácter meramente orientador, pues -como ya se ha señalado- se establece su carácter vinculante para la planificación ulterior, y pueden contener también determinaciones directamente obligatorias para la Administración y los particulares<sup>935</sup>. Esa obligatoriedad es recogida expresamente en el artículo 57 del Texto refundido para todos los instrumentos de planeamiento sin distinción, precepto que señala, asimismo, que el planeamiento no limita las facultades de los distintos ministerios, pero que éstas han de ser ejercidas de acuerdo con las previsiones de los Planes<sup>936</sup>.

Como decíamos, aunque habitualmente precisan del complemento de la planificación urbanística que los desarrolla, pueden contener determinaciones directamente aplicables, algunas de modo inmediato. Por ejemplo, las infraestructuras previstas en un PDTC pueden ser susceptibles de inmediata ejecución al margen del planeamiento urbanístico municipal, a través de Planes Especiales relacionados

---

<sup>934</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. “*La ordenación del territorio...*”. *op. cit.* p. 28. Dado el casi absoluto protagonismo de la Administración central del Estado en el procedimiento de elaboración de los PDTC, este autor considera a los PDTC una tutela inaceptable sobre la administración municipal.

<sup>935</sup> PÉREZ ANDRÉS (“*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* pp. 50-51), al referirse a esta cuestión, califica la naturaleza de los PDTC como “bipolar”, al encontrarse entre sus determinaciones tanto directrices programáticas como normas de directa aplicación. En cuanto a su cumplimiento por los particulares, considera que éste tan sólo se produciría de forma indirecta, tras la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo. Por su parte, ENÉRIZ OLAECHEA (“*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”. *op. cit.* p. 111) ha querido ver una diferencia entre las directrices y las determinaciones de los PDTC, considerando el contenido de las primeras como de carácter programático y el de las segundas como directamente ejecutable, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 bis, número 3 de la Ley 19/1975. Sin embargo, no parece que el Texto refundido haya mantenido esa tan clara división entre los apartados 1 y 2 de su artículo 8.

<sup>936</sup> PÉREZ ANDRÉS (“*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* p. 52) hace notar que en el artículo 57 del Texto refundido no se preveía una tajante e inmediata adaptación de los Planes Sectoriales elaborados por los distintos ministerios a cada uno de los instrumentos de ordenación urbanística, exigencia que sí se incorpora expresamente (apartado 2) respecto a los PDTC.

exclusivamente con el PDTC<sup>937</sup>, con lo que puede producirse una efectiva calificación urbanística de determinados suelos.

Aunque cabe advertir en este punto que el artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento vino a admitir la posibilidad de aprobar Planes Especiales en ausencia de PDTC o de Plan General municipal, “o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende”. Tanto BASSOLS COMA<sup>938</sup> como GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>939</sup> consideraron de dudosa legalidad formal esta posibilidad, por cuanto que se estaba produciendo una notoria ampliación urbanística del Plan Especial, limitada claramente por la ley al desarrollo del planeamiento integral superior territorial o municipal.

Dado que dirigen y coordinan el planeamiento inferior, especialmente los Planes Generales Municipales, éste no puede contradecir sus determinaciones. Esto supone que el planeamiento urbanístico municipal sólo pueda abordarse siempre y cuando se respete la ordenación territorial básica diseñada por los PDTC. Y así, sin perjuicio de su inmediata entrada en vigor, se establece para las Corporaciones locales cuyo territorio estuviera afectado por un PDTC la obligación de promover en el plazo de un año la “acomodación a sus determinaciones” mediante la oportuna revisión de su planeamiento general, a fin de que éste sea adaptado al modelo territorial propugnado por el primero. Similar previsión se incluía también para los Planes sectoriales. Nótese la diferencia de matiz, pues no es lo mismo ejercer las competencias “de acuerdo” con el planeamiento (artículo 57 del Texto refundido) que tener que “acomodar” (artículo 9.2) el propio planeamiento al PDTC y además ejercitar obligatoriamente las acciones previstas como ejecutables en el citado PDTC por cada departamento afectado<sup>940</sup>.

Por último, se trata de planes no necesarios o de carácter eventual, pues, al igual que era posible la redacción de los PDTC sin la aprobación previa del Plan Nacional, es posible también la redacción anticipada de Planes Generales Municipales sin que previamente se haya formulado un PDTC.

---

<sup>937</sup> Conforme al artículo 17 del Texto refundido podían redactarse si fuere necesario en desarrollo de los PDTC (y también de los Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento) Planes especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior y saneamiento de poblaciones u otras finalidades análogas, con una clara limitación: que en ningún caso sustituyesen a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio.

<sup>938</sup> BASSOLS COMA, Martín. “El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio”. *op. cit.* pp. 71 y 72. El autor apunta un precedente de esta posibilidad abierta por el Reglamento de Planeamiento de 1978 citando un “Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Madrid”, concebido como un documento urbanístico previo a la redacción de un eventual y futuro PDTC del área metropolitana (BOP de Madrid de 10.11.1973).

<sup>939</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “Lecciones de Derecho Urbanístico”. *op. cit.*

<sup>940</sup> Artículos 9.2 y 57.2 del Texto refundido y artículo 13 del Reglamento de Planeamiento. El artículo 13 del texto reglamentario se refiere a que el PDTC puede fijar respecto a los planes sectoriales “los plazos pertinentes” de adaptación. Esto quiere decir que los PDTC pueden acortar ese plazo máximo legal de un año. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. “Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo”. Montecorvo. Madrid, 1986. pp. 79 y 82.

Una vez aprobado un PDTC, los municipios pueden obviar plantearse los problemas supramunicipales o de conjunto, ya abordados a nivel de ordenación territorial. Las determinaciones trazadas de acuerdo con el modelo territorial diseñado por el PDTC permanecerían inalterables para salvaguardar las medidas de protección recíproca del territorio y de los municipios.

Los PDTC son para GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>941</sup> el acierto más destacable en cuanto a las modificaciones introducidas en el sistema de planeamiento por la reforma legislativa de 1975. Resaltan, por un lado, la flexibilidad de su régimen jurídico, en cuanto a las posibilidades de coordinación y en cuanto a sus determinaciones, abiertas a varias soluciones concretas que puedan dar respuesta a soluciones diversas<sup>942</sup>. Por otro lado, la indeterminación *a priori* de su ámbito territorial<sup>943</sup>, que posibilita, como hemos visto, la ordenación del ámbito comarcal<sup>944</sup>, provincial y supraprovincial, debiendo entenderse por ámbito supraprovincial cualquier ámbito que fuese desde la provincia hasta la región, considerada esta última como territorio geográfico, histórico o económicamente diferenciado, aunque todavía no institucionalizado.

Y es que, aunque la palabra región no aparezca de forma directa relacionada con la planificación física en el texto legal, los PDTC constituyen la primera aproximación clara a la definición de un planeamiento regional que aparece en la legislación española. El concepto estuvo latente en el debate parlamentario para la aprobación de la Ley de reforma de 1975 y será confirmado en los Reales Decretos dictados en 1976 para la elaboración de los PDTC para Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia<sup>945</sup>.

---

<sup>941</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Lecciones de Derecho Urbanístico”*. *op. cit.* p. 241.

<sup>942</sup> Por ejemplo la protección del parque nacional de las Tablas de Daimiel (artículo 6 de la Ley 25/1980) y la Sierra de Gredos (Real Decreto 1320/1980, de 23 de mayo). *Vid.* BASSOLS COMA, Martín. *“El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio”*. *op. cit.* pp. 78-80.

<sup>943</sup> Artículo 6.2 del Texto refundido y artículo 9 del Reglamento de Planeamiento.

<sup>944</sup> El ámbito comarcal podía ser institucionalizado tempranamente en nuestro Derecho de régimen local a través de las mancomunidades municipales y de las agrupaciones forzosas de municipios. La comarca será contemplada en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, a través de dos fórmulas: la entidad municipal metropolitana (base 9ª) y la entidad municipal de ámbito comarcal (base 10ª). GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (*“Lecciones de Derecho Urbanístico”*. *op. cit.* pp. 250-251) critican, sin embargo, la imprecisión en que queda la ordenación del ámbito comarcal a través de los PDTC, dado que podría superponerse con la ordenación operada a través de Planes Generales Municipales que se extiendan a más de un municipio (posibilidad que contempla el artículo 10.1 del Texto refundido de 1976). En un sentido similar se manifiesta ARGULLOL MURGADAS (*“Estudios de Derecho Urbanístico”*. *op. cit.* p. 17) y GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (*“Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo”*. *op. cit.* p. 80). Este último autor, además, pone el foco sobre los problemas que pueden derivar de la coincidencia de planes sectoriales promovidos por la Administración central con PDTC de ámbito comarcal promovidos a iniciativa de la Administración local. Por otra parte, cabe apuntar también que, por Real Decreto 3418/1978, de 29 de diciembre, sobre Comarcas de Acción Especial, definidas como áreas social y económicamente deprimidas, sobre las que se preveían determinadas medidas de fomento de obras públicas (electrificación, caminos, etc.).

<sup>945</sup> Reales Decretos 1872, 1873 y 1874/1976, de 18 de junio (BOE núm. 190, de 9 de agosto) y Real Decreto 2031/1976, de 30 de julio (BOE núm. 210, de 1 de septiembre), por los que se acuerda la formación del PDTC de Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia, respectivamente. TERÁN TROYANO, Fernando de. *“Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”*. *op. cit.* p. 90; BASSOLS COMA, Martín. *“El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio”*. *op. cit.* pp. 73 y 74; GARCÍA DE ENTERRÍA,



Respecto a su flexibilidad, también cabe precisar que no sólo fijan las directrices de ordenación según la metodología de la planificación física, sino también en un sentido temporal o dinámico, pues establecen una programación temporal en orden al planeamiento inferior y a las acciones necesarias para la ejecución de sus previsiones.

El contenido formal o documental de los PDTC es apuntado de forma algo imprecisa por el artículo 8.3 del texto legal, diciendo tan solo que estos instrumentos deben comprender “*los estudios que justifiquen la elección del modelo territorial, los planos, normas y programas que requieran su realización y las bases técnicas y económicas para el desarrollo y ejecución del propio Plan*”. Este contenido será detallado por el Reglamento de Planeamiento de 1978, que añade la exigencia de prever un sistema de seguimiento del Plan que establezca los límites de la validez de sus determinaciones y los “*mecanismos de alerta*” que permitan detectar la necesidad de modificación parcial o revisión del documento<sup>946</sup>.

A diferencia de lo que ocurría con la Ley de 1956 en relación con los extintos Planes provinciales, el Texto refundido de 1975 sí contiene una completa regulación del procedimiento de elaboración y aprobación de los PDTC, desarrollándose en el Reglamento de Planeamiento. El procedimiento diseñado trata de dar respuesta a la exigencia del principio de coordinación entre todas las Administraciones y órganos administrativos con competencias con incidencia en el territorio. Ante la ausencia de un verdadero órgano de coordinación institucional encargado de la preparación de los PDTC, se establece un complejo sistema que trata de implicar y disciplinar<sup>947</sup> a todos los organismos de las Administraciones afectadas por razón de sus competencias, incluyéndose a las entidades locales afectadas y a la Organización Sindical,<sup>948</sup>

---

Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. *op. cit.* p. 250; y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación urbanística (el período 1956-1975)*”. *op. cit.* p. 56. Curiosamente, para el caso de los PDTC de Aragón, Andalucía y Galicia, se preveía la posible constitución de una mancomunidad provincial para la ordenación del territorio integrada por las provincias de esas regiones. Concretamente, el Real Decreto 2622/1976, de 30 de octubre, por el que se localizaba y delimitaba un Gran Área de Expansión Industrial en Andalucía, preveía la coordinación de los esquemas de distribución de uso y actividades industriales del suelo a través de la figura del PDTC. Otro tanto ocurría con el Real Decreto 2620/1979, de 11 de octubre, por el que se determinaba la localización y delimitación de la Gran Área de Expansión Industrial de las provincias de Castilla la Vieja y de León.

<sup>946</sup> Vid. artículo 12.1 del Reglamento de Planeamiento. Los documentos son los tradicionalmente exigidos a todo plan de ordenación urbanística: Memoria informativa y justificativa de la elección del modelo territorial escogido; documentación gráfica, compuesta de planos de información y de planos de ordenación; normas para la aplicación de sus determinaciones; y programas de actuación y bases técnicas y económicas de desarrollo. El Reglamento añade la exigencia de incluir un sistema de seguimiento del Plan, algo análogo a lo ya exigido por el texto legal (artículo 12.1.e) para los Planes Generales Municipales.

<sup>947</sup> En la expresión utilizada por MARTÍN MATEO, in “*Los Planes Directores Territoriales de Coordinación*”, XVII Temas de Derecho Urbanístico, El Curso de Oviedo, 1980. P. 49 (*cit. in* PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* p. 49).

<sup>948</sup> Vid. artículos 30 y 39 del Texto refundido y artículos 107 a 114 del Reglamento de Planeamiento. Además de la participación de la Administración central, local y de la Organización Sindical, se prevé también la participación ciudadana a través de un período de información pública. En cuanto a la iniciación del procedimiento (artículo 107 del Reglamento), éste correspondía al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, directamente o a petición de otro ministerio interesado, o como consecuencia de una moción de la Comisión Central de

reservando la aprobación provisional al Ministerio de la Vivienda (luego de Obras Públicas y Urbanismo), previo informe de la Comisión Central de Urbanismo (reinstaurada con facultades meramente consultivas)<sup>949</sup>, y la aprobación definitiva al Consejo de Ministros. De esta forma se trataba de asegurar el posterior cumplimiento de sus determinaciones por todos los ministerios.

De esta forma, por ejemplo, los programas de actuación para el desarrollo de los PDTC quedarían asumidos por las entidades que hubiesen participado en la redacción, aportando medios técnicos y económicos, al margen de que las acciones previstas se llevasen a cabo *a priori* por cada uno de los departamentos ministeriales afectados en las materias de sus respectivas competencias.

Del procedimiento diseñado llaman poderosamente la atención dos aspectos en gran medida criticables: por una parte, la paradójica falta de peso en la intervención del Ministerio de la Planificación del Desarrollo (suprimido por Decreto-Ley 1/1976, de 8 de enero)<sup>950</sup>, y, por otra parte, el fuerte componente de la intervención de la Administración central, cuestión esta última que trató de corregirse para los concretos PDTC en elaboración<sup>951</sup>.

Por otra parte, dado que los PDTC debían definir un modelo territorial de conformidad con las exigencias del desarrollo regional, sus determinaciones debían establecerse a partir de una adecuada valoración de *“las posibilidades y programas de actuación del sector público y las actuaciones previsibles del sector privado”*, en función de las características sociales, económicas y poblacionales del territorio a ordenar y de las acciones previstas en el propio documento del plan<sup>952</sup>.

---

Urbanismo. Aunque también podía ser acordada a instancias de las Diputaciones provinciales, de otras entidades locales afectadas o de una entidad urbanística especial competente.

<sup>949</sup> La *non nata* Comisión Central de Urbanismo de 1956 es redefinida en la exposición de motivos de la Ley de reforma de 1975 (párrafo IX) como un *“órgano de trabajo y asesoramiento de gran relieve técnico y administrativo”* integrado por una representación interministerial, local y social. Se esperaba con esta participación dotar a los planes elaborados *“de esa superior autoridad moral que es la mayor garantía de su observancia”*. En opinión de PAREJO ALFONSO [*“La ordenación urbanística (el período 1956-1975)”*, *op. cit.* p. 272] se reincide en una fórmula organizativa *“cuyos nulos resultados prácticos han demostrado los sucesivos intentos de coordinación administrativa interdepartamental a través de comisiones u órganos colegiados consultivos y de propuesta llevados a cabo durante el período de vigencia de la Ley del Suelo de 1956”*.

<sup>950</sup> Esa incomprensible falta de protagonismo del Ministerio de la Planificación del Desarrollo se agravará tras las elecciones democráticas de 1977 con la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que reunirá en un mismo ministerio las competencias de planificación urbanística y territorial, infraestructuras, transportes, protección del medio ambiente y vivienda. La mayor facilidad para emprender una planificación –al menos física– de tipo integral desde un mismo ministerio no se alcanzará, sin embargo, debido al desentendimiento de los cuadros dirigentes del nuevo ministerio.

<sup>951</sup> La lectura de los artículos 107 a 114 del Reglamento de Planeamiento, así como de los Reales Decretos por los que se acordaba la formación de los PDTC de Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia, nos muestran claramente el protagonismo de la Administración central, que recaía en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Ese fuerte centralismo motivó el pronto abandono de los PDTC de Aragón y Asturias y la reconsideración de los otros dos, aumentando las competencias de las Comisiones Regionales de Urbanismo en detrimento de la Comisión Central de Urbanismo (mediante Órdenes Ministeriales de 25 de enero y 25 de marzo de 1977). PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*, *op. cit.* p. 54.

<sup>952</sup> *Vid.* artículo 10.2 y 3 del Reglamento de Planeamiento.

De esta forma, y puesto que estos planes tratan de paliar la acción descoordinada de las distintas Administraciones públicas sobre un mismo territorio, el Reglamento de Planeamiento exige que la Memoria informativa del documento recoja expresamente las obras programadas, especialmente las previstas en la planificación económica y social, así como en cualesquiera otros planes o proyectos de la Administración del Estado o de los entes locales o institucionales. Al mismo tiempo, puede adoptar también medidas suplementarias y propias coherentes con las anteriores.

Pero ciertamente, como apunta TERÁN<sup>953</sup>, llama poderosamente la atención no sólo que no se aluda a la forma en que las medidas de la planificación económica y social se insertan en la elaboración del marco o modelo territorial, sino que esta elaboración se conciba *a posteriori* de la programación económica y de todas las acciones previstas por todas las distintas Administraciones, en desarrollo de sus respectivas políticas sectoriales, recogiénolas simplemente, para partir de ellas.

Esta metodología adoptada por el Reglamento explicaría que los PDTC, a pesar de todo, no habrían conseguido superar realmente la separación entre la planificación física y la económica, pues con ese diseño de su procedimiento de elaboración no se obtiene efectivamente una auténtica integración de ambas planificaciones, siendo el resultado esperable un plan esencialmente físico<sup>954</sup>.

De todas formas, el final de los Planes de Desarrollo Económico y Social, por una parte, y el proceso de cambios políticos derivados del fin del franquismo, con un contexto de progresiva democratización en el ámbito local y con una creciente reivindicación del hecho regional, por otra, harán que no se apruebe ningún PDTC en territorio valenciano y que quedasen a medias los intentos que se habían comenzado a realizar para otras regiones, pues las nuevas estructuras políticas locales y regionales no estaban dispuestas a ser sujeto pasivo de la planificación estatal.

El abandono de esos PDTC iniciados por la Administración central trajo consigo un cierto descrédito de la figura, identificada por algunos con enfoques demasiado maximalistas, centralistas e, incluso, franquistas. Pero también trajo consigo -al calor de la crisis económica y del asentamiento del nuevo régimen democrático de los ayuntamientos- un cierto descrédito de la propia planificación estratégica a escala regional, alimentándose esa opinión intencionadamente por quienes consideraban que la ordenación del territorio debía llevarse a cabo desde la escala comarcal o municipal. Las posturas más extremas irán más allá, propugnando incluso la muerte del planeamiento (Oriol BOHIGAS "*El urbanismo no es posible*") en favor del proyecto arquitectónico, entendido como forma de la ciudad ("proyecto 'versus' plan")<sup>955</sup>.

Finalmente hemos de apuntar, siquiera someramente, una cuestión abandonada por el legislador. Nos referimos a la ausencia de mecanismos en la ley para asegurar el correcto seguimiento y gestión de los PDTC.

---

<sup>953</sup> TERÁN TROYANO, Fernando de. "*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*". *op. cit.* p. 91.

<sup>954</sup> Aunque también es cierto, como apunta ARGULLOL MURGADAS ("*Estudios de Derecho Urbanístico*". *op. cit.* p. 16) que sería irreal condicionar totalmente el planeamiento territorial a la existencia de una determinada formalización de la política económica.

<sup>955</sup> TERÁN TROYANO, Fernando de. "*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*". *op. cit.* pp. 114-120.

A diferencia de lo que ocurría con el planeamiento de la Corporación Gran Valencia, con el planeamiento urbanístico municipal o con la planificación sectorial, donde sí existe una Administración o un órgano gestor, el Texto refundido de 1976 no contempla la necesaria existencia de un órgano gestor responsable último del correcto seguimiento de los PDTC. No se trata de un problema baladí, precisamente porque una de las finalidades de los PDTC es precisamente la de evitar las distorsiones que pudieran producirse entre las distintas instancias administrativas y las distintas políticas sectoriales, que obedecen a criterios y fines distintos entre sí<sup>956</sup>.

### c) Balance de la situación al final de este período

El final de este período se caracteriza por la contraposición entre el marco organizativo y competencial plasmado en la legislación vigente surgida en las postrimerías del franquismo y las nuevas realidades y aspiraciones sociales y políticas, que conducirán a la promulgación de la Constitución democrática de 1978 y al nuevo marco competencial del Estado autonómico. TERÁN se referirá a esta etapa como de “quiebra y descomposición”. Pese a que la ley, por ejemplo, satisfacía ciertas aspiraciones de participación ciudadana, se considera que quiebra el modelo de planificación utilizado al fallar sus instrumentos de ordenación, y esto hace que desde sectores sensibilizados (partidos, asociaciones y algunos ayuntamientos) se demanden alternativas.

Por su parte, la crisis económica se dejará sentir fuertemente en el sector de la construcción y la obra pública, motor importante en la economía de esta época.

En cuanto a la ordenación territorial, fallaron los PDTC y se abandona la planificación de desarrollo económico, por lo que la planificación territorial seguirá básicamente en manos de la planificación sectorial<sup>957</sup> y de la planificación urbanística.

Al margen del citado Plan del Sureste, los instrumentos de ordenación territorial en territorio valenciano se limitaron al Plan General de Valencia y su Comarca de 1966, a las tres Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de ámbito provincial aprobadas entre 1972 y 1975, al programa de Planes comarcales de la Diputación de Valencia (Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento comarcal de Villar del Arzobispo de 1978<sup>958</sup> y Plan General de la Ribera Baixa de 1979), y al Plan Comarcal de la Costa Blanca (redactado finalmente como Planes Generales independientes por cada municipio entre 1972 y 1975). Salvo la Corporación Gran Valencia, no se constituyó ningún órgano comarcal ni entidad gestora para el resto de los instrumentos citados.

---

<sup>956</sup> ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, in *“Los PDTC y sus problemas”*, Ciudad y Territorio, núm. 1 y 2/75, señaló esta carencia. *Cit. in* GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. *“Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo”*. Montecorvo. Madrid, 1986. p. 101.

<sup>957</sup> Y es que la reforma de 1975 no logró atajar el problema que suponía para la prevalencia de la planificación integral la distinta normativa sectorial. Prueba de ello es que se continuó desarrollando una actividad legislativa potenciadora de la planificación sectorial que continúa sin contemplar su conexión con planificación urbanística o territorial: Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras; Ley 15/1975, de 2 de mayo, sobre Espacios Naturales Protegidos; o la Ley 8/1975, de 12 de marzo, sobre Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

<sup>958</sup> Aprobadas por resolución del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, de 29 de julio de 1978.

Pero es que, al igual que en el resto del país, la valoración del planeamiento urbanístico en la región resultaba en general negativa. A la falta generalizada de instrumentos de ordenación territorial había que sumar un planeamiento urbanístico de corte expansionista realizado desde la improvisación, los intereses meramente privados del sector de la construcción (amparado por la intervención y proteccionismo estatal por su gran incidencia en la economía), y de espaldas a la realidad del hecho urbano y a las demandas sociales.

Pese a la existencia de un marco legal que posibilitaba teóricamente la dirección y el control administrativo por parte de la Administración municipal en los procesos de ocupación y transformación del territorio, la transgresión constante de dicho marco<sup>959</sup> y del planeamiento fue una de las notas características del urbanismo valenciano. Y es que la proximidad de los propietarios del suelo, mentalizados en los viejos dogmas del derecho privado de propiedad, hacía difícil el ejercicio de las competencias de gestión y disciplina urbanísticas, atribuidas casi en exclusiva a la Administración municipal<sup>960</sup>.

La realidad de la situación urbanística y territorial de este fin de etapa llega a ser calificada como de "planeamiento imposible". La Ley de 1975 mantenía la filosofía del urbanismo de "ensanche", pese a que la crisis económica había certificado el agotamiento de los anteriores períodos de expansión y crecimiento urbano, abriendo una etapa en la que el objetivo debía ser el de la reordenación, acondicionamiento y mejora del espacio urbano existente<sup>961</sup>.

Las consecuencias del planeamiento urbanístico de este período se tradujeron en una sistemática destrucción de buena parte de patrimonio natural e inmobiliario. Al término valor -reseñado en el texto legal para referirse a los ámbitos a proteger por los distintos niveles de planeamiento (en la práctica, Planes Generales y Parciales)- se unía habitualmente el adjetivo económico, a fin de justificar su apropiación singular por medio de las distintas iniciativas promovidas desde el sector privado<sup>962</sup>. Se adoptan

---

<sup>959</sup> Por ejemplo, mediante la utilización de Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (artículo 81 del Texto refundido) de forma desvirtuada para encubrir modificaciones de planeamiento o planes redactados *ex novo*. También la redacción de Planes especiales que excedían los fines concretos previstos en la ley (artículo 17).

<sup>960</sup> Un ámbito en el que queda patente esta afirmación es el suelo no urbanizable. La reforma de 1975 trató de atajar las parcelaciones urbanísticas y los núcleos de población en esa clase de suelo, dejando en manos de los ayuntamientos y de las Comisiones Provinciales de Urbanismo la competencia para otorgar las aprobaciones previas y definitivas de los expedientes tramitados en base a los artículos 85, 86 y 43.3 del Texto refundido. Sin embargo, la falta de medios y de diligencia de la Administración municipal en el ejercicio de sus competencias en materia de disciplina urbanística, unida a la falta de rigor notarial y registral, así como las contradicciones con la normativa civil y agraria, hicieron del suelo no urbanizable una gran mancha de suelo residual sobre el que proliferaron innumerables núcleos de viviendas de segunda residencia e infinidad de construcciones de todo tipo. Estos problemas serán puestos de manifiesto años más tarde en el apartado II del preámbulo de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable.

<sup>961</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. *"Derecho Urbanístico. Instituciones básicas"*. op. cit. p. 55.

<sup>962</sup> Por ejemplo, en cuanto a espacios naturales, no existía más que un Catálogo de Espacios Naturales Protegidos de la provincia de Valencia, aunque sin ningún Plan Especial aprobado en desarrollo del mismo. El extinto Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) tenía elaborado un Inventario Abierto de Espacios Naturales de Protección Especial en Alicante, pero también sin aprobación oficial. Por otra parte, por parte de la Administración central se programó una serie de Planes de Protección y Rehabilitación Integral

desde el planeamiento soluciones erróneas de muy difícil reversión, produciéndose una progresiva pérdida de calidad de vida de los ciudadanos. Por otra parte, las previsiones del planeamiento se incumplen por la propia Administración local, carente de medios económicos suficientes. Todo ello sin contar el grave problema que suponía otra nota definitoria del urbanismo en territorio valenciano, cual es la arraigada falta de disciplina urbanística municipal.

La proximidad de las primeras elecciones municipales democráticas de 1979 y la crisis económica hicieron que se tramitasen abundantes modificaciones de planeamiento y que se ralentizase la elaboración o la revisión del planeamiento urbanístico general, pese a la obligación legal de adaptación del mismo al nuevo texto legal en el plazo de cuatro años<sup>963</sup>. El suelo de uso industrial se ocupa más lentamente. Sin embargo, el sector privado de la construcción trata de asegurar suelo para la promoción de urbanizaciones de segunda residencia, principalmente en la costa de la provincia de Alicante<sup>964</sup>.

No podemos terminar este punto sin referirnos antes a los movimientos de reivindicación social, fenómeno que empieza a adquirir fuerza en este momento, motivado por la creciente sensibilización de algunos sectores hacia algunos temas relacionados con la calidad de vida, aunque centrados en aspectos puntuales como los centros históricos, los espacios naturales o la falta de equipamientos y dotaciones públicas. Y es que, tal como apunta BASSOLS COMA<sup>965</sup>, ante la falta de respuesta de las Administraciones o la mera tolerancia ante la situación de falta de disciplina urbanística, la sociedad civil se movilizó a través de instituciones culturales, universitarias, medios de comunicación y colegios profesionales en demanda de un urbanismo más racional, antiespeculativo y social. También cobrarán fuerza las asociaciones de vecinos, cuyas protestas tendrán un gran protagonismo. Estos movimientos lograrán paralizar algunas iniciativas que habrían deteriorado aún más si cabe la situación urbanística y territorial valenciana<sup>966</sup>.

---

de los Núcleos de Altea, Catí y Requena que pudieran desembocar en Planes especiales de protección, y se tenía incoada la declaración de varios Conjuntos de Protección Histórico-Artística en Alicante y Valencia. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio...”*. op. cit. p. 147.

<sup>963</sup> Conforme a lo previsto en la disposición transitoria 1ª de la Ley, que imponía la obligación de adaptar los Planes Generales de ordenación vigentes a lo dispuesto en la misma en el plazo de cuatro años. Transcurridos los cuatro años, se concedieron dos prórrogas de un año (Real Decreto 544/1979, de 20 de febrero, y Real Decreto 990/1980, de 3 de mayo) y finalmente se aprobará el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana (BOE núm. 253, de 22 de octubre).

<sup>964</sup> En esta provincia se disponía para ello de las facilidades brindadas por las Normas Subsidiarias Provinciales de 1972 para la obtención de suelo para urbanizaciones turísticas. Se trataba en este momento de asegurar expectativas urbanísticas en momentos de incertidumbre política. Se llegará a casi triplicar la oferta legal de suelo de esta clase, con 133 nuevos Planes aprobados en cinco años (entre 1975 y 1980) y 7.307 nuevas hectáreas disponibles para su urbanización. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio...”*. op. cit. pp. 127 y 129.

<sup>965</sup> BASSOLS COMA, Martín. *“Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación”* op. cit. p. 86.

<sup>966</sup> A este respecto, un caso paradigmático fue el del bosque de El Saler, patrimonio municipal del Ayuntamiento de Valencia desde 1911 y cuya privatización comenzó a partir de 1964, dotándolo de una ordenación urbanística en la que abundaban los usos terciarios y residenciales. La movilización de la sociedad civil conseguiría más tarde revertir en parte esa ordenación. Podríamos traer aquí sobre este particular asunto unas consideraciones de Francisco TOMÁS Y VALIENTE (*“El marco político de la desamortización en España”*, Ariel. Barcelona, 1971. pp. 171-172) Cit. in TEIXIDOR DE OTTO, María Jesús. op. cit. pp. 385-386. A pesar de ello, se observa que, al igual que en el momento actual, faltan esas movilizaciones

En líneas generales, a partir de la constitución de las primeras corporaciones locales democráticas y de la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, la situación empezó a cambiar, orientándose el planeamiento urbanístico de los años ochenta a corregir los desequilibrios producidos durante la etapa del desarrollismo económico y a lograr una mejora de la realidad urbana.

### **3. Los comienzos de la política autonómica de ordenación del territorio tras la aprobación de la Constitución de 1978.**

#### **A. La alteración del sistema competencial como consecuencia de la aparición del régimen preautonómico.**

El inicio de la transición política que condujo a la promulgación de la Constitución democrática de 1978, abrió el paso a las elecciones municipales de 1979 y al proceso de construcción del Estado autonómico. Estos hechos tuvieron un inmediato reflejo en la actividad oficial, en la escala de prioridades de las demandas sociales y en los criterios y medios para atender dichas demandas.

Antiguas reivindicaciones recobraron su vigencia y los distintos pueblos de España clamaron en mayor o menor medida por la autonomía de sus regiones y nacionalidades históricas. Surge entonces un período de transición en el que aparece como respuesta el régimen preautonómico, al que el pueblo valenciano accede en virtud del Real Decreto-Ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico del País Valenciano<sup>967</sup>, sucediéndose una serie de disposiciones legales por las que se fueron transfiriendo competencias al ente preautonómico.

El Real Decreto-Ley 10/1978 preveía la transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano, regulándose su composición, funcionamiento y competencias<sup>968</sup> con carácter provisional y transitorio, sin prejuzgar la existencia, el contenido y alcance de un futuro Estatuto de Autonomía al amparo de lo previsto en la futura Constitución.

---

ciudadanas planteamientos globales sobre el modelo de ciudad y de territorio, desde el punto de vista actual y con perspectiva de futuro.

<sup>967</sup> Publicado en el DOGV núm. 1 de 19 de mayo de 1978. Fue desarrollado por el Real Decreto 477/1978, aprobado en la misma fecha, que determinaba el procedimiento a que habían de ajustarse las transferencias. Se creó en la Presidencia del Gobierno una Comisión Mixta de representantes de la Administración del Estado y del Consejo del País Valenciano, y, por otra parte, otra Comisión Mixta de representantes del Consejo del País Valenciano y de las tres Diputaciones provinciales. Dada la complejidad que entrañó la articulación técnica de las transferencias, pareció oportuno efectuar los traspasos de competencias en fases sucesivas.

<sup>968</sup> El artículo 8 señalaba que *“corresponden al Consejo del País Valenciano, dentro del vigente régimen jurídico, general y local, entre otras las competencias: (...) c) Gestionar y administrar las funciones y servicios que le transfieran la Administración del Estado y, en su caso, las Diputaciones Provinciales. El Gobierno establecerá el procedimiento para realizar tales transferencias. (...)”* El artículo 9 establecía que, para la ejecución de sus acuerdos, el Consejo del País Valenciano utilizaría *“los medios personales y materiales de las Diputaciones Provinciales del País Valenciano, las cuales deberán prestar toda la colaboración necesaria para el efectivo cumplimiento de aquellos acuerdos”*.

En paralelo se aprobará el Real Decreto 2491/1978, de 1 de septiembre, por el que se creó la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio<sup>969</sup>, al objeto de tratar de lograr la coordinación que asegurase la coherencia de los fines globales y la integración de las acciones sectoriales de los distintos departamentos estatales interesados en la ordenación del territorio.

Posteriormente, se aprobará el Real Decreto-Ley 299/1979, de 26 de enero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano en materia de agricultura, urbanismo, turismo, ferias interiores y transportes<sup>970</sup>. El artículo 10 de esta norma transfiere al citado Consejo todas las competencias atribuidas a la Administración del Estado por el Texto refundido de la Ley del Suelo y por las disposiciones reglamentarias y concordantes en lo que afectase al ámbito territorial valenciano, con ciertas particularidades y excepciones (concretándose en un anexo los artículos del Texto refundido de 1976 que quedaban afectados por la transferencia de competencias). La disposición final segunda preveía el inicio del ejercicio de las competencias por parte del ente preautonómico a partir del 2 de mayo de ese mismo año, momento en el cual los efectos de la crisis económica inciden especialmente en el proceso edificatorio y urbanizador y, consiguientemente, en la planificación territorial.

Entre las particularidades y excepciones recogidas en la norma (artículo 11), se contienen varias referencias a los PDTC, así como al Plan Nacional de Ordenación, cuya redacción y aprobación debía seguir regulándose conforme a lo previsto en el Texto refundido de 1976.

En cuanto a los PDTC, se indica que se formularían por el Consejo del País Valenciano, con la fijación de su ámbito territorial y plazo en que habían de quedar redactados, sin perjuicio de que el Consejo de Ministros señalase los organismos o entidades que hubieren de intervenir en su elaboración.

Una vez formulado un PDTC por el citado Consejo del País Valenciano, éste debía someterlo al trámite de información pública e informe de las corporaciones locales afectadas, para su posterior remisión al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a fin de que se recabasen los informes de los departamentos ministeriales, en los términos y con los efectos previstos en el artículo 31.1 del Texto refundido de 1976. Posteriormente, el Ministerio debía remitir de nuevo el documento al ente preautonómico en unión de los informes remitidos.

Una vez aprobado el documento por el Consejo del País Valenciano, éste debía someterse al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, como órgano competente para proponer su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo.

Pero la norma de traspaso también contenía otras peculiaridades referidas a estos instrumentos de ordenación territorial, y es que preveía que, hasta que no se aprobase el correspondiente PDTC, resultaba necesario el informe de la Comisión

---

<sup>969</sup> BOE núm. 256, de 26 de octubre de 1978. Previamente, mediante Real Decreto 1727/1977, de 11 de julio, se había creado la Subsecretaría de ordenación del Territorio y Medio Ambiente, estructurada posteriormente por el Real Decreto 754/1978, de 14 de abril, que estableció la organización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

<sup>970</sup> Publicado en el BOE núm. 46, de 22 de febrero de 1979, y, posteriormente, en virtud de Orden de 30 de mayo de 1979, en el DOGV núm. 8, de 30 de junio de 1979.



Central de Urbanismo (solicitado a través del Ministerio) como requisito para la aprobación definitiva por el Consejo del País Valenciano de diferentes instrumentos de planeamiento y gestión (Planes, Programas de Actuación Urbanística, y Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de capitales de provincia, poblaciones de más de cincuenta mil habitantes o que afectasen a varios municipios)<sup>971</sup>. En ausencia de PDTC también se preveía que la facultad de suspensión de la vigencia de los Planes (artículo 51.1 del Texto refundido de 1976) se pudiera ejercer también –además de por el Consejo del País Valenciano- por el Consejo de Ministros, por razones de interés suprarregional.

Por último, a nivel organizativo (artículo 13) se previó que un representante del Consejo del País Valenciano formase parte de la Comisión Central de Urbanismo y que las Comisiones Provinciales de Urbanismo pasasen a depender del ente preautonómico. A cambio, debía asegurarse una adecuada representación de los Servicios del Estado en dichas comisiones, y un representante del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo debía formar parte del órgano superior consultivo que, en materia de planeamiento y urbanismo, en su caso, se crease en el seno del ente preautonómico<sup>972</sup>.

Desde el punto de vista urbano, a pesar de la crisis económica, continúa el crecimiento de puestos de trabajo en los sectores de la industria y de los servicios y la reducción simultánea de puestos en la agricultura, por lo que continúa el crecimiento urbano por intensificación de la emigración del campo a la ciudad<sup>973</sup>. También de provincias y regiones limítrofes o próximas (Teruel, Cuenca, Albacete, Murcia y Andalucía). Los problemas urbanos seguirán agudizándose, agravándose con el crecimiento del parque de vehículos y las dificultades circulatorias en las ciudades.

## **B. La definitiva consagración del nuevo reparto competencial tras la aprobación de la Constitución de 1978 y el Estatuto de Autonomía**

El período de transición tendrá un punto destacado en la promulgación del texto constitucional de 1978, que establece un Estado articulado de forma

---

<sup>971</sup> El artículo 35 del Texto refundido de 1976 atribuye la competencia al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para la aprobación definitiva de los Planes, Programas de Actuación Urbanística y Normas Complementarias y Subsidiarias de capitales de provincia, poblaciones de más de 50.000 habitantes y, en todo caso, de los que afecten a más de un municipio. Esta previsión será alterada posteriormente por el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, dejando sin vigencia las previsiones establecidas en los reales decretos de transferencias.

<sup>972</sup> Por Decreto de 2 de agosto de 1979, del Consejo del País Valenciano, se asigna a distintos órganos del mismo (Consell del País Valenciano, Conseller de Obras Públicas y Urbanismo, Directores Generales, Órgano Consultivo Superior del Planeamiento del País Valenciano, y Comisiones Provinciales de Urbanismo de Alicante, Castellón y Valencia) las competencias en materia de urbanismo transferidas por el Real Decreto-Ley 299/1979, de 26 de enero

<sup>973</sup> En 1970 aproximadamente el 70% de la población valenciana se concentra en núcleos de más de 10.000 habitantes (un 30% en las tres capitales provinciales), siendo mayor ese contraste entre el medio urbano y el rural en la provincia de Castellón (con alguna excepción como La Vall d'Uixó) y en buena parte de la de Valencia (con la salvedad de los núcleos de Sagunt, Gandia, Alzira, Xàtiva y Ontinyent). La provincia de Alicante mantuvo su población más repartida, gracias a Dénia y Orihuela-Torreveija y a los núcleos industriales de Elx, Alcoi, Elda-Petrer y Villena.

descentralizada, basado en la autonomía política de las Comunidades Autónomas (CCAA) y en el reconocimiento de la autonomía municipal.

Nos interesa destacar aquí que la Constitución, al establecer el sistema de distribución de competencias entre la Administración central y la de las CCAA, recoge las materias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” entre aquellas respecto a las cuales las CCAA podían asumir competencias plenas o exclusivas<sup>974</sup>.

Llama enseguida la atención la introducción, por la vía de la definición del título competencial, del concepto de “ordenación del territorio” de forma diferenciada del tradicional de “urbanismo”. El texto constitucional de carta de naturaleza de función pública autónoma a la ordenación del territorio, surgiendo el problema de deslinde entre estas dos materias<sup>975</sup>.

En cuanto a la planificación económica, si bien el Estado ostenta la competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13ª de la Constitución), las CCAA no representan un papel meramente pasivo, al reconocérseles la capacidad de formular previsiones y de participar en el Consejo encargado de la elaboración de dicha planificación (artículo 131.2).

Pero además, al margen de la nueva distribución competencial consagrada, en el texto constitucional se recogen una serie de principios de política social y económica, “que deben informar la legislación positiva, la práctica judicial la actuación de los poderes públicos” (artículo 53.3 CE), y que afectan directamente a las actuaciones en materia de ordenación del territorio: principios que inciden en la política de equipamientos (artículos 43 y 44: derecho a la protección de la salud, fomento de la educación física y el deporte, y acceso a la cultura); en la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y

---

<sup>974</sup> Mediante voto particular al Anteproyecto de Constitución formulado por el Grupo Socialista se configuraba un artículo 138 que regulaba la ordenación del territorio (como una competencia compartida entre los órganos centrales y los entonces denominados “territorios autónomos”) y las competencias sobre “suelo, urbanismo y vivienda” (los “territorios autónomos” asumirían el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica estatal). En el Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (BOC, núm. 82, de 7.04.1978) se propuso la configuración de una disposición adicional según la cual los Estatutos de Autonomía podrían asumir competencias sobre urbanismo y vivienda. En el debate en la Comisión UCD presentó una enmienda “*in voce*” (Diputado Sr. MEILÁN GIL) proponiendo que la aludida disposición transitoria se incorporara al texto constitucional con el siguiente tenor literal: “*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda*”. La enmienda fue aprobada en Comisión y pasaría al artículo 141 del Texto aprobado por el Congreso de los Diputados. BASSOLS COMA, Martín. “*El Derecho urbanístico durante la transición política (1976-1982) y en la Constitución de 1978*” in Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 293, 2014. pp. 73-74. Para un más amplio estudio sobre la elaboración del artículo 148 de la Constitución y sus precedentes, pueden consultarse los comentarios de Rafael ENTRENA CUESTA in GARRIDO FALLA, Fernando y otros. “*Comentarios a la Constitución*”. 3ª ed. Civitas. Madrid, 2001.

<sup>975</sup> En opinión de PAREJO ALFONSO [“*La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías*”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), núm. 226, 1985. pp. 219-220], parece plausible imputar esta previsión constitucional a dos datos. En primer lugar, a la insatisfacción de las experiencias históricas de planificación física de ámbito supramunicipal, centralista y maximalista, vocada a la definición de la estructura de amplios territorios en coordinación con la planificación económica y social. Y, por otro lado, a los modelos constitucionales europeos descentralizados y, más concretamente, el alemán.

restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (art. 45); en la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46); en el derecho a una vivienda digna y adecuada, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (artículo 47); y también el que se promuevan las condiciones para el progreso social y económico y para la distribución más equitativa de la renta personal y regional (artículo 40.1)<sup>976</sup>.

El propio preámbulo de la Constitución proclama que es voluntad de la Nación española *“promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”*.

Por su parte, la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, determinó un nuevo marco de referencia política y administrativa para el territorio de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia<sup>977</sup>.

Su artículo 31 asigna a la Generalitat Valenciana competencia exclusiva sobre distintas materias, de entre las que, a nuestros efectos, interesa destacar primeramente las de “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” (apartado 9), pero también otras, como las referidas a “patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico” (apartado 5) o la de “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de las zonas de montaña” (apartado 10), entre otras tantas con incidencia territorial.

En cuanto a la ordenación del litoral, salvando algunas discrepancias existentes entre la doctrina, hemos de partir de la interpretación que realizará años después el Tribunal Constitucional<sup>978</sup>, según el cual, si bien la Constitución no contempla la

---

<sup>976</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. op. cit. p. 260. Puede ampliarse el análisis de estos principios y su relación con la ordenación del territorio en pp. 261-265.

<sup>977</sup> En 1978 centenares de municipios valencianos pidieron el acceso a la autonomía plena mediante el artículo 151 de la Constitución, en un gran acuerdo social, ciudadano y político que no fue atendido. Tras la aprobación del Estatuto de 1982 por la vía del artículo 143 de la Constitución, varias normas han permitido alcanzar las actuales cotas de autonomía dentro del modelo de organización territorial establecido por la Constitución: la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencia a la C. Valenciana de Competencias en Materia de Titularidad Estatal (LOTRAVA), apenas un mes después de entrar en vigor el Estatuto; la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la C. Valenciana, a través de la cual se asumen como propias las competencias inicialmente transferidas; la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, que deroga la LOTRAVA; y, finalmente, la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982. A esta última reforma debemos la redacción del artículo 19.1 que afirma lo siguiente: *“En el ámbito de sus competencias la Generalitat Valenciana impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad de vida, en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo. La Generalitat promoverá políticas de equilibrio territorial entre las zonas costeras y las del interior”*.

<sup>978</sup> STC 149/1991, de 4 de julio (fundamento jurídico 1A), dictada con ocasión de los recursos presentados por diversas comunidades autónomas y cincuenta diputados contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Esa doctrina será reiterada por la STC 198/1991, de 17 de octubre, que enjuicia la constitucionalidad del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.

ordenación del litoral en su artículo 148.1.3 como materia de posible competencia exclusiva autonómica, al referirse literalmente a la *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*, *“el litoral forma parte del territorio de las comunidades autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla”*.

Por Real Decreto 4.142/1982, de 29 de diciembre, sobre consolidación de transferencias efectuadas a la C. Valenciana en fase preautonómica<sup>979</sup>, se determinaron las normas y el procedimiento a seguir para la transferencia de funciones y servicios del Estado a la C. Valenciana, regulándose también el funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias, prevista en la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía. Al año siguiente, por Real Decreto 2.835/1983, de 5 de octubre, se produjo el traspaso de funciones y servicios del Estado a la C. Valenciana en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente<sup>980</sup>.

Consecuentemente con estas previsiones, se transfieren a la Generalitat Valenciana la práctica totalidad de las competencias asignadas por el Texto Refundido de 1976 a la Administración central del Estado, que, dejando a salvo las facultades reservadas expresamente en los decretos de transferencias, prácticamente quedará despojada en la materia. Estos decretos conllevaron también en la práctica un vacío competencial de las Diputaciones provinciales en materia de urbanismo y ordenación territorial. La coordinación de la Administración periférica del Estado se pretende realizar provincialmente por las Comisiones Provinciales de Gobierno (anteriormente de Servicios Técnicos) presididas por los Gobernadores Civiles.

La nueva distribución competencial debía ofrecer una vertiente operativa: la coordinación de las acciones municipales desde la óptica supramunicipal, el establecimiento de prioridades inversoras y el compromiso del Consell en asumir los compromisos plasmados en el planeamiento urbanístico, consensuados con los organismos que deben financiarlos, para su incorporación a las leyes de presupuestos<sup>981</sup>.

Pero lo más destacable es que la Comunitat Valenciana -como el resto de CCAA- contará, desde la aprobación de su Estatuto de Autonomía, además de la potestad ejecutiva, con la potestad legislativa, de modo que podrá innovar totalmente la legislación estatal en ese momento vigente, sustituyéndola por una regulación legal propia.

El resultado del ejercicio generalizado de dicha potestad legislativa por parte de las CCAA conllevará la descomposición de este sector del ordenamiento, unitario hasta la fecha, en tantos ordenamientos como comunidades autónomas, al dotarse

---

<sup>979</sup> BOE núm. 58, de 9.03.1983.

<sup>980</sup> DOGV núm. 133, de 1.12.1983. Estas funciones correspondían al Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA), dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. También debe hacerse referencia al Real Decreto 775/1985, de 18 de mayo, sobre valoración definitiva, ampliación de las funciones, servicios y medios, y adaptación de lo transferido a la C. Valenciana en materia de urbanismo (BOE núm. 129, de 30.05.1985 y corrección de errores en BOE núm. 305, de 21.12.1985)

<sup>981</sup> En este sentido hay que destacar la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalitat, por la que se declaran de interés general para la C. Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Esta ley supone un paso importante para que las diferentes instancias administrativas unifiquen sus esfuerzos en aras a una mejor coordinación de sus inversiones.

cada una de ellas de su propia regulación legal. Sin embargo, la dificultad de tal tarea, dada la complejidad misma de la materia, parece que inhibirá durante esos primeros años los propósitos de renovación completa del ordenamiento urbanístico y territorial. Por lo que la legislación estatal seguirá siendo aplicable como derecho supletorio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.3 de la Constitución, mientras no fuese modificada por la legislación autonómica.

Pero la realidad de esta profunda descentralización se irá haciendo poco a poco visible. En un primer momento, las CCAA se muestran cautas y se limitarán a dictar normas de rango reglamentario a fin de realizar las necesarias adaptaciones motivadas por los trasposos de competencias. Sin embargo, pronto dos CCAA darán un paso al frente y promulgarán textos legales referidos a nuestra materia de estudio, estableciendo sistemas de planeamiento territorial específicos y diferentes a los PDTC, que, por lo demás, habían permanecido prácticamente inéditos: Cataluña (Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial<sup>982</sup>) y Madrid (Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial<sup>983</sup>).

Poco a poco las CCAA irán adquiriendo conciencia de la importancia de su propia territorialidad y de su capacidad para dotarse a sí mismas de sus propios instrumentos para la ordenación de su territorio. Tras unos años de crisis de la idea misma de ordenación del territorio de escala regional, los nuevos gobiernos autonómicos comienzan a percibir la necesidad de un planeamiento territorial a esa escala y a reivindicar su dirección y coordinación, que pretende realizarse en muchos casos de manera holística o global y “desde arriba”. Para ello convenía dotarse de una legislación propia que les librase de la rémora de la legislación estatal, considerada inadecuada a la nueva realidad competencial.

Así pues, y antes que la Comunitat Valenciana, continuarán esa actividad legislativa Navarra (Ley 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio), Asturias (Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial), Canarias (Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de

---

<sup>982</sup> Esta ley respetaba en gran medida la concepción del sistema de planeamiento y régimen del suelo que había sido introducido por la ley estatal, pero crea un sistema jerarquizado de planificación territorial propio integrado por un Plan General Territorial, de ámbito regional y aprobación por parte del Parlamento autonómico, como “*marco de coherencia de todos los planes, programas o acciones con incidencia territorial*”; Planes territoriales parciales (de ámbito comarcal o supracomarcal); y Planes territoriales sectoriales. Por su parte, ENÉRIZ OLAECHEA (“*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”, *op. cit.* pp. 100-102) recuerda las similitudes de esta ley con los precedentes del anteproyecto de “*Pla de distribució en zones del territori català*”, iniciativa de la Generalitat de Cataluña del año 1931. Otras leyes dictadas por esta Comunidad Autónoma, aunque referidas a materias urbanísticas, fueron la Ley 9/1981, de 18 de noviembre, sobre protección de la legalidad urbanística; la Ley 2/1984, de 9 de enero, sobre utilización de los inmuebles enajenados por el Instituto Catalán del Suelo para destinarlos a vivienda; y la Ley 3/1984, de 9 de enero, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña.

<sup>983</sup> Esta ley tiene como objetivo el establecimiento del marco de ordenación territorial para toda la Comunidad Autónoma de Madrid. Define la ordenación territorial como “*el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio*”. Crea también su sistema de planificación territorial propio integrado por unas Directrices de Ordenación Territorial, de ámbito regional; los Programas Coordinados de Actuación, de ámbito subregional; y los Planes de Ordenación del Medio Físico. Otra ley dictada por esta Comunidad Autónoma fue la Ley 9/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística.

Ordenación) y Baleares (Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación del Territorio)<sup>984</sup>. Podemos observar también cómo las distintas CCAA proceden a legislar antes sobre la ordenación territorial que sobre cuestiones estrictamente urbanísticas.

Por su parte, las CCAA que dictan leyes estrictamente urbanísticas no sustituyen *in totum* la legislación estatal, sino que se limitan a legislar en un primer momento sobre aspectos parciales tales como la protección del suelo no urbanizable y de los espacios naturales, los patrimonios municipales de suelo o la disciplina urbanística, por lo que, a falta del ejercicio de la potestad legislativa autonómica en la materia, continúa vigente el Texto refundido de 1976 y sus reglamentos en todo aquello que no se opusiese a lo legislado por las mismas.

Estas primeras leyes autonómicas sobre ordenación del territorio tenían como objetivo común el establecimiento un marco jurídico propio, dirigido a establecer una ordenación territorial de ámbito regional<sup>985</sup> y utilizan de forma generalizada el concepto de la Carta Europea de ordenación del territorio de 1983.

Sin embargo, pese al establecimiento de una regulación legal propia, las distintas CCAA tardarán todavía bastantes años en aprobar los primeros instrumentos de planificación territorial por ellas diseñados. Faltaba experiencia en este campo, pero lo cierto es también que no estaba claro cómo podía afrontarse esa supuesta competencia exclusiva sin el concierto de los distintos departamentos ministeriales de la Administración central del Estado, por lo que se actuó con cautelosa y prudente actitud en este terreno<sup>986</sup>.

---

<sup>984</sup> Y ya en los años noventa continuarán esa actividad legislativa Cantabria (Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial), País Vasco (Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio), la Región de Murcia (Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio), Aragón (Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio), Andalucía (Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio), Galicia (Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio), Extremadura (Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística), La Rioja (Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo), Castilla-La Mancha (Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística), y Castilla y León (Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio). Un resumen de buena parte de toda esta legislación puede consultarse en PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. op. cit. pp. 508-527).

<sup>985</sup> Tal como apunta TERÁN (*“Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”*. op. cit. pp. 123 y 127), los textos legales autonómicos suelen empezar sus exposiciones de motivos declarando explícitamente como uno de sus primeros objetivos la definición de su “modelo territorial”, considerado como marco previo general de referencia, y para la orientación de otros instrumentos de ámbito inferior y de desarrollo del mismo. Se pretende establecer las bases de sus políticas de ordenación del territorio a través de directrices territoriales y de planes territoriales parciales, que deberán ser incorporados luego por los ayuntamientos en su planeamiento urbanístico, sin cuestionar la posibilidad de hacerlo. Como recuerda el referido autor, se produce un cierto olvido del “escepticismo generalizado” sobre la viabilidad de estas formas de planeamiento y de los rechazos suscitados ante todo lo que sonara a visión o estrategia global previa. Pero también se asume, tras la constitución de las primeras corporaciones locales democráticas, que la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial tenían que ser necesariamente construida desde abajo, compatibilizando las propuestas municipales.

<sup>986</sup> Vid. sobre este tema FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *“El ordenamiento jurídico-urbanístico: legislación estatal, legislación autonómica y planeamiento”* in *“Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico”*. Aranzadi. Elcano (Navarra), 2001. pp. 51-53.

**a) El carácter del concepto de ordenación territorial introducido por la Constitución**

En este punto conviene que nos detengamos brevemente sobre el concepto de ordenación del territorio que introdujo la Constitución y que ha sido asumido y desarrollado por las CCAA.

El artículo 148.1.3<sup>a</sup> de la Constitución consagra la ordenación del territorio como materia independiente o autónoma de la ordenación urbanística, pero no define su concepto, como tampoco lo hacen los Estatutos de Autonomía. Esta materia, susceptible de ser asumida como competencia exclusiva por parte de las CCAA, aparece desligada de otras materias de indudable repercusión territorial, como lo es la planificación económica, cuyas bases y coordinación se atribuyen al Estado. Además, existen otros títulos competenciales con clara incidencia territorial distribuidos entre los distintos niveles territoriales del nuevo Estado (infraestructuras, recursos hídricos, obras públicas de interés general, defensa nacional, etc.), por lo que, por parte de la doctrina se ha puesto de relieve la gran incidencia que sobre la competencia autonómica de ordenación del territorio tienen varias competencias del Estado, conforme al listado del artículo 149.1 de la Constitución.

Estas razones hacen ver cómo la Constitución está optando por una acepción estricta del concepto de ordenación del territorio, distinta de la más amplia concepción francesa de *l'aménagement du territoire*, en la que la política de ordenación de territorio debe incluir a la planificación económica y social, coordinándose con ella.

Y es que, como ha recordado el Tribunal Constitucional, a pesar de lo literal del término "competencia exclusiva" empleado por la Constitución y los distintos Estatutos de Autonomía, resulta evidente que las CCAA no disponen de la totalidad de las competencias relacionadas con la ordenación del territorio, pues la Administración central no deja de ser titular de competencias que hacen de la misma agente cualificada de ésta<sup>987</sup>.

Por otra parte, la ordenación del territorio no puede reducirse a ser la suma ordenada de competencias autonómicas con incidencia sobre el territorio. Se trata de una competencia de carácter horizontal con un contenido propio y diferenciado del

---

<sup>987</sup> El Tribunal Constitucional ha establecido que el término "competencia exclusiva" se ha utilizado en un sentido equívoco, al no poder desplegarse sin tener en consideración competencias sectoriales que le corresponden al Estado y que inciden igualmente sobre el mismo medio físico. Podemos apuntar, al menos someramente, alguna nota que la jurisprudencia constitucional ha establecido sobre el alcance de algunas competencias calificadas como "exclusivas" en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y que en puridad no serían tales. Se alude a los "excesos semánticos" en que incurren las normas que así las califican (por ejemplo, STC 37/1981, de 16 de noviembre, 1/1982, de 28 de enero, etc.). Cabe considerar que la STC 149/1991, considera la ordenación del territorio "*más una política que una concreta técnica*", de manera que quien la asume como competencia propia, "*ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo*". Por ello, y dado que no se puede desapoderar al Estado de sus competencias con incidencia territorial, nos encontramos ante una competencia exclusiva "relativa", respecto de la que la concurrencia práctica o funcional es perfectamente compatible con aquella titularidad asumida por las diferentes comunidades autónomas. BELENGUER MULA, José Vicente. "*Ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana*" in VV.AA. "*El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*". Centro de Estudios DELTA. Valencia, 2004. pp. 6-7.

resto de competencias autonómicas y estatales. En la política de ordenación del territorio deben incluirse todo tipo de previsiones tendentes a la definición de los usos y las grandes magnitudes de la estructura del suelo, a la coordinación de las políticas sectoriales, a la protección de los recursos naturales y del patrimonio cultural, corrigiendo los efectos producidos por los usos urbanos e industriales, la articulación de la planificación económica, así como la regulación de la gestión territorial<sup>988</sup>.

Esa falta de imbricación entre la ordenación del territorio y la política de desarrollo regional, unida a la falta de experiencia en este campo, hará que las CCAA se encuentren con dificultades para aprobar instrumentos de ordenación territorial de amplios objetivos, dado que la toma de decisiones debe producirse en diferentes escalones territoriales, de acuerdo con el reparto competencial diseñado constitucionalmente.

Si miramos unos años atrás y recordamos lo expuesto sobre los Planes de Desarrollo Económico y Social, vemos cómo entonces se confiaba en una política interdisciplinar que pretendía orientar la actividad de la Administración a fin de poner en marcha mecanismos para el desarrollo económico y el progreso social. Era una disciplina concebida al servicio de las estrategias políticas del Estado que trataba de imbricar lo económico y lo espacial, y en la que los ámbitos territoriales regionales eran las piezas de un todo.

Al comparar esa concepción con la que se deriva del reparto competencial constitucional, hemos de concluir que se trata de concepciones distintas y que la actual concepción de ordenación del territorio ya no admite una equiparación con la más amplia del *“aménagement du territoire”*. Pues, como señala TERÁN, está claro que ya no nos encontramos ante una actividad que se encuentra con la planificación económica nacional, con un territorio dividido en regiones, sino de *“una cierta forma de ordenación de esos ámbitos regionales, que tiene mucho más que ver con el planeamiento territorial tradicional”*, una especie de forma *“desinflada y minimizada”* de planeamiento regional fundamentalmente físico<sup>989</sup>. Macro-urbanismo, expresado de un

---

<sup>988</sup> BELENGUER MULA, José Vicente. *“Ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana” op. cit.* pp. 3-4.

<sup>989</sup> Como se puso de manifiesto por Gonzalo SAENZ DE BURUAGA en una jornada organizada en 1982 por el Colegio de Arquitectos de Madrid: *“¿Cuál podría ser la conclusión, en suma, de esta visión constitucional de la ordenación territorial? Creo que podría ser la siguiente: la ordenación territorial, según nuestra Constitución (...) no se configura como actividad sustantiva en el marco de los principios rectores de la política social y económica, ni conforma una técnica planificadora específica al servicio del equilibrio territorial de las actividades productivas o de los asentamientos urbanos. Más bien se concibe como un medio para priorizar las líneas básicas de equipamientos e infraestructuras dentro de las Comunidades Autónomas. Precisamente al señalarla, dentro de la categoría específica del artículo 148, como competencia exclusiva a asumir por éstas, parece que nuestros legisladores relegan o indican que la ordenación territorial no es sino una priorización de equipamientos e infraestructuras físicas o sociales en los espacios específicos de las Comunidades Autónomas, concibiéndola en definitiva como un instrumento sincrético de actuaciones varias en suelo, vivienda, litoral y acaso medio ambiente. En suma, el posicionamiento que de la ordenación del territorio hace la Constitución de 1978, es prácticamente parejo al del urbanismo, con excepción de la escala espacial”. (...) “La ordenación territorial ha sufrido, en estas dos últimas décadas, una especie de desinflamiento: desde la gran ilusión de los años sesenta, en que la ordenación territorial era nada menos que el diseño global de toda la sociedad y su concreción espacial, hasta la eficiencia como de equidad o solidaridad interterritorial, ha sufrido un desinflamiento conceptual que luego, en los derechos positivos, se ha concretado en la efectiva minimización de la concepción globalizadora primera. Consecuente con tal minimización, la Constitución concede o permite que la ordenación territorial, junto con el urbanismo, la*



modo gráfico en palabras de Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>990</sup>. En definitiva, siguiendo a PÉREZ ANDRÉS<sup>991</sup>, sin duda se puede afirmar que con la Constitución de 1978 se asiste a una regresión objetiva del concepto de ordenación del territorio.

### **b) El problema del ajuste del Plan Nacional y de los PDTC al nuevo marco competencial**

La competencia atribuida a las CCAA en los respectivos Estatutos de Autonomía en materia de ordenación del territorio no se consideró óbice a la competencia estatal para la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Ordenación<sup>992</sup>.

Se afirma que la posibilidad de que los PDTC pudiesen ordenar ámbitos territoriales regionales, dada la indeterminación *a priori* de su ámbito territorial, así como el carácter flexible de sus determinaciones, habilitaba a éstos como instrumentos idóneos para la ordenación integral del territorio por parte de las recién nacidas CCAA. De hecho, ya hemos visto cómo se atribuyó tanto al Consejo del País Valenciano como a los distintos entes preautonómicos la competencia para la fijación del ámbito territorial de los PDTC que se formularan en sus correspondientes territorios, sobre la base más que dudosa (GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO) de los respectivos Reales Decretos-leyes de preautonomía<sup>993</sup>.

---

*vivienda, el medio ambiente, etc., pueda ser una de las competencias exclusivas de los Entes Autonómicos o Preautonómicos*. TERÁN TROYANO, Fernando de. "Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX". *op. cit.* pp. 123 y 127.

<sup>990</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. "Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico". Aranzadi. Elcano (Navarra), 2001. p. 15.

<sup>991</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. "La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías". *op. cit.* p. 233.

<sup>992</sup> De esta opinión es GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "Comentarios a la Ley del Suelo". Tomo I. *op. cit.* p. 135. Sobre esta cuestión también resultan interesantes las reflexiones realizadas por Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ("Manual de Derecho urbanístico". 6ª ed. Madrid, 1986. p. 53 y ss.): "Piénsese, por ejemplo, en la polémica nuclear. Una vez resuelto el necesario y difícil debate sobre la conveniencia de una opción en favor de las centrales nucleares, se plantea un segundo conflicto más difícil todavía que el anterior: el problema de la localización de esas centrales. El Plan Nacional de Ordenación no tiene, desde luego, virtudes taumáticas, ni puede, por sí solo, liquidar a priori la inevitable controversia, pero, al menos, permite racionalizarla enmarcando la discusión en un contexto más general en el que los criterios técnicos pueden reducir sustancialmente la arbitrariedad, al propio tiempo que los criterios políticos propician fórmulas de composición capaces de asegurar un cierto equilibrio que nunca será posible garantizar en la misma medida desde perspectivas aisladas". Sin embargo, sí pone ya en tela de juicio la compatibilidad del Plan Nacional con el nuevo marco constitucional BASSOLS COMA ("El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio". *op. cit.* pp. 54-55), aunque no descarta la utilidad del Plan Nacional como documento interno o guía para las Administraciones públicas, máxime teniendo en cuenta lo previsto en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (BOE núm. 236, de 1.10.1980).

<sup>993</sup> Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, de adaptación de transferencias efectuadas a la Generalitat de Cataluña con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, y Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de agricultura, industria, comercio y urbanismo. Después vendrán los Reales Decretos 212/1979, de 26 de enero (Junta de Galicia); 298/1979, de 26 de enero (Diputación General de Aragón); 299/1979, de 26 de enero (Consejo del País Valenciano), y 698/1979, de 13 de febrero (Junta de

Al continuar ostentando el Consejo de Ministros la competencia de aprobación definitiva de los PDTC, no variaban las bases sobre las que se apoyaba en parte la función coordinadora de los mismos respecto de las acciones sectoriales de los diversos ministerios y organismos estatales. Pero los Estatutos de Autonomía y la asunción de competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio por parte de las comunidades autónomas, alteraron por completo el anterior sistema, pues, además de corresponder a éstas la iniciativa y la aprobación de los PDTC, al poder legislar sobre la materia, podían modificar la figura misma de estos instrumentos de ordenación territorial.

Tal como apunta ARGULLOL MURGADAS, con ello se replantean algunas de las necesidades que se afirmó querer solucionar cuando la reforma legal de 1975 introdujo la figura de los PDTC, concretamente en lo relativo a la coordinación de las decisiones con incidencia territorial que competen a la Administración central y a la autonómica<sup>994</sup>. Por su parte, GONZÁLEZ-BERENGUER<sup>995</sup> estimaba este nuevo sistema en su conjunto como más lógico, al ser la Administración autonómica -como Administración más próxima- la que tiene una mayor visión de lo que acontece en su territorio.

El protagonismo atribuido a las CCAA respecto a los PDTC no obstaba la necesaria intervención de los distintos ministerios de la Administración central, así como a la competencia de aprobación definitiva por parte del Consejo de Ministros cuando el PDTC afectase a materias de competencia estatal, posibilidad, por otro lado, nada extraña (piénsese, por ejemplo, en los recursos hídricos)<sup>996</sup>.

La tramitación de los PDTC (salvo el caso de aquéllos con ámbitos territoriales pertenecientes a más de una Comunidad Autónoma<sup>997</sup>) pasaría entonces a ser la que se expone seguidamente.

En primer lugar, la Generalitat Valenciana estaría legitimada para formular un PDTC, fijando su ámbito territorial y plazo de redacción. También las entidades locales. Sin embargo, estimamos discutible la competencia de las Diputaciones

---

Andalucía). GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Lecciones de Derecho Urbanístico”*. op. cit. pp. 241 y 249.

<sup>994</sup> Señalaba este autor que las soluciones debían tener en cuenta el hecho de que las comunidades autónomas habían pasado a ostentar competencias legislativas en la materia, sin olvidar la adecuación de las técnicas procedimentales de colaboración interadministrativa, ni las características y alcance de las competencias autonómicas. Y citaba expresamente las precisiones contenidas en el artículo 131 de la Constitución, pues, aunque referidas a la planificación económica, indican unas reglas mínimas de intervención de las comunidades autónomas en los proyectos de planificación estatales. ARGULLOL MURGADAS (*“Estudios de Derecho Urbanístico”*. op. cit. pp. 22-23).

<sup>995</sup> GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. *“Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo”*. op. cit. pp. 86-87.

<sup>996</sup> En relación a la cuestión de la competencia para acordar la formulación, redacción y aprobación de los PDTC, vid. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *“Comentarios a la Ley del Suelo”*. Tomo I. op. cit. pp. 365-368 y 421-438.

<sup>997</sup> En estos casos habría que aplicar íntegramente el sistema de competencias y procedimiento contenido en el Texto refundido de 1976 y en el Reglamento de Planeamiento de 1978. Puede verse el caso del PDTC que se inició en Gredos, que afectaba a provincias (Ávila y Cáceres) de dos CCAA. Se trata del Real Decreto 1320/1980, de 23 de mayo (BOE núm. 161, de 5.07.1980).

provinciales valencianas para acordar la iniciación de un PDTC<sup>998</sup>, a la vista de dispuesto en los decretos de traspasos y en la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalitat, por la que se declaran de interés general para la C. Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales.

La Generalitat pondría en conocimiento del Gobierno central su decisión al objeto de que éste, a propuesta del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, designase los organismos o entidades que habrían de intervenir en la elaboración del PDTC<sup>999</sup>, sin perjuicio de que la Generalitat también pudiese designar otros intervinientes.

La aprobación inicial correspondería a la Generalitat, así como el sometimiento del documento a información pública<sup>1000</sup>. También le correspondería la aprobación definitiva si el PDTC no afectara a competencias de la Administración central (supuesto ciertamente poco usual). En caso contrario, le correspondería aprobar el PDTC provisionalmente, y elevarlo al Consejo de Ministros para su aprobación definitiva<sup>1001</sup>.

A la vista de lo expuesto, aunque puede deducirse *a priori* la compatibilidad de los PDTC con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, en la práctica, resulta problemática su incardinación con las competencias autonómicas. Era de presumir que la Administración autonómica iba a tener que contar con representantes de la Administración central como colaboradores en la redacción del PDTC y que éstos tendrían que someterse en la mayoría de los casos a la aprobación definitiva del Consejo de Ministros.<sup>1002</sup>

---

<sup>998</sup> Conforme al artículo 30.2 del Texto refundido de 1976 y a los artículos 107.2 y 114 del Reglamento de Planeamiento de 1978.

<sup>999</sup> La Administración central siempre podría recabar su potestad de participar en la elaboración de un PDTC aunque no se llevara a cabo formalmente esa puesta en conocimiento por parte de la comunidad autónoma. La negativa por parte de la comunidad autónoma podría ser resuelta en todo caso por el Tribunal Constitucional.

<sup>1000</sup> El plazo de información pública sería de un mes, siendo objeto de publicación en el BOE (también en el DOGV) y en alguno de los diarios de mayor circulación en el territorio a que se extiende el Plan (artículo 110 del Reglamento de Planeamiento de 1978). Finalizado dicho período, habría que dar audiencia en el expediente a las Diputaciones provinciales y a los municipios que no hubieren intervenido en la redacción, concediéndoles un plazo de dos meses para que pudiesen presentar alegaciones. Idéntico plazo habría que conceder a los ministerios que no hubiesen intervenido en la redacción (artículos 111 y 112 del Reglamento de Planeamiento de 1978).

<sup>1001</sup> Tal como apunta GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (*“Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo”*. op. cit. pp. 87-88), los decretos de traspasos no dicen que la aprobación del Gobierno autonómico sea provisional, sino que es “requisito previo” para la aprobación final por el Gobierno central. Sin embargo, para el caso de las Diputaciones se emplea expresamente la palabra “provisionalmente”.

<sup>1002</sup> Sin embargo, GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (*idem*. pp. 89-97) consideraba que esta colisión era más aparente que real, al prever que los PDTC iban a ser promovidos y gestionados sólo por las comunidades autónomas (o las Diputaciones) y no por la Administración central. Resulta discutible la opinión de este autor cuando entendía que, desde el punto de vista de las tensiones reales de poder, era seguro que los PDTC interesarían más a los entes territorialmente menores -que desean que en su ámbito se produzcan las acciones de todo orden de manera no contradictoria- y no tanto a los ministerios, que gracias a los PDTC se iban a ver obligados a una penosa tarea de adaptación de sus planes, y ello sin perjuicio de que la aprobación definitiva correspondiese al Consejo de Ministros si habían acciones estatales afectadas. El autor concluye que los PDTC son sólo aparentemente un reforzamiento de los poderes centrales (bien del Estado, bien de las autonomías) y que, en realidad, son una

Para el caso de que una Comunidad Autónoma decidiese elaborar un PDTC sin considerar determinados planes o competencias estatales, tal conducta no invalidaría el documento, pero éste dejaría al ministerio correspondiente en completa libertad para ignorar el mismo respecto a la ejecución de aquellas acciones de su competencia, deviniendo entonces inútil el PDTC a esos efectos.

Todo esto hacía pensar en la necesidad de articular la competencia autonómica de ordenación del territorio con las competencias de la Administración central con incidencia territorial. Se trataba de elaborar una ley de armonización y coordinación de las acciones de la Administración con incidencia territorial, a fin de poder disponer de un régimen coherente. Pero este intento se vio paralizado tras el fracasado proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) de 1982 a causa de la STC 76/1983, de 5 de agosto<sup>1003</sup> y, tras la promulgación de los primeros Estatutos de Autonomía (País Vasco y Cataluña), se paralizarían los proyectos inmediatos de actuación ministerial y en especial de la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio, creada por Real Decreto 2491/1978, de 1 de septiembre<sup>1004</sup>.

Tal como recordaba PAREJO ALFONSO<sup>1005</sup>, sin perjuicio de la realización de algún estudio preliminar finalmente no fructificado (debe referirse al anuncio realizado por el entonces ministro de Obras Públicas y Urbanismo, Garrigues Walker, en el I Congreso Nacional de Ordenación Territorial, celebrado en diciembre de 1978 en Madrid, de que el Gobierno preparaba una Ley de Ordenación Territorial)<sup>1006</sup>, la Administración central del Estado no se decidió por el momento a ensayar la promulgación de alguna ley estatal que sirviese de marco al nuevo ordenamiento urbanístico y territorial, ahora diversificado por la competencia legislativa de las CCAA. El autor consideraba urgente alumbrar algún tipo de solución a fin de clarificar el estado de la cuestión, desde la doble perspectiva material y organizativo-

---

racionalización de actuaciones que potencia e interesa más que a nadie a las Administraciones que luego han de gestionarlos.

<sup>1003</sup> De todo lo anterior se dedujo que la intervención de la Administración central en los PDTC podría tener lugar por dos vías: bien estableciendo genéricamente los criterios y directrices del conjunto de las actuaciones para todo el territorio nacional; o bien estableciendo específicamente co-redactores de los PDTC y aprobación final por el Consejo de Ministros en los casos en que el PDTC afectase a competencias no traspasadas (caso más probable), o afectase al territorio de más de una comunidad autónoma. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (*“Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo”*. op. cit. p. 98). Vid. asimismo, PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. op. cit. pp. 329-330.

<sup>1004</sup> BOE núm. 256, de 26.10.1978.

<sup>1005</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. *“La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías”*. op. cit. pp. 212-213 y 133.

<sup>1006</sup> También durante una sesión del Consejo de Europa, en marzo de 1982, el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo (en ese momento, Luis Ortiz González) anunciaba la futura aprobación de un Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio Nacional, y en septiembre de ese mismo año se hizo público el texto de un Anteproyecto de Ley de “Coordinación de las Actuaciones de la Administración pública sobre el territorio y Régimen del Suelo”, de gran calidad técnica, que contemplaba el régimen de las actuaciones de la Administración central y su incidencia territorial y de coordinación de las CCAA con la Administración del Estado. Las elecciones generales de octubre de 1982 impidieron su tramitación. BASSOLS COMA, Martín. *“El Derecho urbanístico durante la transición política (1976-1982) y en la Constitución de 1978”*. op. cit. p. 76; y PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. op. cit. pp. 310 y 328.

competencial, y sugiere como posible solución la de una ley de armonización, con base al título habilitante del artículo 150.3 de la Constitución<sup>1007</sup>.

### c) La realidad del planeamiento urbanístico

La inclusión de grandes extensiones de suelo urbanizable (suelo de reserva urbana conforme a la terminología de la Ley de 1956) es la característica más destacable del planeamiento heredado de la etapa del desarrollismo, todavía vigente a comienzos de la década de los ochenta en muchos municipios valencianos. En líneas generales, puede afirmarse que se trata de un planeamiento destinado a la incorporación de nuevos suelos a los procesos de urbanización, de forma indiscriminada y atemporal, y sin referencia ni apoyo en instrumentos de ordenación territorial, dada su inexistencia<sup>1008</sup>. Por otra parte, se trata de un planeamiento con graves déficits respecto a su gestión, produciéndose en la práctica problemas en cuanto a la obtención de las dotaciones previstas y a las obras de urbanización<sup>1009</sup>.

Las nuevas corporaciones locales democráticas surgen en un momento de gran sensibilidad social y política hacia los problemas urbanos (déficit de dotaciones, infraestructuras y servicios, excesos de densidad, congestión y deterioro ambiental).

El análisis del Texto refundido de 1976 permite reconocer su concordancia con la Constitución, por lo que la obligación de adaptación de los Planes Generales de ordenación vigentes a lo dispuesto en el mismo, prevista en su disposición transitoria primera, recobra vigencia, debiendo impulsar los nuevos ayuntamientos la superación de los problemas derivados del planeamiento heredado.

Ante los ayuntamientos se abrían varias posibilidades en lo referente a su planeamiento. Podían optar por la elaboración de un nuevo Plan General o por la revisión del anterior, o bien por la mera adaptación de su planeamiento al nuevo texto legal. Otra opción distinta pasaba por recurrir a instrumentos más puntuales (Planes especiales, Catálogos o incluso a la elaboración de Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento), forzando las figuras de planeamiento o buscando los intersticios de la legislación vigente.<sup>1010</sup>

---

<sup>1007</sup> Como señala Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (*Manual de Derecho Urbanístico*. op. cit. p. 58), el síndrome de la LOAPA inhibió los intentos en esta dirección, obligando al Estado a romper, por la vía del artículo 180 del Texto refundido de 1976, el planeamiento territorial cada vez que tuviese que ejercer sus propias competencias. Ese síndrome se acrecentará tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>1008</sup> Como excepción, podemos referirnos a los Planes comarcales de la Diputación de Valencia, ya comentados.

<sup>1009</sup> Tal como expresaba el preámbulo de la Ley 6/1994, de 15 de diciembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística de la C. Valenciana (LRAU): *“En nuestra Comunidad se urbaniza poco en relación con lo que se edifica. Si se prefiere, cabe decir que se urbaniza tarde respecto al momento en que se edifica o que se urbaniza mal respecto a las demandas sociales de construcción. La inversión en urbanismo se focaliza a la vertiente edificatoria relegando el aspecto vertebrador de la urbanización, que es la base de todo desarrollo urbano racionalmente concebido.”*

<sup>1010</sup> Algunos ayuntamientos recurrieron a estos instrumentos, y también concretamente a los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), a fin de rectificar los contenidos más desafortunados del planeamiento general anterior. Por ejemplo Valencia, Carcaixent, Gandia, etc. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio...”*. op. cit. pp. 28-29 y 147.

Ante el incumplimiento de la citada obligación legal de adaptación del planeamiento urbanístico a la Ley de reforma de 1975, años más tarde, a impulsos del Acuerdo Marco de Urbanismo y Vivienda de 1981, se tuvo que promulgar el Real Decreto-Ley 16/1981, 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, declarando la adaptación automática de los mismos a esa ley y agilizando la tramitación del resto de Planes.

El planeamiento iniciado en esta época por parte de los ayuntamientos tiende entonces a enfocarse hacia una mayor protección del medio físico y del patrimonio arquitectónico y a la renovación de las áreas urbanas interiores<sup>1011</sup>.

A mediados de los años ochenta, y pese a las obligaciones previstas en la legislación estatal, la mayoría de los municipios valencianos no disponían todavía de Plan General de Ordenación Urbana<sup>1012</sup>.

Y en cuanto al escaso planeamiento comarcal existente, se puso de relieve la complejidad que presentaba el marco regulatorio existente<sup>1013</sup> para su alteración, y en especial su revisión, al no caber la revisión por fases, ya fuesen territoriales o temáticas, ya simultáneas o sucesivas, tal como puso de manifiesto un dictamen del Consejo de Estado<sup>1014</sup>.

Ello animó a la Generalitat, en un claro ejemplo de irresponsabilidad en el ejercicio de sus competencias, a deshacer el escaso planeamiento comarcal existente, devolviendo a los municipios la competencia para la redacción y tramitación de su planeamiento urbanístico, al calor del principio de autonomía local. Así, y antes de dotarse de un texto legal propio sobre ordenación del territorio, mediante Ley 9/1988, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Regulación de la Revisión de las Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento comarcal de Villar del Arzobispo<sup>1015</sup>, se autorizaba a los municipios incluidos en el ámbito territorial de dichas normas<sup>1016</sup>

---

<sup>1011</sup> Por ejemplo, en el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia de 1988, destacan, entre otras, sus determinaciones relativas al cierre del crecimiento de la ciudad mediante rondas de circunvalación para preservar la huerta, la recuperación del viejo cauce del río Turia como zona verde, la operación del parque central sobre terrenos ferroviarios, etc.

<sup>1012</sup> BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. *“La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)”*. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XIII, núm. 306, 1 de diciembre de 2009. Por parte de la entonces Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes se hará un esfuerzo en orden a la aprobación del planeamiento urbanístico municipal, concentrándose a finales de los años ochenta un elevado número de aprobaciones definitivas de planeamiento urbanístico general. Así, entre 1988 y 1989 se aprueban 178 documentos frente a un total de 146 en los diez años anteriores.

<sup>1013</sup> La revisión de los planes se regulaba de manera unitaria en el artículo 47 del Texto Refundido de 1976 y en el artículo 154 del Reglamento de Planeamiento de 1978, concibiéndose como una actuación global sobre todo el plan revisado

<sup>1014</sup> Dictamen del Consejo de Estado emitido el 22 de mayo de 1980, sobre la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid. Este dictamen apuntaba la vía a seguir para deshacer un plan supramunicipal, devolviendo la competencia para la redacción y tramitación de planes municipales a los Ayuntamientos, derogando el sistema general de revisión del planeamiento para dicho supuesto, derogación que debía efectuarse mediante un instrumento normativo del mismo rango que la disposición que se pretendía excepcionar, esto es, mediante una norma con rango de ley.

<sup>1015</sup> DOGV núm. 970, de 27.12.1988.

<sup>1016</sup> Aprobadas por Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 29 de julio de 1978.

para proceder a su revisión separada e independiente en el ámbito de sus respectivos términos municipales.

De manera un tanto ligera se argumentaba en el preámbulo de dicho texto legal que la interrelación existente entre los distintos municipios incluidos en ese ámbito territorial *“no es mayor ni diferente que la de la existente en cualquier otra agrupación subcomarcal de municipios, que en la práctica cuantan con planes municipales independientes”* y que los problemas de coordinación debían solucionarse por los cauces ordinarios previstos en la legislación urbanística y sectorial, fundamentalmente mediante la coordinación de actuaciones con los órganos administrativos competentes para efectuar inversiones sectoriales y mediante la actuación de las Comisiones Territoriales de Urbanismo, encargadas de la aprobación definitiva de los planes urbanísticos.

Por el contrario, a favor de los responsables de la Administración autonómica en ese momento debe reconocerse la proyectada ampliación del catálogo de parques naturales protegidos, que continuó la operación ya realizada en 1986 sobre la Albufera de Valencia<sup>1017</sup>.

#### **d) Una experiencia de ordenación territorial metropolitana para Valencia: las Normas de Coordinación Metropolitana y el Consell Metropolità de l’Horta**

No fueron pocas las ciudades españolas las que durante los años ochenta revisaron su planeamiento general, adaptándolo al Texto refundido de 1976, dentro del nuevo marco o contexto político y socio-económico. Pero, en los ámbitos metropolitanos, se hacía más patente la necesidad de practicar el planeamiento a escala cada vez mayor, comarcal, provincial e incluso, en algunos casos, regional. Los centros de las grandes áreas urbanas empezaban a deteriorarse, perdiendo base económica y población. Se produce un crecimiento expansivo suburbano, a pesar del planeamiento urbanístico o territorial, de los cinturones verdes y de las “nuevas ciudades”, y se ocupan importantes extensiones de suelo con valor agrícola y paisajístico. Las antiguas unidades urbanas, barrios o distritos se van englobando en unidades o nuevas ciudades más amplias, que evolucionaban hacia conjuntos metropolitanos cada vez mayores. El protagonismo que se asignaba a las áreas metropolitanas dentro del III Plan de Desarrollo económico y social, como *“motores del desarrollo”* y *“vertebradoras del territorio”*, aparecerá tiempo después como una declaración de principios ligada a la operación política que ha llegado a nuestros días con el término “desarrollismo”.<sup>1018</sup>

---

<sup>1017</sup> A finales de la década de 1980, para MARTÍN MATEO y VERA REBOLLO era deseable que llegasen a aprobarse cuanto antes los proyectos iniciados en relación con el Prat de Cabanes y Torreblanca (800 hectáreas de zona húmeda), lagunas de la Mata y Torrevieja (más de 3.690 hectáreas), Santa Pola (2.400 hectáreas) y el Fondó d’Elx (2.380 hectáreas). MARTÍN MATEO, Ramón y VERA REBOLLO, J. Fernando. *“Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial”*. op. cit. pp. 644-645.

<sup>1018</sup> Ya durante los años setenta se empezaba a percibir en Europa un nuevo fenómeno de gran importancia. Empezó a comprobarse que el continuo aumento de población y la absorción de actividades en las áreas metropolitanas conformaban amplias periferias suburbanas en los perímetros de las mismas y que, paralelamente, mientras empezaba a disminuir la población en la metrópoli, aumentaba en las ciudades menores y medias próximas. Por otra parte, el crecimiento urbano se empezaba a detener en las ciudades de tradición industrial y se incrementaba en las regiones con crecimiento del sector terciario y en las

La ordenación del territorio se hallaba en estos años en plena transición, pues, además de la incertidumbre en cuanto al nuevo reparto competencial, se hacía presente el desajuste de la regulación estatal vigente y la inseguridad en cuanto a su evolución posterior.

Al margen de la posibilidad de elaboración –voluntaria o forzosa<sup>1019</sup>– de un Plan General Municipal que ordenase varios términos municipales colindantes, los PDTC eran el único instrumento de ordenación de ámbito superior al municipal e inferior al nacional que brindaba el Texto refundido de 1976. Pero ni el Plan General Municipal ni los PDTC podían ser siempre la respuesta idónea para los específicos problemas de ordenación de las áreas metropolitanas. En el primer caso por estar concebidos para escalas territoriales más amplias. Y en el caso del Plan General Municipal conjunto que abarca diversos municipios de su zona de influencia, por la razón inversa.

Tal como ya hemos apuntado, cabe buscar los inicios de la ordenación del territorio en España en la ordenación urbanística de las grandes aglomeraciones urbanas, para las que pronto se establecieron regímenes especiales (Madrid, Barcelona, Gran Bilbao y Gran Valencia). Como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>1020</sup>, la originalidad de esos regímenes radica más en los aspectos organizativos y competenciales que en los instrumentos de ordenación física de estos ámbitos territoriales, cuya solución tipo reside en la utilización del Plan General Municipal para la ordenación global del área metropolitana o comarca.

Como ejemplo de esa línea de configuración de específicos instrumentos de ordenación, se inscribió el Real Decreto-ley 11/1980, de 26 de septiembre, sobre revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid, aunque la lectura de su exposición de motivos nos pone de manifiesto una cierta victoria de las tesis municipalistas<sup>1021</sup>, tradicionalmente opuestas a la ordenación del territorio. Este Real

---

periferias de las áreas urbanas y metropolitanas, supuestamente en busca de ventajas ambientales y residenciales. En definitiva, la dispersión centrífuga de población y actividades estaba produciendo una importante reestructuración espacial y sectorial que llegó a calificarse de “*descentralización absoluta*” y de “*el cambio de las ciudades de imanes de crecimiento a focos de declive*”. Estos fenómenos resultaban sorprendentes, pues eran contrarios a las estrategias destinadas a detener y contrarrestar el crecimiento urbano de las ciudades metrópolis que se habían venido desarrollando y defendiendo históricamente, tanto en el entorno europeo (*new towns* inglesas) como en el español (núcleos de descongestión de Madrid). Estas estrategias resultaban ahora innecesarias, pues el desarrollo urbano concentrado había provocado su propia desconcentración. TERÁN TROYANO, Fernando de. “*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*”. *op. cit.* pp. 79-80.

<sup>1019</sup> Vid. artículos 10.1 y 32 del Texto refundido de 1976.

<sup>1020</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. *op. cit.* pp. 251-252. Estos autores reclamaban para estos espacios soluciones específicas que no es preciso justificar. No sólo en forma de respuestas organizativas *ad hoc* capaces de integrar las perspectivas supramunicipales y superpuestas a las tradicionales de la Administración municipal, sino también instrumentos de ordenación de escala no municipal, sino supramunicipal o territorial, que pudieran dar una respuesta coordinada al impacto de estas aglomeraciones en el territorio. Consecuentemente, junto al doble escalón organizativo municipal y metropolitano, debe distinguirse un doble escalón de planeamiento, que distinga los contenidos y competencias urbanísticas y territoriales.

<sup>1021</sup> “*La nueva situación institucional y política derivada del proceso democrático, demanda un mayor nivel de responsabilidades de las Corporaciones Locales y un mayor nivel de autonomía a la hora de formular documentos de planeamiento general que permitirán la ordenación urbanística de los respectivos municipios*”.



Decreto-ley incorporó como novedad más sobresaliente la figura de las “*directrices del planeamiento territorial y urbanístico metropolitano*”<sup>1022</sup>, descartando la opción de un PDTC, al considerarse esta figura inadecuada al no existir ni Plan Nacional ni planificación económica y social.

Por su parte, la nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975 introdujo el reconocimiento jurídico de las áreas metropolitanas con su régimen propio, y permitía la constitución de “Entidades Municipales Metropolitanas” para “*aquellas aglomeraciones urbanas, de elevada densidad demográfica y alto índice de expansión, consideradas en su conjunto, entre cuyos núcleos de población exista una vinculación económica y social que haga aconsejable la coordinación en el planeamiento y en la prestación de servicios del conjunto*”.<sup>1023</sup>

La necesidad de adaptar el planeamiento a la reforma de 1975 tuvo especial significación en el ámbito de Gran Valencia, pues se suscitaba el debate en términos de contraposición entre la necesidad de una ordenación global que atendiera a una realidad metropolitana insalvable y las aspiraciones individuales de los distintos municipios que, a partir de la promulgación de la Constitución, apelaban al respeto de su autonomía municipal. A esto se unía la crítica a la propia entidad Gran Valencia, dado su origen, naturaleza y composición, y a su falta de autoridad sobre los organismos inversores sectoriales estatales.

Tras unos primeros trabajos planteados en 1977 desde la óptica de los PDTC, opción desechada por razones de urgencia, en 1983 se inicia por Gran Valencia el

---

<sup>1022</sup> BOE núm. 237, de 2 de octubre. Estas “*directrices del planeamiento territorial y urbanístico metropolitano*” fueron novedosas por cuanto a que no eran reductibles a ninguno de los tipos de planeamiento del Texto refundido de 1976, aunque algunos elementos de su regulación, caracterizada por sus notas de dirección y coordinación, se asemejaban a los de los PDTC. Una diferencia respecto a éstos es su configuración como planeamiento de carácter necesario, pues su misma aprobación y existencia constituye un requisito *sine qua non* para la elaboración, tramitación y, consecuentemente, aprobación de los Planes Generales de los distintos municipios del área. Otra diferencia se refiere a su naturaleza jurídica, pues “*en ningún caso dichas directrices podrán establecer determinaciones que son de la exclusiva competencia municipal y que deberán fijarse en los correspondientes planes generales de ordenación*” (artículo 1.3). GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. *op. cit.* pp. 253-254. Sobre este mismo tema, *vid.* también BASSOLS COMA, Martín. “*El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 74-78.

<sup>1023</sup> Madrid ya tenía reconocida su área metropolitana y poseía su propio órgano gestor propio, por lo que Barcelona será la primera aglomeración urbana en acogerse a la nueva fórmula legal (Decreto-Ley 4/1974, de 24 de agosto). Se creó la correspondiente Entidad, con un ámbito coincidente con el del Plan Comarcal de 1953 (que ya resultaba pequeño, al dejarse fuera amplios espacios detectados por el Plan Director de 1968). El Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de la Entidad Metropolitana de Barcelona, aprobado en 1976, es un documento fundamental en la historia del planeamiento español. Afirma TERAN (“*Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*”. *op. cit.* p. 92) que sólo tangencialmente podría considerarse un plan territorial, dado el carácter minuciosamente urbano y desagregado del enfoque metodológico con que está desarrollado, pero también que, dada la amplitud del ámbito territorial que abarca, se plantea algunas propuestas voluntaristas de ordenación territorial. Sobre la reciente recuperación del Área Metropolitana de Barcelona (ejemplo seguido por el legislador gallego para el Área Metropolitana de Vigo) puede verse el siguiente trabajo: GRAU ÁVILA, Sebastián. “*De nuevo una institución metropolitana para el área metropolitana de Barcelona. Comentarios a la Ley 31/2010, del Parlamento de Cataluña*” in *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 263 enero-febrero 2011.

proceso de revisión del Plan General<sup>1024</sup>. Desechada la opción de un PDTC, era necesario buscar otras soluciones, que pasaban por la alternativa de la redacción de dificultosos Planes de Conjunto<sup>1025</sup>, que abarcarían a más de un municipio, o bien la redacción de Planes Generales de Ordenación Municipal por cada municipio.

Sin embargo, resultaba necesario que las distintas actuaciones territoriales y urbanísticas se llevasen a cabo de acuerdo con un mismo marco que sirviese de referencia tanto a los ayuntamientos como a las distintas consellerias competentes en materias con incidencia territorial, y terminó optándose por una ley especial del parlamento autonómico.

La Ley 5/1986, de 19 de noviembre, de la Generalitat, extinguió la Corporación Administrativa Gran Valencia. Esta ley no sólo significó el reintegro a los municipios que formaban parte de la misma de las competencias les eran atribuidas por la legislación urbanística (un error, visto desde una perspectiva histórica), sino que vino a establecer un nuevo marco para la coordinación territorial e introdujo la primera innovación legal por parte de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación territorial, al prever la elaboración de unas Normas de Coordinación Metropolitana, al margen de la regulación de los PDTC<sup>1026</sup>.

El mismo año de aprobación de la extinción de Gran Valencia, para abordar la problemática de esa área metropolitana e invocando el artículo 31.9 del Estatuto, que reconocía la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la Ley 12/1986, de 31 de diciembre, de la Generalitat, creaba el Consell Metropolità de l'Horta (CMH)<sup>1027</sup>.

---

<sup>1024</sup> GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo. *“La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General”*, op. cit. pp. 7 y 695-696.

<sup>1025</sup> Esta opción, concebida para necesidades municipales basadas en razones de expansión urbana e influencia recíproca, podía ser útil para aquellos casos en los que los ayuntamientos acordasen voluntariamente su redacción. Pero resultaba poco operativa para un ámbito como el de Gran Valencia, dado que se hubiese requerido un Plan de Conjunto de todos los municipios de esa área (opción de laboratorio más dificultosa que la de los PDTC), o bien varios Planes de Conjunto, lo que habría llevado en la práctica a la existencia de ámbitos ordenados de forma conjunta junto a otros no ordenados conjuntamente, no eliminándose los problemas de inmediatez y de influencia multilateral. Además, se trata de Planes de compleja tramitación administrativa, tanto para su formulación como para su modificación.

<sup>1026</sup> Según expresaba el preámbulo de la ley, publicada en el DOGV núm. 475, de 27 de noviembre de 1986: *“El desarrollo urbano de las ciudades no sujeto a una planificación previa, el escaso margen territorial de algunos municipios, o factores socio-económicos de los términos municipales, dan lugar a un fenómeno de crecimiento en el que se contienen dos realidades encontradas: la extensión de la edificación hasta su fusión con la de otros términos limítrofes, y la permanencia de la individualidad jurídica de los municipios. Esto conlleva el establecimiento de una interrelación en las áreas económicas que incide en la ordenación de espacios unificados desde el punto de vista fáctico, pero individualizados por razón de la personalidad jurídica diferenciada de los municipios, y que dan lugar al fenómeno del Área Metropolitana, como espacio físico intermunicipal condicionado y vinculado al desarrollo de una ciudad central o metrópoli”*.

<sup>1027</sup> Como afirmaba el preámbulo, la nueva realidad democrática demandaba una nueva distribución de poder que incrementase las posibilidades de participación de los municipios: *“en la vida social y política del Área Metropolitana en la que, indefectiblemente, se encuentran inmersos. En definitiva, se patentiza la exigencia de un reparto territorial del poder y no el simple reconocimiento paternalista de la autonomía municipal”*. Esta nueva entidad local nacía *“para solucionar los problemas y conflictos territoriales, urbanísticos y medioambientales de carácter supramunicipal”* y satisfacer, al tiempo, *“las aspiraciones de los Municipios de*

El artículo 3 de la citada Ley 12/1986, tras señalar como finalidades generales del CMH la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia, delimitaba ésta a las de *“ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transportes y su infraestructura, de acuerdo con las normas de coordinación en política de ordenación territorial y urbanismo y las que se deriven de las políticas sectoriales del Estado y el Consell de la Generalitat Valenciana”*. Para el ejercicio de sus competencias se atribuyeron al CMH las potestades propias de las entidades locales territoriales, y se previó también la posible delegación de competencias de la Administración autonómica, de la Diputación o de los municipios integrantes, siempre acompañados de los medios materiales o económicos.

Las Normas de Coordinación Metropolitana (NCM) se dictaron en cumplimiento del mandato contenido en la Ley 5/1986, que también deroga el viejo *“Plan General de Valencia y su comarca adaptado a la Solución Sur”*. Su ámbito territorial, contenido y tramitación se regulaba en los artículos 3 y siguientes de dicha ley, y las mismas –una vez aprobadas por el Consell- vincularían a los Ayuntamientos en la redacción o posterior modificación del planeamiento municipal y a los particulares.

Por otra parte, la Ley 5/1986 abría la posibilidad de extender el ámbito territorial de vigencia de las determinaciones de las futuras NCM a otros municipios *“cuando las circunstancias o los fines que se persigan con la coordinación así lo aconsejen”*, incorporando cierta flexibilidad para modificar su ámbito territorial.

Para salvaguardar la autonomía local, asegurar la adhesión inicial de las distintas Administraciones implicadas y garantizar la efectiva vinculación a sus determinaciones, la Ley 5/1986 estableció un procedimiento de elaboración y aprobación del documento que garantizase un amplio proceso de participación administrativa. Al establecerse una ley especial y no el régimen de los PDTC, el legislador optó por ignorar la participación de la Administración central del Estado, dándose por sentado que se asumirían sin más sus proyectos, y refiriéndose tan sólo a la participación de la Diputación provincial, de los municipios afectados y de las consellerías interesadas por razón de sus competencias<sup>1028</sup>.

La disposición transitoria primera del citado texto legal ordenaba la redacción de las NCM en el plazo de ocho meses desde la entrada en vigor de la ley, plazo que, extrañamente a como viene siendo habitual en nuestro Derecho, sí se cumplió. Así, con fecha 27 de julio de 1987, se adoptó la orden del entonces Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de aprobación inicial y apertura de información pública del documento<sup>1029</sup>. Tras numerosas reuniones de trabajo con los municipios afectados, se aprobaron definitivamente mediante Decreto 103/1988, de 18 de julio,

---

*encontrar una forma diferente de regir su territorio más eficiente, participativa y democrática, donde la tradicional jerarquización de las Administraciones Públicas se complemente con una distribución del poder y de las responsabilidades, dentro de un proceso de concentración activa, basado en el respeto a la autonomía local y a la exigencia de solidaridad supramunicipal”*. Un examen más extenso sobre las NCM y el CMH puede consultarse en nuestro trabajo: MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio y GARCÍA TOBARRA, Eduardo. *“L’Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada” op. cit.* pp. 593-599.

<sup>1028</sup> El artículo 5 de la Ley 5/1986 preveía que, finalizado el período de información pública, la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes daría audiencia del expediente a la Diputación Provincial y a los municipios a cuyo territorio afectaren las NCM por el plazo de un mes. Idéntico plazo se concedía a las consellerías afectadas.

<sup>1029</sup> DOGV núm. 646, de 18 de agosto de 1987; BOP núm. 205, de 29 de agosto; y BOE núm. 219, de 12 de septiembre.

del Consell<sup>1030</sup>. Pero, por una omisión sorprendente, su normativa no fue publicada oficialmente hasta 1993, una ausencia de publicidad que sembró algunas dudas acerca de su eficacia durante el período comprendido entre aquella aprobación y su efectiva publicación<sup>1031</sup>.

Las NCM fueron redactadas, pues, por la Administración autonómica y no por el CMH. Pese a la disolución del CMH a la que luego nos referiremos, las NCM nunca han sido expresamente derogadas, planteándose todavía hoy la cuestión de su posible vigencia<sup>1032</sup>.

Su normativa<sup>1033</sup> trataba de dar respuesta a una serie de determinaciones mínimas previstas en el artículo 3.2 de la Ley 5/1986<sup>1034</sup>. Esas determinaciones debían acompañarse de *“los estudios que justifiquen la elección de sus determinaciones, los documentos gráficos, normas y programas que requiera su realización, y las bases técnicas y económicas para el desarrollo y ejecución de las propias normas”*.

La normativa del documento afirmaba (norma 1) que este instrumento de ordenación tenía por finalidad la *“ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento municipal”*. El contenido del documento era sintetizado en la norma 16<sup>1035</sup>. Sobre este contenido se critica que el documento se autolimitara a la

---

<sup>1030</sup> DOGV núm. 875, de 25 de julio de 1988.

<sup>1031</sup> Publicación llevada a efecto mediante Resolución de 1 de septiembre de 1993 del entonces Director General de Urbanismo y Ordenación Territorial (DOGV núm. 2.109, de 23 de septiembre de 1993), por la que se procedió a publicar íntegra transcripción de la parte normativa, conforme a lo exigido en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *“para mayor difusión y mejor conocimiento del público”*.

<sup>1032</sup> Por parte del Director General de Evaluación Ambiental y Territorial, mediante informe de 5 de septiembre de 2012 en respuesta a una consulta urbanística formulada por un ayuntamiento a este respecto, se concluye que *“las NCM no se encuentran completamente derogadas sino que conservan su vigencia en todo aquello que no se opongan, contradigan o resulten incompatibles por normativa o planeamiento posterior, por lo que cabe tomarlas en consideración, si bien con carácter orientativo o coordinador”*.

<sup>1033</sup> Resultan de sumo interés, entre otras, las Normas 1-10 (fines, objetivos y ámbito de aplicación), 11-15 (vigencia, revisión y modificación), 16 (contenido), 18-19 (conservación de los recursos naturales), 24 (suelos de alto valor agrícola), 40-48 (paisaje y unidad ambiental de la huerta), 49-52 (patrimonio cultural), 53-63 (patrimonio arquitectónico y urbanístico), 69 (patrimonio etnológico), etc.

<sup>1034</sup> Estas determinaciones mínimas era las siguientes: *“a) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico; b) El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones, sistema de transportes, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía, tratamiento y vertido de residuos sólidos urbanos o industriales, defensa contra incendios, y otras análogas; c) Cualesquiera otras que se estimen convenientes para la adecuada ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento municipal”*.

<sup>1035</sup> *“Las Normas de Coordinación Metropolitana se refieren a los siguientes extremos: 1. Conservación, potenciación y regeneración de los recursos naturales y del paisaje; 2. Aptitud del suelo en relación con sus posibles usos y regulación de actividades, extensión de la urbanización, etc.; 3. Prevención y aminoración de riesgos, especialmente de inundación; 4. Protección, potenciación y regeneración del patrimonio cultural, arquitectónico, arqueológico y etnológico; 5. Infraestructuras básicas del transporte ferroviario metropolitano; 6. Infraestructuras básicas del viario metropolitano; 7. Sistema básico de infraestructuras relacionadas con el ciclo hidráulico; 8. Infraestructuras y medidas de ahorro energético; 9. Equipamientos y servicios: implantación, ubicación, accesibilidad, dimensionamiento y optimización de recursos; 10. Compatibilización general de usos y actividades, criterios sobre clasificación y calificación del suelo, afecciones territoriales y urbanísticas, etc.; 11. Bases*

coordinación de las distintas políticas sectoriales con el planeamiento urbanístico municipal, renunciando a establecer un modelo territorial metropolitano más completo. Pero en la práctica resultaba difícil políticamente ir más allá por cuanto que en diciembre de 1988 se aprobaría definitivamente el vigente Plan General de Ordenación Urbana de la capital.

Se produce la paradoja de que las NCM incorporan acríticamente el plan viario supramunicipal propuesto desde el Ayuntamiento de Valencia en su PGOU (como años atrás hiciera el *“Plan General de Valencia y su comarca adaptado a la Solución Sur”* respecto a la planificación viaria y ferroviaria estatal). Veinte años más tarde se producirá un capítulo similar respecto al Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia y la propuesta de infraestructura viaria contenida en el expediente de revisión simplificada del Plan General de Valencia.

La norma 2 aclaraba el inequívoco carácter vinculante de las NCM. Se establecía la inmediata vinculación del planeamiento urbanístico en tramitación a sus determinaciones *“en todos sus extremos”*, en tanto que para aquellos planes ya aprobados definitivamente se establecía un plazo máximo de dieciocho meses para su adaptación *“en los extremos que las contravinieren”*, mediante la oportuna modificación o revisión<sup>1036</sup>.

Años más tarde, para corregir algunas disfuncionalidades y conflictos puestos de manifiesto en el funcionamiento del CMH, la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de *l’Horta de València*, rediseñó el organismo para supuestamente clarificar *“los perfiles del ente metropolitano y su ámbito de actuación, así como para dotarlo de las condiciones necesarias para lograr una mayor efectividad en su gestión”*<sup>1037</sup>. La ley redelimitó las finalidades generales del CMH y recortó sensiblemente sus competencias, reduciéndose su ámbito competencial a *“la planificación conjunta y la gestión supramunicipal”* de unas pocas materias de carácter elemental y de escasa entidad política<sup>1038</sup>.

---

*económicas determinantes de la viabilidad de las propuestas, programas de actuación y evaluación económica”.*

<sup>1036</sup> Entretanto, quedaban *“suspendidas las licencias y prohibidas las ordenes de ejecución que impliquen obras, usos o actividades que resulten contrarias a ellas o pudieran dificultar su aplicación”* (Norma 4, in fine). Por otra parte, la norma 7 establecía, a modo de garantía, que: *“Si los Ayuntamientos o el Consell Metropolità de l’Horta”*<sup>1036</sup> *no adoptaran las medidas necesarias, en orden a la adaptación del planeamiento a las Normas de Coordinación Metropolitana en el plazo anteriormente señalado, la Comisión Territorial de Urbanismo podrá instar la inmediata suspensión del planeamiento vigente y proceder a la redacción de Normas Subsidiarias de Planeamiento, de carácter transitorio, en el plazo de seis meses”*. Dichas Normas Subsidiarias permanecerían en vigor hasta la definitiva adaptación del planeamiento municipal a las NCM. En caso de no producirse la adaptación en el plazo máximo de dos años, se posibilitaba la subrogación de la Comisión Territorial de Urbanismo en las competencias municipales y la del propio CMH, para la redacción y tramitación del planeamiento municipal (Norma 8).

<sup>1037</sup> La reforma pretendía ser de largo alcance. Para ello se abordó la participación de todos los municipios en la toma de decisiones, articulando una representación coherente con la pluralidad política existente en cada municipio y se creó una gerencia fuerte. También se estableció una nueva regulación de la financiación de la entidad, aunque sin alcanzar a disfrutar de una hacienda metropolitana efectiva lo que, unido a la ausencia de financiación estatal y autonómica, estuvo en el origen de muchos de los problemas que arrastró el CMH desde su origen.

<sup>1038</sup> Como eran: el servicio metropolitano del agua en alta, residuos sólidos, incendios y mataderos, además de otras competencias que voluntariamente decidiesen atribuirle las entidades integrantes, y en especial, cementerios, servicios funerarios y mercados.

Tras algunos años marcados por la ausencia de consenso en el seno del CMH, cuando no de obstrucción directa de su actividad, especialmente por parte de la ciudad de Valencia, la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat, argumentando la conveniencia de huir de formulas organizativas demasiado rígidas y la necesidad de buscar fórmulas de gestión más ágiles y eficaces, impuso la pura y simple desaparición del CMH<sup>1039</sup>.

### **C. La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio. Un texto legal prácticamente inédito**

La Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana (LOT)<sup>1040</sup>, parte en su exposición de motivos del concepto de ordenación del territorio establecido en la Carta Europea de 1983. Esta ley implica una clara manifestación de cambio y, a la vista de que otorga mayor extensión al concepto de ordenación del territorio ligándolo a la planificación económica, rompe en gran medida con las leyes que hasta aquel momento se habían elaborado por las demás CCAA.

Consecuentemente con la Carta Europea de 1983, en su artículo 4 establece como objetivos fundamentales de esta ley *“la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional y equilibrada del territorio de la Comunidad Valenciana”*.

Su exposición de motivos justifica la aprobación de este texto legal en la necesidad de disponer de un marco de ordenación territorial para resolver, desde una óptica supramunicipal, *“los complejos problemas territoriales que afectan específicamente a la Comunidad Valenciana”*<sup>1041</sup>. Apuesta para ello por una mayor

---

<sup>1039</sup> Para posteriormente, y bajo la inspiración del modelo catalán, mediante Ley 2/2001, de la Generalitat, de creación y gestión de Áreas Metropolitanas de la C. Valenciana, crear las dos entidades metropolitanas sectoriales actuales: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI) y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (EMTRE). La disposición derogatoria de la Ley 2/2001 señalará que *“quedan derogadas las leyes de la Generalitat Valenciana 12/1986, de Creación del Consell Metropolità de l’Horta, la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de l’Horta, así como la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l’Horta, y cuantas disposiciones se opongan, contradigan o resulten incompatibles con la presente ley”*. Al margen de las habituales tensiones y recelos entre las capitales y el resto de los municipios que integran un área metropolitana determinada y del cuestionamiento que de estas entidades se produjo tras la aparición en escena de las CCAA, la supresión del CMH tuvo mucho que ver el resultado de las elecciones municipales y autonómicas de 1999, con las que se configuró un nuevo mapa político. El partido que pasó a gobernar la Generalitat y la capital, no obtuvo la mayoría en el CMH (lo que significaba también no controlar las empresas públicas de él dependientes). Al que ya era partido mayoritario en prácticamente todos los niveles territoriales parecía que se le hacía inaceptable no controlar un CMH que administraba una aglomeración urbana que agrupaba a cerca del cuarenta por ciento de la población total de la Comunitat Valenciana.

<sup>1040</sup> DOGV núm. 1106, de 13.07.1989.

<sup>1041</sup> Como causas de estos problemas se apunta sin ambages al proceso concreto de crecimiento económico de la C. Valenciana, que *“ha dado como resultado un modelo territorial con fuertes desequilibrios, despilfarro de recursos, deterioro considerable del patrimonio natural y déficit de infraestructura y equipamientos colectivos”*. También *“la desigual distribución de un recurso básico como el agua, la superposición sobre la franja litoral de gran número de actividades (agricultura intensiva, desarrollo turístico, implantaciones industriales, procesos urbanizadores...) cuya compatibilización en el territorio se hace muchas veces imposible, los*

imbricación entre la planificación física y la económica al reconocer también abiertamente la “*insuficiencia de las actuaciones públicas territoriales*” llevadas a cabo hasta la fecha, en muchos casos, “*desligadas de la propia política económica general y de la política regional*”. Y concluye su diagnóstico reconociendo también la falta de coordinación de las distintas actuaciones sectoriales y de las “*decisiones de inversión*” de los distintos ámbitos competenciales.

Para dar respuesta a esos problemas territoriales crea toda una nueva gama de instrumentos de planeamiento territorial, asumiendo implícitamente, por una parte, la inadecuación de los PDTC, y, por otra, que la existencia de problemas diferenciados territorialmente (litoral congestionado; áreas metropolitanas; zonas con alto riesgo de inundación, erosión y desertificación; áreas deprimidas, etc.) hacía preciso abordar la tarea desde una visión global del territorio, estableciendo un marco estratégico previo de carácter general.

Para ello se crean, por una parte, dos instrumentos de ordenación del territorio de carácter global: el Plan de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana y el Programa de Ordenación del Territorio.

El Plan de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana es el instrumento de ordenación territorial de ámbito regional y carácter omnicomprensivo o global, siendo definido como el “*instrumento básico para el cumplimiento de los objetivos de la esta ley*”. Sus determinaciones mínimas son recogidas en el artículo 7 de la LOT, siendo análogas a las de los PDTC, aunque mucho más amplias y completas<sup>1042</sup>.

Su aprobación definitiva correspondía al Consell, mediante Decreto, a propuesta de la entonces Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, “*previo conocimiento de las Cortes Valencianas*” (artículo 42)<sup>1043</sup>.

Por su parte, el Programa de Ordenación del Territorio es la principal muestra del intento de vinculación, por parte de la Generalitat, de la planificación física o territorial con la económica. Es definido como un instrumento de coordinación que define los criterios, acciones y proyectos de interés territorial de la C. Valenciana para un período máximo de cuatro años (artículo 21), para su incorporación a los Programas Económicos Valencianos (artículo 22)<sup>1044</sup>. Entre sus principales funciones,

---

*déficit de infraestructuras básicas y equipamientos, la concentración de la población en un espacio superexplotado, etc. (...)*”. Con carácter previo a la aprobación de la Ley 6/1989, *vid.* TOMÁS CAPRI, Juan A. “*Problemática territorial y ordenación del territorio en el País Valenciano*”. Revista Valenciana d’Estudis Autònoms, núms. 5-6, Generalitat Valenciana, 1986. pp. 255-286.

<sup>1042</sup> El artículo 7 recoge un mínimo de 16 puntos, entre los que se recogía un amplio abanico de estudios e información (medio físico, información histórica del desarrollo municipal o comarcal, análisis económicos, etc.), limitaciones o condiciones de uso del litoral, determinación de áreas de preferente localización industrial, preferente localización de equipamientos supramunicipales, señalamiento de medidas técnicas y económicas para la protección del medio físico y gestión de los recursos naturales, definición de las prioridades de inversión pública de las políticas territoriales, etc.

<sup>1043</sup> El procedimiento de aprobación se recoge en los artículos 46 y 47 de la LOT. Destaca la participación de la Cámara legislativa autonómica, a la cual debía remitirse el documento, tras su aprobación inicial, para su conocimiento y debate, así como para, en su caso, presentación y votación de propuestas de resolución.

<sup>1044</sup> En relación a los Programas Económicos Valencianos (PEV), *vid.* SALOM CARRASCO, Julia. “*La política territorial de la Comunidad Valenciana*” in Cuadernos de Geografía, 58. 209-220. Valencia, 1995.

cabe destacar la de integrar los objetivos de la ordenación del territorio con la programación económica, definir la programación de inversiones de interés territorial o la de servir de marco orientador obligatorio para la elaboración de los presupuestos anuales autonómicos.

Debía ser redactado por la entonces Conselleria de Economía y Hacienda (artículo 39) y ser aprobado por el Consell (artículo 44).

La vinculación del Programa de Ordenación del Territorio con el Plan de Ordenación del Territorio es evidente a la vista de que, entre las determinaciones mínimas del segundo, se incluía la de suministrar al primero *“el marco adecuado para la asignación de los recursos oportunos”*. El distinto carácter de uno y otro instrumento los hacía complementarios.

Jamás se aprobó el Programa de Ordenación del Territorio, dejando en evidencia el intento de esta ley de imbricar la planificación física con la económica.

Por otra parte, se regulan por vez primera los Planes de Acción Territorial (PAT), que desarrollan las previsiones del Plan de Ordenación de la C. Valenciana y que pueden ser de carácter integrado o de carácter sectorial.

Los de carácter integrado se prevén para ámbitos más reducidos o subregionales y constituyen *“instrumentos supramunicipales de ordenación para desarrollar de forma coordinada, las políticas sectoriales y urbanísticas que tengan una finalidad común y específica dentro de un área territorial determinada”* (artículo 14), mientras que los de carácter sectorial fijan los criterios y orientaciones del Plan de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana, *“estableciendo las prioridades de las actuaciones y proyectos referidos a un sector determinado”* (artículo 13).

Las funciones de los PAT de carácter integrado eran recogidas en el artículo 16 de la LOT, siendo la primera y principal de ellas la de definir, de acuerdo con el Plan de Ordenación del Territorio, concretos objetivos y criterios de actuación de carácter territorial, para la integración de las actuaciones sectoriales supramunicipales, así como para la coordinación del planeamiento urbanístico municipal, a fin de resolver los problemas específicos de su ámbito territorial<sup>1045</sup>.

A la vista de las funciones encomendadas, el artículo 18 de la ley señalaba una serie de *ítems* de contenido, que se resumirían, por un lado, en una parte informativa de análisis territorial y de diagnóstico, y, por otro lado, en una definición de objetivos estratégicos, proyectos, criterios, directrices y normas. De entre todos esos puntos, hemos de destacar el que se refiere a la determinación expresa de las vinculaciones con los PAT de carácter sectorial que incidan en el mismo ámbito territorial.

Haciendo un paralelismo con los instrumentos de ordenación urbanística, los PAT de carácter sectorial se corresponderían con los Planes especiales, por tener análogas funciones, aunque a escala distinta (supramunicipal). Sus funciones eran señaladas de forma algo escueta en el artículo 15 de la ley, siendo la determinante la de establecer (también de conformidad con el Plan de Ordenación Territorial) los

---

<sup>1045</sup> El resto de funciones previstas eran: servir de base para la adopción de medidas *“para la protección, fomento, desarrollo y mejor aprovechamiento de los recursos productivos, naturales o culturales”*; concretar medidas a adoptar de cara al Fondo Europeo de Desarrollo Regional; evaluar el coste económico de las actuaciones previstas y establecer prioridades de ejecución; y justificar la viabilidad técnica y económica de las soluciones adoptadas.



objetivos y criterios de carácter territorial para las distintas actuaciones sectoriales, recogidos expresamente, al parecer de modo de ejemplo, la de *“regular el planeamiento, ejecución y gestión de los sistemas generales supramunicipales o comarcales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de los recursos”*. También hemos de destacar, por su incidencia con la política de planificación económica, la de suministrar al Programa de Ordenación del Territorio *“el marco para la programación y territorialización de los recursos sectoriales”*<sup>1046</sup>.

La redacción de los PAT de carácter integrado correspondía a la antigua Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, o bien a otra conselleria que recibiese el encargo del Consell, mientras que la redacción de los PAT de carácter sectorial correspondía a las distintas Administraciones en razón de su competencia. En ambos casos se requería el informe de la entonces Agencia de Medio Ambiente (artículo 38). La aprobación definitiva correspondía en ambos casos al Consell (artículo 43)<sup>1047</sup>.

Cabe llamar la atención sobre la previsión contenida en la disposición transitoria tercera de la LOT, según la cual podían aprobarse PAT de carácter integrado o sectorial aunque no se hubiese aprobado el Plan de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana. Parece, pues, que el legislador era consciente de la mayor complejidad y dificultad para la redacción del Plan de Ordenación del Territorio y de la mayor sencillez y urgencia para la redacción de los PAT.

Por último, la ley recoge también la figura de los Proyectos de Ejecución, que eran proyectos de obras públicas referidos a *“actuaciones territoriales concretas”* que debían ajustarse a los anteriores instrumentos de ordenación (artículo 28). Su redacción correspondía a las distintas Administraciones públicas *“y a las instituciones, entidades y personas físicas o jurídicas que vengan obligadas a su ejecución”* (artículo 40)<sup>1048</sup>.

En consecuencia, la ley consuma el abandono definitivo de los PDTC y crea los nuevos instrumentos citados con el fin de ofrecer un *“marco territorial global y flexible, no determinista, que sirva también de referencia a las actuaciones de las distintas Administraciones”*, respetando *“en lo posible”* las competencias urbanísticas municipales.

---

<sup>1046</sup> El contenido de los PAT de carácter sectorial era detallado en el artículo 17 de la LOT, destacando la previsión de su articulación con el planeamiento urbanístico municipal existente y con los PAT de carácter integrado, *“determinando expresamente las vinculaciones que se creen”*.

<sup>1047</sup> El procedimiento de elaboración y aprobación se recoge básicamente en los artículos 54 y 55 de la LOT. Destaca la participación, en todo caso, de la entonces Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, ya sea mediante previa audiencia antes de la aprobación definitiva por el Consell en el caso de los PAT de carácter sectorial, ya sea para proponer al Consell la aprobación definitiva en el caso de los PAT de carácter integrado. También destaca, en el caso de los PAT de carácter integrado, la participación de la correspondiente Comisión Territorial de Urbanismo, así como la preceptiva audiencia a las corporaciones locales afectadas por plazo de dos meses. Por su parte los artículos 19 y 20 detallan la documentación que debían contener ambas clases de PAT.

<sup>1048</sup> Vid. los artículos 29 y 30 de la LOT. Aunque no podían contravenir las determinaciones del planeamiento superior, sí podían introducir modificaciones no sustanciales a fin de adecuarse a la fisonomía del territorio o al planeamiento urbanístico municipal. También cabe destacar la posibilidad de que el Consell otorgase *“cláusula de excepción”* respecto a algunos aspectos de la normativa urbanística (porcentaje de ocupación de suelo o del volumen edificable).

El artículo 62 de la LOT señalaba escuetamente que los Planes Generales de Ordenación Urbana “*tendrán en cuenta*” las determinaciones del Plan de Ordenación de la C. Valenciana y de los PAT, “*estableciendo la debida coherencia en las previsiones relativas a su desarrollo*”. No se refería al resto de instrumentos de ordenación territorial y no contemplaba tampoco con carácter general previsión alguna sobre si la vinculación del planeamiento municipal debía ser inmediata o no. En cambio, la disposición transitoria primera de la LOT sí afirmaba que el planeamiento urbanístico municipal aprobado definitivamente debía ser modificado o revisado en cuantos extremos contradijesen el Plan de Ordenación del Territorio en el plazo de dos años.

La insuficiencia de estas previsiones legales justificaba, según el parecer de PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO<sup>1049</sup>, la continuación del paralelismo con la legislación estatal en la incorporación de la solución prevista por ésta para aquellos supuestos de conflicto entre actuaciones públicas concretas sobre el territorio y las previsiones del planeamiento urbanístico municipal (el artículo 180 del Texto refundido de 1976), pues, si bien *a priori* los Proyectos de Ejecución debían ser conformes con el planeamiento urbanístico, el Consell podía aprobar una cláusula de excepción respecto a éste.

En este punto se echaba en falta una más completa regulación que atribuyese claramente una superior jerarquía del total conjunto de instrumentos de ordenación territorial sobre los de ordenación urbanística, si bien teniendo en cuenta su distinto carácter e intensidad, en función de si sus determinaciones fueran de aplicación directa o bien directrices, orientativas o vinculantes, para la redacción del planeamiento municipal.

Se estima positiva la previsión en el procedimiento de elaboración de los PAT de carácter integrado de un “documento de avance”<sup>1050</sup>, que debía someterse a información de los municipios afectados durante un mes. De esta forma, se aseguraba su consulta y participación en el procedimiento, posibilitando desde el inicio de la tramitación del documento una fase de concertación previa o negociación con los municipios. Pero, sin embargo, por ejemplo, no se contemplaba la posibilidad de que un PAT de carácter integrado pudiese clasificar directamente terrenos como suelo no urbanizable, posibilidad que sí se contemplará más adelante cuando se proceda a la reforma legal de esta figura<sup>1051</sup>.

---

<sup>1049</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco. “*Derecho urbanístico valenciano*”. 2ª ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999. pp. 259-260.

<sup>1050</sup> Este avance debía contener una exposición de la problemática específica que se trataba de resolver con el PAT, los objetivos del mismo, su ámbito territorial, los criterios de actuación y el plazo de ejecución previsto para la redacción del documento (artículo 55.2 de la LOT). Se observa en este punto un cierto paralelismo con el documento de avance de plan que previsto en el artículo 26 del Texto refundido de 1976 (artículo 103 del Texto refundido de 1992), convertido luego en documento de Concerto Previo del Plan General municipal con la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la C. Valenciana (LRAU).

<sup>1051</sup> Sin embargo, discrepamos de la opinión de BELENGUER MULA (*in* VV.AA. “*El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*”. Centro de Estudios DELTA. Valencia, 2004. p. 19), cuando afirma que debía resultar ineludible que cuando un PAT de carácter integrado incidiese en la ordenación estructural de un planeamiento general municipal, tal actuación conllevara *ex lege* el inicio de la revisión de dicho planeamiento municipal, de modo que la aprobación definitiva de ese PAT determinase el inicio del

En este orden de cosas, y respecto a los PAT de carácter sectorial, se plantea una doble opción: o bien configurarlos como unas meras directrices de coordinación del planeamiento urbanístico municipal, debiendo posteriormente ser desarrollados o incorporados al mismo, o bien conferirles un carácter ejecutivo inmediato.

Según BELENGUER MULA, resultaba aconsejable incidir en el carácter ejecutivo de los PAT de carácter sectorial, en la medida en que, al poder tener éstos por objeto la implantación de infraestructuras, equipamientos o servicios supramunicipales, entre otras funciones, no tenía justificación desde un punto de vista práctico, condicionar su eficacia a la posterior incorporación de sus determinaciones al planeamiento urbanístico municipal, máxime si se trata de infraestructuras o construcciones que deben dar un servicio supramunicipal<sup>1052</sup>.

Por ello debía habilitarse la posibilidad de que los PAT de carácter sectorial pudiesen claramente modificar directamente determinaciones del planeamiento urbanístico municipal, sin necesidad de desarrollo urbanístico posterior, a fin de evitar que los mismos quedasen reducidos a meros ejercicios teóricos.

En definitiva, con este sistema de ordenación territorial se trató de recuperar de nuevo tímidamente la óptica “desde arriba”, tan rechazada anteriormente al clamor de la constitución de las primeras corporaciones locales democráticas. Se apostó por unos nuevos instrumentos supramunicipales apriorísticos que debían definir el modelo territorial de la C. Valenciana, como marco de referencia que contuviese, a su vez, unos criterios o directrices generales para el planeamiento urbanístico municipal, que superase la dificultad evidente de una planificación creada desde la fragmentación administrativa y la óptica exclusivamente sectorial.

En todo caso, la vinculación de estos instrumentos sobre el planeamiento urbanístico municipal exigía articular la participación de los municipios en el procedimiento de tramitación y aprobación del planeamiento territorial.

Pero, al mismo tiempo, la LOT no se limitó sólo a diseñar este sistema de instrumentos de ordenación territorial, pues también contenía un capítulo IV que regulaba directamente determinados aspectos específicos del régimen del suelo referidos al patrimonio y al medio ambiente rural, al paisaje, a la protección del suelo agrícola, a los recursos hidráulicos, así como determinados criterios para la implantación de los equipamientos e infraestructuras supramunicipales<sup>1053</sup>. Incluso también contenía un capítulo de régimen disciplinario con un elenco de infracciones y sanciones de aplicación “*sin perjuicio de las responsabilidades que procedieran en aplicación de disposiciones legales que, por su contenido urbanístico o medioambiental, incidan en el uso y destino del territorio*” (artículo 95), siendo la primera ley autonómica en establecer un régimen disciplinario sobre estas materias.

---

procedimiento de revisión del Plan General afectado. Entendemos más razonable que sea el propio PAT el que concrete, en cada caso, si debe procederse o no a tal revisión.

<sup>1052</sup> BELENGUER MULA (in VV.AA. “*El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana*”. op. cit. pp. 19-20), El autor considera que los PAT de carácter sectorial debían poder configurarse como proyectos que ordenasen las obras necesarias, aun a nivel básico, cuando éstas abarcasen a varios términos municipales, a fin de posibilitar su inmediata ejecución.

<sup>1053</sup> La explicación a la inclusión de normas de directa aplicación junto a los instrumentos de ordenación territorial está en que la ley parte de la “*distinción entre las consideraciones a corto y a medio o largo plazo*” (apartado III de la exposición de motivos).

Tal vez la ley no confiara demasiado en las posibilidades reales de la Administración de la Generalitat para aprobar los distintos instrumentos de ordenación territorial diseñados (al menos a corto o medio plazo) y que pretendiera con esas normas de regulación directa cubrir el déficit administrativo de planeamiento.

Debe quedar claro, en todo caso, que una política de ordenación territorial no puede realizarse cubriendo esos déficits de esta manera, aunque también es cierto que, más importante que el número de planes es su contenido real y, aún más, su selectividad y su capacidad para resolver eficazmente los problemas que deben afrontar<sup>1054</sup>.

Por otra parte, y en otro orden de cosas, como critica ENÉRIZ OLAECHEA<sup>1055</sup>, se echan en falta en la ley instrumentos de coordinación y cooperación más elaborados, fundamentalmente entre la Administración del Estado y de la Generalitat, dado que se confía en exceso sin más en el ofrecimiento de *“las bases de los acuerdos de cooperación que resulten necesarias”* (artículo 7.11)<sup>1056</sup>. Igualmente, al igual que ocurría con los PDTC, resulta criticable la falta de un sistema de gestión, como en la ley catalana.

Por último, hemos de dejar constancia de algunas leyes autonómicas sectoriales de clara incidencia territorial aprobadas durante estos años. La primera es la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de la Generalitat, de Carreteras de la C. Valenciana, que tiene una especial importancia porque bajo su amparo se aprobaron los dos primeros Planes de Carreteras como PAT de carácter sectorial.

El preámbulo de esta ley señala que *“la promulgación de la Ley de Ordenación del Territorio viene a definir el marco en que debe encuadrarse la planificación sectorial de carreteras y establece los mecanismos para resolver los conflictos entre la planificación sectorial y la planificación territorial general”*. Por su parte, afirma en su artículo 16.2 que el Plan de Carreteras de la C. Valenciana tendrá la naturaleza de PAT de carácter sectorial de los previstos en el artículo 113 de la LOT.

También el artículo 7.3 de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de las Aguas Residuales de la C. Valenciana, define expresamente al Plan Director de Saneamiento y Depuración de la C. Valenciana como PAT de carácter sectorial de los previstos en la LOT.

Por otra parte, y como contrapunto, hemos referirnos también a la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, Forestal de la C. Valenciana y a la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la C. Valenciana. En estas leyes, y a diferencia de otras CCAA, se optó por regular sus respectivos instrumentos de ordenación ambiental al margen de la regulación contenida en la LOT, aunque tal vez por su especificidad medioambiental y por la

---

<sup>1054</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio...”*. op. cit. p. 143.

<sup>1055</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. *“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”*. op. cit. p. 82.

<sup>1056</sup> Pronto el Tribunal Constitucional empezará a recordar la exigencia de mecanismos de coordinación y cooperación, a fin de que las distintas Administraciones puedan ejercer sus respectivas competencias respetando las ajenas que tengan también incidencia o repercusión en un mismo territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. SSTC 149/1991 (fundamento jurídico 1.B), y 36/1994 (fundamento jurídico 3).

prevalencia de las determinaciones de sus instrumentos sobre el resto de la planificación física, tal como reconocerá la jurisprudencia constitucional.

**a) El intento de redacción del Plan de Desarrollo Urbanístico de la C. Valenciana**

La disposición transitoria segunda de la LOT establecía que antes del transcurso de tres años desde su entrada en vigor, el Consell debía presentar ante las Cortes Valencianas el Plan de Ordenación Territorial de la C. Valenciana. Pero el geógrafo BURRIEL DE ORUETA<sup>1057</sup>, responsable por entonces en el Consell de la cartera de obras públicas, urbanismo y transportes, reconoce que su conselleria, responsable de la elaboración de dicho documento, tomó pronto conciencia de la dificultad de disponer del mismo en ese plazo de tiempo. Además, la conselleria volcó buena parte de sus esfuerzos durante esos años en la aprobación definitiva del planeamiento general municipal, considerado entonces una prioridad política, pues, como ya hemos visto, a mediados de los años ochenta, una buena mayoría de los municipios valencianos todavía no disponían de Plan General de Ordenación Urbana. Por otro lado, no se consideraba políticamente presentable una modificación del plazo previsto en la ley.

A fin de dar una salida al problema del incumplimiento del plazo previsto legalmente, se optó obviar el Plan de Ordenación del Territorio y redactar alternativamente un *“Plan de Acción Territorial, de carácter integrado, sobre Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana”*, apoyándose para ello en la previsión contenida en la disposición transitoria tercera de la propia LOT, que –recordemos– establecía que *“en tanto no esté aprobado el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, el Consell de la Generalitat podrá impulsar y aprobar Planes de Acción Territorial, de criterios de carácter sectorial o integrado siempre que los objetivos de dichos planes se adecuen a los objetivos de esta Ley”*. De esta forma, y con apoyo también en la disposición adicional primera de la LOT, se aprueba por el Consell el Decreto 45/1991, de 20 de marzo, de cooperación y coordinación administrativa para la redacción de este PAT<sup>1058</sup>.

Apunta PÉREZ ANDRÉS<sup>1059</sup>, que la falta de previsión en la LOT de instrumentos de coordinación o de articulación interadministrativa de intereses supramunicipales se quiso suplir con la composición de la Comisión de Redacción de este PAT prevista en el citado Decreto 45/1991, denominándose precisamente *“Comisión Técnica de Redacción y Coordinación”*.

---

<sup>1057</sup> BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. *“La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)”*. op. cit. La primera dificultad derivaba de la falta de experiencia, tanto política como técnica, dado que la tarea de abordar un documento de estas características era hasta entonces inédita en España. De todos modos, y en definitiva, se trataba de un tipo de documento omnicompreensivo y omniregulador de muy difícil elaboración.

<sup>1058</sup> DOGV núm. 1533, de 02.05.1991. Por su parte, en la Orden de 15 de mayo de 1991, de la entonces Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, se establecen las normas de funcionamiento interno de la comisión técnica de redacción y coordinación para la elaboración del PAT (DOGV núm. 1552, de 28.05.1991).

<sup>1059</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. op. cit. pp. 517-518). Sobre la participación administrativa en la misma véanse los artículos 13 a 16 del Decreto.

Este PAT de Desarrollo Urbanístico (conocido como PDU) fue presentado en 1995 en un documento titulado *“Estrategias de Vertebración Territorial”*<sup>1060</sup>.

El PDU constituye el primer intento de documento de planeamiento territorial de ámbito regional en la historia del planeamiento valenciano. Al examinarlo, encontramos una formulación de contenidos y funciones como las que tradicionalmente definían estos instrumentos de planeamiento regional de carácter fundamentalmente físico, contemplando los tres grandes componentes habituales de la estructura territorial, esto es, el sistema urbano<sup>1061</sup>, el sistema de espacios naturales<sup>1062</sup> o medio físico y el sistema de infraestructuras de comunicación<sup>1063</sup>. El documento contenía un apartado de directrices de ordenación territorial, difería a una serie de PATs la ordenación de determinados aspectos (Litoral, Medio Rural y Espacios Naturales de Interés) y áreas territoriales (Valencia, Alicante-Elx, y Castellón), e incluía un conjunto de propuestas de estrategias de diversa índole<sup>1064</sup>.

El anuncio del sometimiento del PDU al trámite de información pública por un plazo de dos meses salió a finales de 1995, ya en vísperas de las elecciones autonómicas que condujeron al cambio en el mapa político autonómico valenciano, pasando a la Generalitat Valenciana a ser gobernada por las fuerzas políticas conservadoras. No se resolvió el trámite de información pública y el documento – elaborado por el anterior gobierno socialista- quedó entonces olvidado y nunca se aprobó.

Este Plan (que sin duda hubiera sido provechoso culminar, pero que quedó guardado en las vitrinas para uso interno) resulta de una gran importancia historiográfica por ser la primera reflexión acerca de cómo podría abordarse entonces un instrumento de ordenación del territorio de ámbito regional valenciano. Y porque

---

<sup>1060</sup> GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. *“Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del PDU (Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana)”*. Valencia, 1995. Unos años antes tuvo lugar la publicación de un interesante trabajo preparatorio: *“Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo”* (GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Valencia, 1993), que, a su vez, se acompañó de la firma de un “acuerdo de cooperación interadministrativa” entre Andalucía, Murcia, C. Valenciana, Cataluña y las Islas Baleares. BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. *“La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)”*. op. cit.

<sup>1061</sup> Plantea un “Sistema Urbano Valenciano” jerarquizando diversos núcleos urbanos en seis niveles según su tamaño funcional (capital regional, capital subregional, capital provincial, centro de demarcación territorial, centro de distrito territorial y cabecera de área funcional), delimitando las áreas de influencia de éstos, con la finalidad de ofrecer una propuesta de localización de equipamientos y servicios públicos básicos, desde la óptica de la equidad territorial y de la accesibilidad. También se escogieron algunos núcleos rurales para diseñar un esquema de “núcleos de apoyo al sistema rural”.

<sup>1062</sup> El documento propone un “Sistema Valenciano de Espacios Naturales de Interés”, que era conformado en diferentes niveles: Espacios Naturales Principales, Espacios Naturales Secundarios, Corredores y Filtros, y Puntos de Interés Singular.

<sup>1063</sup> Interesa destacar que la propuesta de carreteras autonómicas previstas en el PDU será recogida en el II Plan de Carreteras valenciano, que será aprobado como PAT de carácter sectorial en marzo de 1995.

<sup>1064</sup> Refiere BURRIEL DE ORUETA [*“La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)”*. op. cit.] que el documento trataba con rigor y amplitud los puntos citados, considerados básicos en la ordenación del territorio, y que serían en años posteriores el contenido central de, por ejemplo, las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco de 1997 o de las Bases y Estrategias de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1998.

buena parte de los estudios y diagnósticos que contenía fueron utilizados posteriormente.

Los nuevos responsables políticos de la entonces Conselleria de Obras Públicas Urbanismo y Vivienda contrataron en 1996 una asistencia técnica para la elaboración del *“modelo territorial de la Comunidad Valenciana”*<sup>1065</sup>. De aquel contrato sólo se conocerán años después tres publicaciones divulgativas, que beben, en parte, de la elaboración previa del PDU: las *“Bases para el Consenso”* (2000)<sup>1066</sup>, *“Grandes retos”*<sup>1067</sup> (2001) y las *“Hipótesis del modelo territorial”*<sup>1068</sup> (2002).

De esta última publicación, más extensa que las otras dos anteriores, puede destacarse la inclusión de un apartado dedicado específicamente al paisaje, que incluye ya varios tipos de “unidades paisajísticas”, así como la división y organización del territorio valenciano en 15 “áreas funcionales”, consideradas como ámbitos territoriales idóneos para su posterior ordenación mediante PATs.

También cabe destacar la figura de los “Proyectos Singulares de Interés Regional”, que eran proyectos a realizar a largo plazo y que requerían de la participación de otras Administraciones públicas<sup>1069</sup>. Para estos proyectos se posibilitaba la entrada a la colaboración privada.

---

<sup>1065</sup> Como curiosidad, apunta BURRIEL DE ORUETA [*“La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)”*. op. cit.] que el contrato de la consultora privada de asistencia técnica para la elaboración de dicho modelo territorial se adjudicó por 275 millones de pesetas, contrastando este dato con los de la elaboración del anterior documento del PDU, realizado desde los propios servicios técnicos de la Administración autonómica con alguna colaboración especial de especialistas universitarios. Ante las críticas recibidas por repetir un trabajo, se justificó por parte de los responsables de la conselleria que el PDU *“no era más que un avance”*, siendo esta apreciación discutible, porque se trataba de un documento que ya se había sometido a información pública.

<sup>1066</sup> GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Subsecretario de Urbanismo y Ordenación Territorial. *“Bases para el consenso. Un diagnóstico percibido sobre el territorio valenciano”*. Valencia, 2000. Esta breve publicación recoge los principales resultados de un proceso de participación institucional realizado para la definición del *“modelo territorial de la Comunidad Valenciana”*, al que fueron invitados más de 1.000 instituciones y grupos sociales. Se considera interesante observar, por ejemplo, cómo en una valoración de 0 a 10, la necesidad de establecer unas directrices para coordinar el planeamiento sectorial alcanza un 8,97 y un 8,65 la coordinación de los planes municipales.

<sup>1067</sup> GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. *“Grandes retos para la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana”*. Valencia, 2001. En esta publicación se adelantan algunas conclusiones sobre el diagnóstico territorial realizado y se apuntan 14 grandes objetivos (retos) de ordenación territorial. Como curiosidad, en este documento ya se utiliza claramente el término “Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana” en lugar de la terminología empleada para las figuras de planificación territorial de la legislación todavía vigente por entonces (LOT).

<sup>1068</sup> GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. *“Hipótesis de modelo territorial de la Comunidad Valenciana”*. Valencia, 2002. En opinión de BURRIEL DE ORUETA [*“La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)”*. op. cit.], se trata de un producto bien presentado, *“pero con poco contenido detrás”* y con pocas aportaciones destacables.

<sup>1069</sup> Un ejemplo era la conocida “Ruta Azul”, que pretendía una reordenación de las infraestructuras que transcurren próximas al litoral entre Valencia y Sagunto, para la posterior urbanización de amplias zonas.

En definitiva, tras el cambio de gobierno en la Generalitat, se percibe un replanteamiento de la política territorial autonómica, que parece entrar en una fase de menor prioridad: se suprime el Consell Metropolità de l'Horta (1999) y se inicia la elaboración de diversos instrumentos de ordenación territorial, pero sólo se aprueba definitivamente una mínima parte de ellos, y todos de carácter sectorial: el segundo Plan de Carreteras en 1995<sup>1070</sup>, el Plan Integral de Residuos (PIR) en 1997<sup>1071</sup>, el Plan Eólico en 2001<sup>1072</sup>, el segundo Plan Director de Saneamiento y Depuración en 2003<sup>1073</sup>, y el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación en la C. Valenciana (PATRICOVA) en 2003<sup>1074</sup>.

Esta realidad contrasta con la efervescente y sobredimensionada actividad urbanizadora promovida desde ayuntamientos de todo signo político<sup>1075</sup> y la propia Generalitat (principalmente a través del Instituto Valenciano de la Vivienda, IVVSA) al calor de las políticas de promoción de vivienda protegida<sup>1076</sup>, favorecida por la entrada en vigor del euro y por unos tipos de interés bajos, e incrementada exponencialmente tras la aprobación de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística de la C. Valenciana (LRAU)<sup>1077</sup> y la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del Suelo y Valoraciones (el sector de la construcción ya representaba en 1994 el 7'4% del PIB valenciano y el 8'1% del empleo regional)<sup>1078</sup>.

---

<sup>1070</sup> Mediante Decreto 23/1995, de 6 de febrero, del Consell (DOGV núm. 2463, de 6.03.1995).

<sup>1071</sup> Decreto 317/1997, de 24 de diciembre, del Consell (DOGV núm. 3160, de 13.01.1998), modificado por el Decreto 32/1999 (DOGV núm. 3449, de 08.03.1999)

<sup>1072</sup> Este plan es caracterizado como PAT de carácter sectorial tramitado al amparo de la LOT, tal como se recoge expresamente en el acuerdo aprobatorio del Consell, de 26 de julio de 2001 (DOGV núm. 4054, de 31.07.2001).

<sup>1073</sup> El primero se había aprobado mediante Decreto 7/1994, de 11 de enero, del Consell (DOGV núm. 2189, de 20.01.1994) y el segundo se aprobará mediante Decreto 197/2003, de 3 de octubre, del Consell (DOGV núm. 4604, de 8.10.2003).

<sup>1074</sup> Acuerdo del Consell, de 28 de enero de 2003 (DOGV núm. 4429, de 30.01.2003).

<sup>1075</sup> A destacar, de norte a sur del país, los millones de metros cuadrados de reclasificaciones de suelo propuestos o aprobados en Cabanes-Oropesa (sector Marina d'Or Golf), Burriana (sector golf Sant Gregori), Sagunt (sector Río Palancia), Puig de Santa Maria (sector Nord), Benaguasil (sector Molí Nou), Riba-roja de Túria (sector Porxinos), La Nucía (sector La Serreta), Altea (sector L'Algar) o Alicante (sector Rabasa).

<sup>1076</sup> Ejemplos notables de esta actividad del IVVSA y sus discutibles empresas mixtas (Derecho de la Competencia), que mediante sectores de reclasificación de suelo pretendió levantar auténticas "nuevas ciudades" en Valencia (sector La Torre), Catarroja (sector Catarroja Nou Mil.leni), Manises (sector Gran Manises), entre las más llamativas. Pueden verse las cifras de la evolución del mercado inmobiliario de viviendas libres (principales y no principales) y de protección pública iniciadas y finalizadas en la Comunitat Valenciana y su comparativa con el total de España y con diversos Estados de la Unión Europea in MIRALLES I GARCIA, Josep Lluís. *"El darrer cicle immobiliari al País Valencià. O el progrés de la misèria"*. Fundació Nexè. Barcelona, 2014. pp. 14 y ss.

<sup>1077</sup> DOGV núm. 2394, de 24.11.1994.

<sup>1078</sup> Según Josep Vicent BOIRA (*op. cit.* pp. 117-118 y 164) desde mediados de la década de 1990 se estaba gestando un cambio estructural de la economía valenciana. El año 2000 el sector de la construcción alcanzará un 11% del PIB y un 14'8% de la ocupación. Desde 1988, el peso de este sector superará siempre la media española. El autor destaca el peso de las viviendas familiares sobre el total de la edificación en dicho en la Comunitat Valenciana, con crecimientos porcentuales anuales intensos: el 19% entre 1988 y 1992 (cuando la media española fue del 3'4%) y, tras un paréntesis entre 1993 y 1996 (con crecimiento del 0'3%), nuevamente una intensa subida del 11% entre 1997 y 2001 (por un 8% español). Y de forma inversa, las exportaciones valencianas disminuían dentro del conjunto del Estado, pasando de representar el 17% en 1985, el 15% en 1995, el 13% en 2002 y el 9'3% en 2011. El Programa de Actuación Integrada (PAI) se erigirá en el emblema del auge del sector constructivo, en el



Muchos de los planes entonces aprobados serán anulados años después por los Tribunales de Justicia, principalmente por carecer del preceptivo informe del organismo de cuenca sobre disponibilidad de recursos hídricos.

Sin embargo, sí cabe reconocer el trabajo realizado por la Administración autonómica a lo largo de los años noventa para la elaboración de una cartografía (Sistema de Información Territorial), escasa hasta entonces, y que debía servir de base necesaria tanto para la elaboración del planeamiento territorial como para planeamiento urbanístico municipal<sup>1079</sup>.

#### **b) Los Planes de Acción Territorial de finalidad urbanística y la flexibilización del sistema de ordenación**

La LOT se verá afectada unos años después de ser promulgada por la LRAU. Unos años antes, se había promulgado también la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable<sup>1080</sup>, que no afectaría directamente a nuestra materia de estudio, aunque supone un destacado avance en la ordenación del suelo no urbanizable, categoría de suelo habitualmente olvidada por la planificación urbanística.

Pocos años atrás, el Estado había procedido a dictar la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y posteriormente el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El Texto refundido estatal 1/1992 contenía tres tipos de normas: *plenas*, *básicas* y *supletorias*. Las últimas podían ser desplazadas por la legislación autonómica, y por ello la LRAU sustituirá, en su mayor parte, la legislación “supletoria” estatal<sup>1081</sup>.

---

identificador y símbolo de una época. Sobre los datos del PIB valenciano, empleo, su relación con el sector de la construcción y evolución del precio de la vivienda, *vid.* asimismo MIRALLES I GARCIA, Josep Lluís. “*El darrer cicle immobiliari al País Valencià. O el progrés de la misèria*”. *op. cit.* pp. 14 y ss.

<sup>1079</sup> *Vid.* Orden de 8 de marzo de 1999, de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se declaran de necesaria observancia en la redacción de los planes urbanísticos o territoriales que se formulen en el ámbito de la C. Valenciana determinadas cartografías temáticas y estudios integrantes del Sistema de Información Territorial publicados por esta conselleria (DOGV núm. 3456, de 17.03.1999), modificada por la Orden de 15 de febrero de 2000, por la que se amplían dichas cartografías temáticas (DOGV núm. 3691, de 18.02.2000). Esa cartografía se refiere a los siguientes aspectos: delimitación del riesgo de inundación a escala regional; vulnerabilidad a la contaminación de las aguas subterráneas por actividades urbanísticas; accesibilidad potencial a los recursos hídricos; afecciones que inciden en la planificación territorial y urbanística; litología, aprovechamiento de las rocas industriales y riesgo de deslizamientos; el suelo como recurso natural: fisiografía, capacidad de uso del suelo, erosión actual y erosión potencial; previsiones de población y vivienda para el planeamiento urbanístico; y planeamiento urbanístico.

<sup>1080</sup> DOGV núm. 1806, de 17.06.1992). Esta ley fue puntualmente modificada por la Ley 2/1997, de 13 de junio (DOGV núm. 3014, de 16.06.1997).

<sup>1081</sup> En materia de planeamiento, la LRAU mantiene una terminología similar a la establecida en la legislación estatal, pero contiene una nueva regulación de tipos de planes urbanísticos, da un nuevo significado a los conceptos de suelo urbano y urbanizable, e introduce como novedad principal la posibilidad de que el planeamiento de desarrollo pueda modificar el planeamiento general, además de la posibilidad de que dicho planeamiento de desarrollo pueda serlo de aprobación definitiva municipal. Pero el cambio más destacable se

De esta manera, la disposición final primera de la LRAU declaró la incompatibilidad de determinados preceptos del Texto refundido 1/1992, al establecer la norma autonómica una regulación específica de algunas materias.

En materia de planeamiento, la LRAU mantiene una terminología similar a la establecida en la legislación estatal, pero, sin embargo, y en resumidas cuentas, contiene una nueva regulación de tipos de planes urbanísticos, da un nuevo significado a los conceptos de suelo urbano y urbanizable, desglosa las determinaciones de los planes diferenciándolas con los conceptos de ordenación estructural y pormenorizada, rompe con la tradicional jerarquía de los planes al introducir la posibilidad de que el planeamiento de desarrollo pueda modificar el planeamiento general, además de la posibilidad de que dicho planeamiento de desarrollo pueda serlo de aprobación definitiva municipal.

Las intenciones del nuevo texto legal se expresan en su preámbulo, en el que se afirma que: *“la política urbanística de la Generalitat, se ha de centrar en la integración y adecuada estructuración de las actuaciones urbanísticas dentro de ámbitos territoriales más amplios o en el seno de políticas públicas sectoriales con relevancia territorial. La Ley precisa, incluso, cuáles son los cometidos básicos de esa política urbanística de la Generalitat, los cuales se complementarán, para su mejor concreción, con reglamentos de aplicación general e instrumentos de ordenación supralocal o especial”*.

En materia de ordenación territorial, la citada disposición final primera de la LRAU declaró específicamente inaplicable el artículo 68 del Texto refundido 1/1992, que regulaba los PDTTC.

Por el contrario, no declaró inaplicables los artículos 66 y 67, que se referían al Plan Nacional de Ordenación, que continuaba regulándose en similares términos a los previstos en el Texto refundido de 1976. Aunque ahora se incluía una expresa referencia a la integración del espacio nacional en el europeo y al nuevo “marco de las competencias que corresponden al Estado”.

La LOT seguirá vigente pero con importantes modificaciones, pues la LRAU introduce en el esquema de instrumentos de ordenación una nueva figura: los Planes de Acción Territorial de finalidad urbanística (artículos 12 y 16). Estos PAT vendrían a hacer las veces de los PDTTC, si bien con un contenido mucho más ligero y dotado de mayor flexibilidad<sup>1082</sup>.

El artículo 12.a) de la LRAU (que encabeza el Capítulo II *“Instrumentos y disposiciones de la ordenación urbanística”* del Título I *“La ordenación urbanística del territorio”*) define a los PAT de finalidad urbanística como *“instrumentos de ordenación”* (sin hacer la clásica distinción entre planes territoriales y urbanísticos recogida en el artículo 65 del Texto refundido 1/1992) que establecen criterios de coordinación para la redacción de los diversos Planes municipales, remitiéndose a lo dispuesto en la LOT.

---

dará en la gestión, al introducirse la novedosa figura del agente urbanizador. En cuanto a los motivos que dieron lugar a la reforma legal es aconsejable una lectura de su preámbulo.

<sup>1082</sup> ROMERO SAURA, Fernando y LORENTE TALLADA, José Luis. *“El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística)”*. 6ª ed. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 1996. p. 38.

El resto de “instrumentos de ordenación” que recoge el citado artículo 12 de la nueva ley (enumerados de una forma un tanto asistemática) son los Planes Generales, los Planes Parciales, los Planes de Reforma Interior, los Planes Especiales, los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos, los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas y los Estudios de Detalle. Todas estas figuras serán desarrolladas en el Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la C. Valenciana<sup>1083</sup>.

PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO<sup>1084</sup>, consideran que la LOT no sólo queda profundamente alterada, sino que, en rigor, es completamente superada por la LRAU. Pese a que la LRAU sólo deroga en su disposición final segunda determinados preceptos de la LOT<sup>1085</sup>, consideran que, en el fondo, viene a insertar la planificación territorial en la urbanística por una doble vía: por un lado, reduciendo la estratégica de carácter supramunicipal a la figura de los PAT de finalidad urbanística, y, por otra parte, articulando las necesidades “territoriales” ulteriores de la Administración sectorial a través de las figuras ordinarias del planeamiento urbanístico, aunque tramitadas según el procedimiento de los Planes Especiales<sup>1086</sup> (artículo 42 de la LRAU).

También argumentan en ese mismo sentido el que la LRAU estableciese un nuevo mecanismo para la resolución de los problemas que plantease la ejecución de obras públicas en relación con el planeamiento urbanístico municipal (artículo 81 en relación con los artículos 33.7, 53 y 72.3 de la LRAU).

Los mencionados autores -que participaron de forma destacada en la redacción del texto legal- concluyen afirmando la incompatibilidad de la LRAU con todo el sistema de planificación supramunicipal diseñado por la LOT, incluidos los Proyectos de Ejecución y las condiciones de su materialización.

El artículo 16 de la LRAU (que encabeza la Sección 1ª del Capítulo II “*Planes urbanísticos*” del citado Título I) define los PAT de finalidad urbanística como “*instrumentos de ordenación supramunicipal*” y les atribuye un ámbito territorial indeterminado, dado que puede serlo todo el ámbito de la Comunidad Autónoma o parte de su territorio<sup>1087</sup>.

---

<sup>1083</sup> DOGV núm. 3423, de 29.01.1999.

<sup>1084</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco. “*Derecho urbanístico valenciano*”. *op. cit.* p. 261.

<sup>1085</sup> Se derogan las disposiciones de la LOT “*que se opongan a la presente Ley y, en particular, a sus artículos 12, 27 y 38, así como las que limiten y condicionen la habilitación contenida en los mismos para la elaboración y aprobación de Planes de Acción Territorial de finalidad urbanística*”. También se derogan las previsiones de la LOT relativas a la “*programación de actuaciones*” y aquellas que contradijesen el régimen de las obras públicas regulado en los artículos 81 y concordantes de la LRAU.

<sup>1086</sup> Conviene aclarar que los Planes Especiales también pueden abarcar excepcionalmente más de un municipio (al igual que los Planes Generales), pero que ello no les confiere por sí solo la categoría de planes de ordenación del territorio, dado que su finalidad será estrictamente urbanística, si bien formalizándose desde una óptica sectorial.

<sup>1087</sup> Entienden ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA (*op. cit.* pp. 38-39) que no habrían sido derogados por la LRAU los artículos de la LOT referentes al Plan de Ordenación del Territorio, por lo que, si bien, como quiera que los PAT de finalidad urbanística podían afectar también a todo el territorio de la C. Valenciana, cabría la posibilidad de una regulación territorial global llevada a cabo por dos instrumentos distintos.

El precepto también apunta que no tienen por qué ser “omnicomprensivos”, por lo que, sobre un mismo territorio, pueden solaparse entre sí varios de ellos con contenidos complementarios. Esta nota rompe la anterior dicotomía respecto al carácter integrado o sectorial de los PAT<sup>1088</sup>.

De esta forma, su cometido puede ser diverso, pero se resumiría en una doble posibilidad. Por una parte, coordinar los distintos planeamientos urbanísticos municipales entre sí, estableciendo directrices que sirvan de marco de referencia para el planeamiento municipal respecto a las previsiones sectoriales de las Administraciones supramunicipales, formalizando las previsiones territoriales precisas para acciones y proyectos a realizar de forma concertada entre las distintas Administraciones públicas y pudiendo establecer, incluso, reservas de suelo dotacional.

Por otra parte, orientar la regulación ulterior, por los Planes Generales municipales, del suelo no urbanizable, y prever actividades autorizables en el mismo mediante Declaración de Interés Comunitario<sup>1089</sup>. También pueden clasificar directamente suelo no urbanizable, en sus categorías de común o de especial protección<sup>1090</sup>, si bien con la limitación legal de respetar siempre los niveles de protección mínimos fijados en el planeamiento urbanístico municipal.

De estas funciones o cometidos llaman inmediatamente la atención dos nuevas posibilidades que no eran contempladas expresamente en la LOT (en la que los PAT todavía tienen un carácter casi exclusivamente indicativo, al igual que los precedentes PDTCC<sup>1091</sup>) y que resultan reveladoras: la posibilidad de incluir reservas de suelo dotacional y la de clasificar directamente suelo no urbanizable sin la colaboración posterior del planeamiento municipal. Y es que se sienta claramente la regla según la cual estos instrumentos de ordenación de carácter supramunicipal debían distinguir, en su contenido dispositivo, “*las determinaciones de aplicación directa de las directrices, orientativas o vinculantes, para la posterior redacción del Planes Generales o Especiales*”.

De este modo, el PAT establecerá cuáles determinaciones son de directa y plena o estricta aplicación sobre el planeamiento urbanístico municipal y cuáles tendrán, en cambio, un carácter básico que permitirá a la Administración municipal distintas opciones de desarrollo en su planeamiento urbanístico, con carácter orientativo o vinculante, pues los Planes Generales han de justificar su adecuación a los mismos (artículo 17.6 de la LRAU).

---

<sup>1088</sup> No obstante esta primera impresión, el artículo 142 del Reglamento de Planeamiento de 1998 distingue expresamente dos clases de PAT a los efectos de la competencia para su formulación: los PAT de finalidad urbanística y los PAT de carácter sectorial.

<sup>1089</sup> Vid. artículos 8 y 16 a 20 de la Ley 4/1992.

<sup>1090</sup> Vid. artículo 1 de la Ley 4/1992.

<sup>1091</sup> A la pregunta de si podían los PDTCC delimitar directamente áreas concretas para protegerlas y preservarlas de la urbanización e imponer medidas de protección directamente ejecutivas para la Administración y los particulares, respondía BASSOLS COMA (“*El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 69-70) de forma negativa. Dicha calificación sólo podía hacerse desde el planeamiento urbanístico municipal, al equivaler a una clasificación “encubierta”. Aunque también consideraba que, si en ausencia de PDTCC o en caso de imprecisión por el mismo, podía redactarse un Plan Especial de protección (artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento), no habría inconveniente en que un PDTCC estableciese medidas limitativas y obligaciones de hacer para un determinado espacio.

Siguiendo con la cuestión relativa a su relación con el planeamiento urbanístico municipal, continúa la regla (al igual que con los PDTC o que con los PAT de la LOT) según la cual no resulta necesaria la aprobación de uno de estos PAT para que cada municipio pueda desarrollar su planeamiento general. De esta forma se asegura una mayor autonomía entre los dos ámbitos o planos competenciales. Si bien, una vez aprobado un PAT, ello puede obligar, si es necesario, a adaptar las previsiones del planeamiento municipal vigente. Esta última apreciación le corresponderá realizarla, caso a caso, a la Administración de la Generalitat en función del concreto contenido de dicho PAT, que puede llegar a prefigurar alguna de las determinaciones del planeamiento municipal en sus aspectos estructurales<sup>1092</sup>.

De hecho, el artículo 39 del Reglamento de Planeamiento de 1998, al referirse a la documentación necesaria de estos PAT, apunta que contendrán un resumen de las afecciones sobre la ordenación urbanística vigente, indicando expresamente las determinaciones que deroguen y las que, aún persistiendo vigentes, precisen ser modificadas o revisadas, según proceda.

La falta de adaptación del planeamiento urbanístico a los PAT por parte de un municipio, previo requerimiento de la conselleria competente y previo informe favorable del Consejo Superior de Urbanismo<sup>1093</sup>, legitima la actuación de la Generalitat, que podrá actuar en sustitución de tal municipio conforme a lo previsto en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículo 35.1 de la LRAU).

Nos resta referirnos a la figura del PAT de finalidad urbanística de ámbito comarcal formulado por una agrupación de municipios, posibilidad brindada por el artículo 16.4 de la LRAU.

No debe confundirse esta figura con la que preveía el artículo 6 de la vieja Ley del Suelo de 1956. Tampoco con la posibilidad de un Plan General que abarca y ordena urbanísticamente más de un municipio completo (artículo 70 del Texto refundido estatal 1/1992 y artículo 12.1.b de la LRAU). Se trata, tal como insisten ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA<sup>1094</sup>, de un Plan con una naturaleza propia y específica, distinta de la del Plan General y de cualquier otra.

En el fondo nos encontramos ante un subtipo de PAT de finalidad urbanística, por la iniciativa en su formulación y, sobre todo, por su contenido, que se limita a todas o alguna de las funciones previstas en el apartado 2 del artículo 16<sup>1095</sup> y no a las

---

<sup>1092</sup> Aunque la cuestión es más aparente que real, advierte BELENGUER MULA (*in* VV.AA. *“El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana”*. *op. cit.* p. 19) que podría plantearse algún problema al haber algunas determinaciones de la ordenación estructural susceptibles de ser modificadas mediante Plan Parcial o Plan de Reforma Interior (artículo 54.2.b) LRAU) y que la solución óptima para el encaje de una posible situación de conflicto pasaría por concretar cuáles habrían de ser esas determinaciones de ordenación estructural que los PAT pueden prefigurar, o bien, modificar el texto de la LRAU, de forma que cuando nos encontrásemos ante una directriz proveniente de un PAT quedase fuera del ámbito de un Plan Parcial o Plan de Reforma Interior su modificación o alteración.

<sup>1093</sup> Este Consejo, regulado en la disposición adicional primera de la LRAU, nunca ha sido constituido, previendo la disposición transitoria novena del mismo texto legal que sus funciones corresponderían al conseller competente en materia de urbanismo hasta su constitución.

<sup>1094</sup> ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA (*op. cit.* p. 39)

<sup>1095</sup> Esto es: a) establecer criterios generales para su desarrollo por el planeamiento general; b) coordinar las directrices sectoriales de las diferentes Administraciones públicas; c)

previstas en el apartado 3 (reclasificar directamente terrenos como suelo no urbanizable).

Por último, en cuanto al procedimiento de aprobación de estos PAT, el artículo 38.4 de la LRAU<sup>1096</sup> remite ahora al procedimiento de aprobación de los Planes Generales municipales, si bien con alguna particularidad, y alterando de esta manera la anterior regulación contenida en los artículos 54 y 55 de la LOT.

La diferencia más notable es la reducción del plazo de información pública de estos instrumentos, que pasaría de dos meses a un mes, así como la obligación de introducir un nuevo período de información pública por plazo de un mes antes de la aprobación definitiva en caso de que se hubiesen introducido modificaciones sustanciales (algo no exigido por el artículo 38.2.a) de la LRAU, aunque sí por la jurisprudencia del Tribunal Supremo). Por otra parte, el “documento de avance” del PAT de carácter integrado exigido por la LOT vendría a equivaler al del preceptivo Concierto Previo del Plan General previsto por la LRAU, y habrá que entender obviamente que, en vez del dictamen de los municipios colindantes, habrá que recabar el informe de los municipios afectados.

Las particularidades apuntadas en el citado artículo 38.4 de la LRAU son que la formulación y aprobación provisional del PAT corresponde al conseller competente en materia de urbanismo y que la aprobación definitiva corresponde al Consell, previo informe del Consejo Superior de Urbanismo.

Por último, el artículo 142 del Reglamento de Planeamiento de 1998 puntualiza lo dispuesto en la LRAU aclarando que los PAT de carácter sectorial pueden ser formulados también por el órgano titular del departamento competente por razón de la materia. También puntualiza que los PAT de finalidad urbanística pueden ser formulados también por municipios que se agrupen para elaborar un Plan de ámbito comarcal.

Podría añadirse, finalmente, que si excluimos los de carácter sectorial, estos PAT de finalidad urbanística resultaron ser instrumentos inéditos, al igual que los PDTC o los PAT de carácter integrado de la LOT.

#### **4. La redefinición del sistema tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.**

Tal como señala BAÑO LEÓN<sup>1097</sup>, en el período que va de 1992 a 1997 se produjo una gran agitación en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico y territorial debido a tres circunstancias: por el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993<sup>1098</sup>, por la entrada en vigor de la LRAU<sup>1099</sup>, y por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

---

formalizar las previsiones territoriales para proyectos concertados entre distintas Administraciones, estableciendo, incluso, reservas de suelo dotacional; d) orientar la ulterior regulación de los Planes Generales en relación con el suelo no urbanizable y las actividades que pudieran ser declaradas de interés comunitario.

<sup>1096</sup> Vid. artículo 167 del Reglamento de Planeamiento de 1998.

<sup>1097</sup> BAÑO LEÓN, José María. *“Derecho Urbanístico Común”*. op. cit. pp. 55 y ss.

<sup>1098</sup> Los fundamentos ideológicos de la legislación estatal de suelo prácticamente no fueron cuestionados hasta este informe. A partir de este momento se producen una serie de monografías denunciando su acentuado intervencionismo. Vid. SORIANO GARCÍA, J.E. *“Hacia*

A estos tres hitos habría que añadir también el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales<sup>1100</sup>, aprobado por el Gobierno conservador surgido de las elecciones de 1996 e inspirado en el citado informe del Tribunal de Defensa de la Competencia. En sus principios abundaría la legislación estatal posterior.

Pero además, el Estado había ido dictando antes diversas leyes y normas sectoriales estatales con incidencia clara sobre el territorio, como fueron la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; o la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras. A toda esta legislación habría que añadir años más tarde un largo etcétera que incluiría también la legislación de puertos, vías pecuarias, espacios naturales protegidos, sector eléctrico, ferroviario, o montes, entre otras muchas.

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, se aprobó sin apenas contar con la opinión de las distintas CCAA, de los expertos y demás operadores, por lo que fue impugnado por seis CCAA. A esa impugnación se sumaría también la del Texto refundido 1/1992, de 26 de junio, que igualmente fue impugnado por tres CCAA, prosperando sus recursos y dando lugar a la contundente sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

Destacan los fundamentos de derecho 5 a 12, en los que se afronta el estudio de los distintos títulos competenciales (FJ 5), especialmente el de la competencia sobre urbanismo (FJ 6), la delimitación competencial de la regla 1ª del artículo 149.1 CE, y concretamente del significado de las “condiciones básicas” en relación con la propiedad del suelo (FJ 7 a 10); de las reglas 8ª y 18ª del citado artículo (FJ 11), y de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE (FJ 12).

---

*la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)”. Idelco-M. Pons. Madrid, 1995; FRAILE BALBÍN. “La retórica contra la competencia en España (1875-1975)”. F. Argenteria, 1998. Algún autor, como M. AYLLÓN, “La dictadura de los urbanistas. Un manifiesto por una ciudad libre”. Edit. Temas de Hoy. Madrid, 1995, partidario de una regulación más liberal y flexible del urbanismo, se muestra especialmente crítico con la continuidad de esa legislación estatal: “Cabe al respecto recordar cómo en España la concepción urbanística que aparece recogida en la Ley del Suelo tiene una inspiración y un contenido eminentemente intervencionista (socialdemócrata o socializante en un sentido genérico) y su redacción se remonta a los años duros (nada menos que en 1956) del gobierno del general Franco. También conviene subrayar cómo el anterior régimen, que era impermeable a las formas democráticas, fue, por el contrario, al final de su existencia en 1975, el responsable –en un gesto de discutible interpretación para historiadores, mezcla de residuos autoritarios y de revolución pendiente-, con su inevitable contenido estatista e intervencionista, del sistema operativo regulado en la Ley del Suelo, situación ésta que sigue estando vigente hoy. Esta contradicción es muy ventajosa en la práctica para aquellas líneas de pensamiento que están realmente más a la izquierda, pues, se encuentran con parte de su trabajo hecho.” Cit. in BASSOLS COMA, Martín. “Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación” op. cit. p. 90.*

<sup>1099</sup> Principalmente porque el texto legal aparta a los propietarios del tradicional papel protagonista que se les atribuía en la legislación hasta ese momento, abriendo la puerta a la gestión pública indirecta al llamado Agente Urbanizador, al que no se le requiere la condición de propietario del suelo. De este modo quedaba disociada la titularidad del suelo y la actividad urbanizadora.

<sup>1100</sup> BOE núm. 139, de 08.06.1996. Esta norma eliminó la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, para de este modo ampliar la oferta potencial de suelo.

Como es bien conocido, la sentencia incidió directamente en el sistema de fuentes declarando nulos e inconstitucionales una buena parte de los preceptos estatales al entender que el Estado había invadido las competencias autonómicas. Pero además añadió algo que ya había apuntado previamente (STC 118/1996, de 27 de junio<sup>1101</sup>) apartándose de su anterior doctrina, y es que el Estado no es competente para dictar derecho supletorio que regule materias, como la ordenación del territorio y el urbanismo<sup>1102</sup>, si no ostenta competencias sobre las mismas conforme al texto constitucional. Por esta razón anuló también todos aquellos preceptos del Texto refundido de 1992 que en su disposición final declaraba de aplicación supletoria de acuerdo con el artículo 149.3 CE, al entender que el Estado no puede legislar con tal carácter. Y por el mismo motivo, denegó al Estado la posibilidad de alterar o derogar su propia normativa anterior a la asunción de competencias por las CCAA, prohibiendo la derogación del Texto Refundido de 1976. Al carecer varias CCAA de una legislación completa en materia de ordenación territorial y urbanística, tras la sentencia se dictaron numerosas leyes propias en las distintas CCAA.

Está muy extendida la opinión de que la STC 67/1997 fue la causa de esa proliferación legislativa, aunque, como sostiene BAÑO LEÓN<sup>1103</sup>, lo único que hizo dicha sentencia fue adelantar un fenómeno que era inevitable dada la competencia exclusiva de las CCAA, al establecer la propia Ley 8/1990 el carácter supletorio de muchos de sus preceptos.

---

<sup>1101</sup> “(...) una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación, haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas pertinentes, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye: en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial”.

<sup>1102</sup> En cuanto a la competencia sobre “urbanismo”, afirma la STC 61/1997 (FJ 6) que “el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico se traduce en la ‘ordenación urbanística’, como objeto normativo de Leyes urbanísticas (recogida en la primera ley del suelo de 1956, artículo 1)”. Y continúa exponiendo que, “sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o la ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, a cuyo servicio se habilitan técnicas jurídicas concretas”.

<sup>1103</sup> BAÑO LEÓN, José María. “Derecho Urbanístico Común”. *op. cit.* pp. 66 y 72-73. Para este autor esta postura del Tribunal resultaba acertada, al entender que una cosa es que el artículo 149.3 CE indique que en todo caso el Derecho estatal será supletorio del de las CCAA y otra muy diferente que el Estado tenga competencia donde materialmente no la tiene. Recuerda que hasta 1996 el Tribunal Constitucional vino sosteniendo que el Estado podía dictar normas a título meramente supletorio, pero que en la STC 15/1998, de 26 de enero, ya señaló que la supletoriedad no era una cláusula universal atributiva de competencias: “No es una norma competencial sino ordenadora de la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución, más bien, precisamos ahora, una cláusula de cierre que tiene por objeto realizar el principio de plenitud del ordenamiento jurídico, suministrando al aplicador del derecho una regla con la que pueda superar las lagunas de que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias” (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7). También recalca que no parece consistente el argumento de la competencia estatal para legislar en Ceuta y Melilla, al considerar el Tribunal que el Estado es competente para legislar urbanísticamente sobre estas dos ciudades autónomas (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 50; y STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 10).



No es esta ocasión para entrar a analizar en profundidad la doctrina sentada por esta controvertida sentencia, criticada por la generalidad de la doctrina<sup>1104</sup> por su visión reduccionista de las competencias estatales, limitadas a la regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad (artículo 149.1.1ª de la Constitución), a las garantías generales de la expropiación forzosa, al régimen de valoraciones del suelo y la responsabilidad patrimonial de la Administración (artículo 149.1.18ª), a los aspectos registrales en cuanto parte de la legislación civil (artículo 149.1.8ª) y a alguna otra cuestión puntual. Pero sí interesa destacar ahora que tras la misma se abre un período de indefinición que tampoco logrará cerrar del todo la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (STC 164/2001, de 11 de julio), y que llegará hasta el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).

La STC 164/2001, de 11 de julio, ratificó en lo fundamental la anterior doctrina. No obstante, en esta segunda sentencia subyace una cierta dosis de reacción estimable frente a la anterior tendencia reduccionista (*vid.* voto particular). Tras esta sentencia, la Ley estatal 6/1998 será modificada por la Ley 10/2003, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, a fin de profundizar en la doctrina del “todo urbanizable”<sup>1105</sup>.

Con estas dos sentencias se alcanza el cenit de la regionalización de la ordenación del territorio y de la fragmentación y descentralización del urbanismo, al reconocerse con ciertos límites a las CCAA la legitimación para fijar sus propias políticas de ordenación territorial y urbanística, sirviéndose de los instrumentos y de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas<sup>1106</sup>. Al final, las críticas quedarán superadas en la práctica por la acción de los legisladores autonómicos.

---

<sup>1104</sup> Por todos: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. “*El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico Español*” in “*Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*”. Aranzadi. Elcano (Navarra), 2001. pp. 161-175. Publicado también en el libro colectivo “*La práctica del urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico*”. Abella. Madrid, 1997. Asimismo, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI” *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99, 1998. pp. 395-403; y MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “*Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997*”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 153, 1997.

<sup>1105</sup> En el plano urbanístico, tras la STC 61/1997 y la LS 1998, la cultura generada por la Ley de 1956 y el Texto Refundido de 1976, que se mantuvo estable y compacta hasta mediados de la década de 1990, se desdobló en dos líneas diferentes, convertidas en estandarte de los hasta ahora dos partidos hegemónicos en el plano nacional, y dejando esta materia a resultas de los vaivenes electorales. Las CCAA tradicionalmente gobernadas por el Partido Socialista Obrero Español (Extremadura, Castilla-La Mancha, y en menor medida, Andalucía) y otras en la que este partido político pudo hacer valer su influencia (Canarias y, en cierto modo, Madrid) ignoraron en mayor o menor medida la nueva orientación liberal de la Ley 6/1998, afirmándose sobre las bases tradicionales y buscando introducir una cierta competencia, que se consideraba necesaria con carácter general, no conforme a lo propugnado por la citada Ley de 1998 y el ya referido informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993, sino adjudicando mediante concurso a un agente urbanizador, que no requiere ser propietario de terrenos, la ejecución de programas de actuación concretos, inspirándose en la LRAU valenciana. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. “*Manual de Derecho Urbanístico*”. 23 ed. Civitas. Madrid, 2014. pp. 41-42.

<sup>1106</sup> Para completarlas es imprescindible aludir a la doctrina apuntada por la importante STC 56/1986, de 13 de mayo (relativa los actos de edificación y uso del suelo promovidos por órganos del Estado o Entidades de Derecho público que administren bienes estatales en relación con el artículo 180.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976), así como a la

Sí cabe apuntar, resumidamente, que la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 22), firmó el acta definitiva de defunción del Plan Nacional de Ordenación, así como de cualesquiera otros planes territoriales promovidos por la Administración central, al establecer la inconstitucionalidad de éstos, al carecer el Estado de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, sin perjuicio de que pueda realizar planeamiento sectorial respecto a sus competencias propias.

El Tribunal consideró que, al configurarse el Plan Nacional de Ordenación como *“un Plan de ordenación del territorio y urbanismo”* superpuesto en la escala jerárquica de planeamiento a los PDTC, de competencia de la CCAA, estaría vinculando las decisiones sobre planificación territorial de éstas, invadiendo la competencia exclusiva autonómica. Ello porque en virtud de la eficacia vinculante del Plan Nacional (artículo 67 del Texto Refundido), las políticas territoriales de las CCAA quedarían condicionadas desde el mismo Plan Nacional y por su propia eficacia, así como por sus eventuales actualizaciones o revisiones.

No empece a lo anterior, dice la sentencia, el que los artículos 66 y 66 del Texto Refundido de 1992 especificasen que la ordenación a realizar por el Plan Nacional se limitase al ejercicio de las competencias estatales, *“pues una tal cláusula, por sí misma, no es suficiente para amparar en títulos competenciales atribuidos al Estado por el orden constitucional de competencias regulaciones que por su contenido material se encuadran en competencias atribuidas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, como es el caso de la ordenación del territorio strictu sensu y urbanismo”* (FJ 22)<sup>1107</sup>.

De esta forma, tras esta sentencia queda vedada al legislador estatal la imposición de un concreto modelo territorial o urbanístico a las CCAA, así como la imposición de técnicas urbanísticas, e incluso las facultades urbanísticas de los propietarios (STC 164/2001, de 11 de junio. FJ 13), y ni la Ley 6/1998 ni el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 contienen ya mención expresa a instrumentos de ordenación del territorio de carácter global.

## **5. La Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.**

### **A. Los motivos de la reforma legal: la Estrategia Territorial Europea y el Convenio Europeo del Paisaje.**

Al poco tiempo de cumplirse el primer año de la VI legislatura, tuvo lugar la aprobación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del

---

doctrina sentada por las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre (Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico), y 149/1991, de 4 de julio (Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas). Posteriormente habrá que sumar la STC 40/1998, de 19 de febrero (Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante).

<sup>1107</sup> Por ese motivo, la sentencia declara inconstitucionales los artículos 65, 66 y 67 del Texto Refundido de 1992 y demás preceptos concordantes: artículo 107 (por el que se regulaba la formulación del Plan); artículo 112 (relativo a su tramitación y remisión a las Cortes); artículo 118.1 (que atribuía la competencia de aprobación a las Cortes Generales); y el artículo 126.1 (sobre su revisión y suspensión).

Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP)<sup>1108</sup>. Un año antes, al disolverse las *Corts* con motivo de la convocatoria electoral, se quedó en las vitrinas un anterior proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y del Suelo No Urbanizable, proyecto de ley que levantó ampollas en ciertos sectores empresariales y políticos al prever una moratoria de reclasificaciones de suelo en el ámbito de la huerta de Valencia y en el litoral de la Comunitat Valenciana<sup>1109</sup>, moratoria que la LOTPP ya no previó.

La LOTPP inició la renovación del marco normativo de carácter territorial y medioambiental que, desde mediados del año 2004, se fue implantando en la Comunitat Valenciana.

Si atendemos a lo indicado en el preámbulo de la LOTPP, los motivos esgrimidos para la redacción de una nueva ley que viniera a sustituir a la LOT fueron, además de la incidencia que en la legislación estatal tuvo la intervención del Tribunal Constitucional y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, por un lado, la conveniencia de disponer de un texto legal basado en los nuevos planteamientos y principios inspiradores de la Estrategia Territorial Europea (ETE)<sup>1110</sup> y del Convenio Europeo del Paisaje<sup>1111</sup>.

Tal como expone expresamente el apartado I del preámbulo, la Generalitat pretende que la Comunitat Valenciana asuma *“el reto de definir su propia estrategia territorial de acuerdo con los objetivos comunitarios de procurar la cohesión social y económica, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y la competitividad equilibrada de su territorio”*<sup>1112</sup>.

Pero no sólo se encuentran referencias a la ETE en el preámbulo del texto legal, sino que en su articulado también se dejan ver algunas notas.

La LOTPP comienza su articulado señalando que su objeto es la regulación del “marco” de la ordenación del territorio valenciano (artículo 1). Define la ordenación del territorio como función pública que corresponde a la Generalitat y a la Administración local (el artículo 3 incluye a municipios y provincias) en el marco de esa ley pero, al

---

<sup>1108</sup> DOGV núm. 4788, de 02.07.2004.

<sup>1109</sup> La disposición transitoria cuarta del citado proyecto de ley preveía una moratoria de un año a partir de la entrada en vigor de la ley, salvo que con anterioridad se aprobara el PAT del Litoral, para la admisión de nuevas clasificaciones de suelo no urbanizable a urbano o urbanizable en terrenos comprendidos en la zona de influencia definida en la legislación de costas (500 metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar), salvo excepciones. Por su parte, y de forma más rotunda, la disposición transitoria quinta prohibía las reclasificaciones de suelo no urbanizable así como las nuevas implantaciones residenciales, industriales o terciarias en dicha clase de suelo (salvo las de “notorio interés público”) hasta tanto se aprobase el PAT de protección de la Huerta Valenciana.

<sup>1110</sup> Acordada en la reunión informal de Ministros de los Estados miembros de la Unión Europea responsables de ordenación del territorio, celebrada en Postdam los días 10 y 11 de mayo de 1999. *Vid.* Capítulo II.4.A.

<sup>1111</sup> Elaborado por el Consejo de Europa y presentado en el Palazzo Vecchio de Florencia el 20 de octubre de 2000. *Vid.* Capítulo I.5.E.

<sup>1112</sup> El preámbulo contiene otras referencias expresas a la ETE, al señalar expresamente que: *“se formula una regulación que establece el marco donde tiene cabida la armonización de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial de forma que, tal y como establece la Estrategia Territorial Europea, se creen nuevas formas de colaboración institucional con el fin de contribuir a que, en el futuro, las distintas políticas sectoriales que afectan a un mismo territorio, que hasta ahora actuaban de forma prácticamente independiente, formen parte de una actuación integrada coherente con las claves de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana”*.

igual que ocurría con la anterior LOT, omite referencias específicas a técnicas de coordinación y cooperación con la Administración central del Estado<sup>1113</sup>.

El texto legal concibe la ordenación del territorio como una función pública dinámica encaminada a la integración de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial, *“adoptando así la concepción que de aquella tarea tiene establecida la Comunidad Europea y que ha refrendado el Tribunal Constitucional”* (apartado II del preámbulo).

Coherentemente con la ETE, el artículo 2 marcaba como objetivos de la ordenación del territorio, y también del desarrollo urbanístico valenciano, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible basado en la gestión racional de los recursos naturales, objetivos enmarcados en los principios rectores de la Constitución española, principalmente los recogidos en sus artículos 45, 46 y 47. Estos dos grandes objetivos eran luego desgranados en criterios de ordenación del territorio (Título I), que debían informar los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico.

Estos criterios de ordenación partían de una visión integradora, y se ocupaban de cuestiones tan estratégicas como son el paisaje (artículo 11), la utilización racional del suelo (artículo 13), la prevención de riesgos naturales o inducidos (artículo 14), la ordenación del litoral (artículo 15), el agua (artículos 17 a 19) o las infraestructuras (artículo 23). Entre otros puntos, se posicionaba, además, en favor de la recuperación de los centros históricos, la mejora de los entornos urbanos (artículo 5), el acceso a la vivienda (artículo 9), la revitalización del patrimonio rural (artículo 22), la promoción del patrimonio cultural (artículo 21) y la protección del medio natural (artículo 20). Resultaba clara la sintonía de los artículos 4 a 24 de la LOTPP (Título I, criterios de ordenación del territorio) con los objetivos de la ETE, si bien se echaba en falta la existencia de algunas normas de aplicación directa, tal como ocurría con la anterior LOT, al ser muchos de esos criterios demasiado vagos e imprecisos.

Un ejemplo algo más concreto de esa sintonía con los objetivos propugnados por la ETE serían los artículos 5.1 y 13.2, referidos a la mejora de los entornos urbanos y al modelo de “ciudad compacta” (*“Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad”*).

También la creación del *non nato* Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje<sup>1114</sup> y del Sistema de Información Territorial, cuyo principal fin era obtener y

---

<sup>1113</sup> A pesar de que en el apartado I del preámbulo de la LOTPP se afirmase que se precisaba de una *“nueva ley que involucre a todas las administraciones en el proceso de planificación y gestión territorial, conforme al papel que corresponde a cada una de ellas y racionalice sus relaciones competenciales”*, no se contenía una mínima referencia expresa a la participación de la Administración central en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio más allá de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 90 y en el artículo 98 *in fine*. El artículo 90.3 vagamente refería que la Generalitat debía coordinarse con la Administración General del Estado y, en su caso, con la de la Unión Europea para la “ejecución” (no habla de planificación) de “actuaciones estratégicas de interés suprarregional”. Respecto al papel de la Administración General del Estado, en algún borrador del anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Suelo No Urbanizable (22 de noviembre de 2000) sí se contemplaba una más activa participación de la Administración central, que, incluso, podía promover PAT de carácter sectorial.

<sup>1114</sup> Este instituto (con funciones de coordinación, análisis, diagnóstico y divulgación) no llegó a constituirse y fue modificado por la Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOGV

manejar información para su utilización en los planes y proyectos de incidencia territorial. Pero también concretar la previsión europea de crear una red de observatorios territoriales para el intercambio de información y cooperación entre distintas autoridades, y facilitar el acceso de esa información a los ciudadanos.

El otro motivo esgrimido para la redacción de la nueva ley fue el Convenio Europeo del Paisaje, y, así, la LOTPP dedicó todo su Título II a la protección y ordenación del mismo, además de la creación del citado (y nunca constituido) Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje.

El paisaje cobra, pues, en esta ley una posición muy relevante respecto a la que ostentaba en la anterior LOT. Siguiendo la pauta establecida en el Convenio Europeo, exigía la incorporación de un estudio de paisaje específico a los planes de ordenación del territorio, los Planes Generales y los instrumentos de planificación urbanística que previesen un crecimiento urbano. También preveía la aprobación de un PAT del Paisaje de la C. Valenciana (artículo 11) y establecía medidas y normas para el control de la repercusión que sobre el mismo tuviese cualquier actividad con incidencia territorial<sup>1115</sup>.

Como instrumentos de ordenación territorial la LOTPP regula extensamente en su Título III, por una parte, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), creada como nuevo instrumento de ordenación regional, en sustitución del anterior Plan de Ordenación Territorial de la C. Valenciana de la LOT, y, por otra parte, los Planes de Acción Territorial (PAT), en sus dos modalidades sectorial e integrados.

La LOTPP no deroga expresamente los PAT de finalidad urbanística de la LRAU, pero debe entenderse que éstos quedaron integrados en los PAT previstos en la LOTPP<sup>1116</sup>.

Por tanto, la LOTPP pretendió que la planificación territorial se llevase a cabo mediante cuatro elementos: los criterios de ordenación del territorio definidos en la propia ley, la ETCV, los PAT de carácter integrado y los PAT de carácter sectorial.

El estudio de la regulación de estos instrumentos y el de las Actuaciones Territoriales Estratégicas (introducidas por el Decreto-Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, y la posterior Ley 1/2012, de 10 de mayo, de Medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas) lo dejamos para el capítulo V, a fin de hacer una comparativa con la regulación que de esos mismos instrumentos se recoge en la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

---

núm. 5669 de 28.12.2007), que lo sustituyó por el Instituto del Paisaje de la Generalitat, como entidad de derecho público. Este instituto tampoco llegó a constituirse. El Decreto Ley 7/2012, de 19 de octubre, del Consell, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat (DOCV núm. 6886, de 20.10.2012) suprimió en su artículo 18 el Instituto de Paisaje.

<sup>1115</sup> Cabe añadir, además, que la disposición transitoria segunda de la LOTPP incorpora los estudios de paisaje en los estudios de impacto ambiental con carácter general, sustituyendo el análisis de impacto visual por el citado estudio, y que los establece también como necesarios para la evaluación ambiental estratégica (Directiva 2001/43/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, traspuesta mediante la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril).

<sup>1116</sup> Así lo considera expresamente la sentencia de 2 de noviembre de 2009 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del TSJ-CV (fundamento de derecho quinto).

Tras regular un novedoso sistema de gestión territorial en su título IV, el articulado de la ley concluía con un título V dedicado a la “*Gobernanza del territorio y paisaje*”, basado en el Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea<sup>1117</sup>, y que constituye un modelo en la toma de decisiones basado en los principios de responsabilidad, coherencia, eficacia, participación social y accesibilidad a la información territorial. Incluía como cauce directo de participación ciudadana unas Juntas de participación de territorio y paisaje, que jamás llegaron a constituirse<sup>1118</sup>.

Con la LOTPP, cuya promulgación fue considerada innecesaria por algún autor<sup>1119</sup>, la ordenación del territorio se encuentra más íntimamente ligada con la materia medioambiental y paisajística que en la precedente LOT. MARTÍN MATEO<sup>1120</sup> ya llamó la atención sobre este dato, que vino a denominar “*dimensión ecológica de la ordenación del territorio*”. Posteriormente, tendrá como corolario la introducción de la Infraestructura Verde<sup>1121</sup>.

Observamos con todo esto una paradoja, pues, si tiempo atrás, durante los años setenta del pasado siglo, se carecía de normativa sustantiva propia del medio ambiente natural y de los distintos recursos naturales y debían salvarse las lagunas a base de una “dilatación” de las posibilidades que brindaba la legislación estatal de suelo, la legislación sectorial (de aguas, espacios naturales, montes, costas, etc.) y el propio planeamiento, con dificultades en ocasiones por su rango jerárquico (BASSOLS COMA)<sup>1122</sup>, en los últimos años nos encontramos ante lo que se ha venido a denominar nuevo “*paradigma ambiental en el urbanismo*”<sup>1123</sup>.

Tras la aprobación de la LOTPP seguirá una completa renovación del marco normativo autonómico en materia de planificación territorial y urbana, debiendo citarse la aprobación de los siguientes textos legales: la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable (LSNU)<sup>1124</sup>; la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV); y la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de los Campos de Golf.

La disposición final primera de la LUV facultaba al Consell para dictar cuantas disposiciones fueran precisas para el mejor desarrollo de lo dispuesto en las

---

<sup>1117</sup> Vid. Capítulo II.6.

<sup>1118</sup> Vid. un análisis crítico con estos instrumentos de participación in FARINÓS DASÍ, Joaquín y SÁNCHEZ CABRERA, José Vicente. “*Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial de la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio*”. Cuadernos de Geografía (Universitat de València), núm. 87, 2010. pp. 45-63.

<sup>1119</sup> MARTÍNEZ MORALES, José Luis. “*Los instrumentos de ordenación del territorio en la LOT (Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje – DOGV 02/07/04-)*” in Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, núm. 13, 2005. p. 50.

<sup>1120</sup> Cit. in BELENGUER MULA, José Vicente. “*Ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana*” op. cit. p. 4.

<sup>1121</sup> Introducida en la LOTPP por la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat. Vid. Capítulo I.5.C.b).

<sup>1122</sup> BASSOLS COMA, Martín. “*El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*”. op. cit. p. 67.

<sup>1123</sup> BAÑO LEÓN, José María. “*Derecho Urbanístico Común*”. op. cit. p. 207.

<sup>1124</sup> DOGV núm. 4788, de 10.12.2004. Conforme a esta ley, el suelo no urbanizable puede regularse mediante Planes de Acción Territorial, Planes Generales municipales y Planes Especiales.

respectivas leyes, y en desarrollo de sus previsiones se aprobó el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU)<sup>1125</sup>.

La política de la Generalitat sobre el paisaje será concretada posteriormente en el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento del Paisaje de la Comunitat Valenciana<sup>1126</sup>, que preveía la existencia de cinco instrumentos de protección, ordenación y gestión del paisaje: el PAT del Paisaje de la Comunitat Valenciana, los Estudios de Paisaje (EP), los Estudios de Integración Paisajística (EIP), los Programas de Paisaje<sup>1127</sup> y los Catálogos de Paisaje<sup>1128</sup>.

En parte se trataba de un reglamento independiente y falto de coordinación con el citado ROGTU, pues extendió de forma dudosa los límites de la regulación material contenida en el artículo 11 de la LOTPP al establecer la necesidad de EIP para supuestos que iban más allá de las previsiones de crecimiento urbano<sup>1129</sup>.

Toda esta normativa fue elaborada desde la entonces denominada Conselleria de Territorio y Vivienda, nueva conselleria surgida de la remodelación que tuvo lugar tras las elecciones de mayo de 2003. Con esta remodelación quedarán separadas, por una parte la Conselleria de Territorio y Vivienda y, por otra parte, la Conselleria de Infraestructuras y Transporte (anteriormente de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes).

Este dato tendrá una cierta significación, pues la nueva Conselleria de Infraestructuras y Transportes dejará de tramitar y aprobar PAT de carácter sectorial para planificar las políticas de carreteras y de depuración de aguas residuales, incumpliendo las previsiones expresamente recogidas en la legislación sectorial sobre esas materias. En su lugar elaborará un documento global de carácter político-técnico que no fue sometido a ningún tipo de trámite de información pública ni de evaluación ambiental estratégica<sup>1130</sup>: el Plan de Infraestructuras Estratégicas (PIE), que incluye las previsiones de inversión de ese departamento en diversas infraestructuras.

---

<sup>1125</sup> DOGV núm. 5264, de 23.05.2006. Este extenso reglamento, de 587 artículos, fue modificado, en un importante número de sus preceptos en menos de un año por el Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell (DOGV núm. 5491, de 17.04.2007).

<sup>1126</sup> DOGV núm. 5325, de 16.08.2006.

<sup>1127</sup> Estos Programas de Paisaje (artículos 61 y ss. del Reglamento) podían ser independientes de los EP o formar parte de éstos.

<sup>1128</sup> Los Catálogos de Paisaje (artículos 59 y 60 del Reglamento) también podían ser independientes de los EP o formar parte de éstos; siendo preceptivos además en los EIP.

<sup>1129</sup> Y es que, aunque el artículo 11 de la LOTPP sólo exigía “*estudio sobre el paisaje*” a los instrumentos de ordenación urbanística “*que prevean un crecimiento urbano*”, conforme al artículo 48 del Reglamento de Paisaje, los EIP (regulados en los artículos 48 a 58) debían acompañar a los Planes Parciales, Planes de Reforma Interior, los Planes Especiales y Estudios de Detalle, así como a solicitudes de licencias urbanísticas dentro de los conjuntos y entornos declarados Bienes de Interés Cultural y dentro de Espacios Naturales Protegidos, solicitudes de Declaración de Interés Comunitario, autorizaciones y licencias en suelo no urbanizable no incluidas en los ámbitos anteriores, proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental y proyectos de infraestructuras u obras públicas.

<sup>1130</sup> La disposición transitoria segunda de la LOTPP contenía un régimen transitorio de las previsiones de evaluación ambiental estratégica hasta tanto no se desarrollase la normativa prevista en la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

## B. El fracaso del sistema de gestión territorial.

Para la ejecución de las determinaciones y contenidos de los distintos instrumentos de ordenación territorial, en la legislación de las distintas CCAA suelen preverse programas y otros instrumentos que permiten definir las concretas actuaciones previstas en los mismos, con previsiones organizativas, financieras y temporales. La gestión territorial comprende de esta manera el conjunto de instrumentos que tienen por objeto la materialización de los instrumentos de ordenación territorial<sup>1131</sup>.

La LOTPP pretendía que los instrumentos de ordenación del territorio se llevasen a práctica (apartado II del preámbulo), para lo cual diseñó un complejo y novedoso sistema de gestión territorial, que será derogado completamente por la vigente LOTUP, cuestión esta que ni siquiera ha merecido mención alguna en su preámbulo.

En este apartado pretendemos hacer una aproximación al sistema de gestión territorial que estableció la LOTPP y que fue desarrollado por el ROGTU. No es esta ocasión oportuna para desgranar en profundidad este conjunto de instrumentos ya derogados (con la salvedad del régimen transitorio para uno de ellos<sup>1132</sup>), pero sí podemos apuntar, resumidamente, que la LOTPP ideó un novedoso e interesante sistema de instrumentos de gestión territorial, no necesariamente vinculados a los instrumentos de ordenación del territorio y sí vinculados a la ordenación y a la gestión urbanística. Entre estos instrumentos cabe destacar de forma especial la cesión de suelo no urbanizable protegido (artículo 13.6), los programas y proyectos de sostenibilidad y calidad de vida, los umbrales y cuotas de sostenibilidad, y el Fondo para la Equidad Territorial.

El sistema de gestión territorial construido por la LOTPP se caracterizaba por su coherencia interna, pues cada uno de sus instrumentos estaba estrechamente relacionado con los demás, lo cual, siendo positivo, conllevaba también serios inconvenientes, pues, si uno de los instrumentos no se ponía en marcha o dejaba de funcionar, todo el sistema debía resentirse necesariamente.

Hemos de indicar que estos instrumentos fueron perdiendo importancia debido a sucesivas modificaciones legales y al desinterés, torpeza y falta de capacidad de gestión de la Administración autonómica que los diseñó. Los sucesivos cambios normativos tuvieron lugar incluso dentro de una misma legislatura y condujeron a una situación de falta de seguridad jurídica y a un clima de falta de estabilidad y de claridad para los distintos actores que operan en el ámbito de la ordenación urbanística y territorial.

Desprovistos en la práctica de apoyo y ajuste político-administrativo, estos instrumentos se demostraron incapaces para encauzar y reconducir las desmesuradas propuestas urbanísticas, a las que es ocioso referirse por ser ampliamente conocidas<sup>1133</sup>. Esa fue la causa del fracaso de la gestión territorial pero también de la propia LOTPP.

---

<sup>1131</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Introducción al Derecho urbanístico”*. Marcial Pons. Madrid, 2005. p. 60.

<sup>1132</sup> *Vid.* el apartado tercero de la disposición transitoria tercera de la LOTUP, referido a la cesión de suelo no urbanizable protegido prevista en el artículo 13.6 de la derogada LOTPP.

<sup>1133</sup> *Vid.* Capítulo II.3.B.b). El propio conseller responsable del ramo confirmaría que, entre 2003 y junio de 2006 se habrían reclasificado algo más de 75 millones de metros



Por otra parte, los cambios de orientación en el sistema de gestión territorial diseñado en la LOTPP tuvieron su continuidad con la ETCV aprobada en 2011, así como con en los diversos borradores de anteproyecto de ley de reforma legislativa que se sucedieron, que abogaban por suprimir las cuotas de sostenibilidad y la cesión de suelo no urbanizable protegido.

La LOTPP dedicó su Título IV a la gestión del territorio, al objeto de poder materializar los objetivos y criterios de ordenación territorial establecidos en la misma y que debían ser desarrollados en la planificación territorial. De acuerdo con lo indicado en su artículo 69 (desarrollado por los artículos 54 y 55 del ROGTU), la gestión territorial tiene por objeto materializar los objetivos (la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible) y criterios de la ordenación del territorio (expuestos en el Título I de la LOTPP) establecidos en esa ley<sup>1134</sup>.

Por otra parte, estableció en su artículo 13 (referido a la utilización racional del suelo) la novedosa medida de la cesión gratuita de suelo no urbanizable protegido de superficie equivalente en los casos de reclasificación.

Se trata de una serie de instrumentos que fueron novedosos en el panorama de la ordenación del territorio en España. Sin embargo, el paso del tiempo demostró que, o bien la Administración autonómica no los llevó plenamente a la práctica tal como fueron concebidos originariamente por el legislador, habiendo perdido buena parte de su interés o importancia, o bien no dieron los frutos esperados.

Debemos repasar, al menos someramente, cuáles son los objetivos y criterios de la gestión territorial que diseñó la LOTPP y analizar los distintos instrumentos de gestión territorial que se regulaban en el texto legal y en su reglamento. Ello nos servirá para poder encuadrar y comprender mejor el instrumento de la cesión de suelo no urbanizable protegido, en el que centraremos mayormente nuestra atención.

Los distintos instrumentos de gestión territorial previstos en el texto legal fueron blanco de distintas modificaciones legales o reglamentarias en un corto intervalo de tiempo, lo que propició, a nuestro entender, un clima de falta de seguridad jurídica o, cuanto al menos, de mínima estabilidad para los distintos actores que operan en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, proceso de cambio continuo de normativa que sorprendentemente no se detuvo ni tan siquiera en el marco temporal de una misma legislatura.

---

cuadrados de suelo no urbanizable y que habría sobre la mesa de la Conselleria propuestas que supondrían la reclasificación de otros 194,5 millones de metros cuadrados, tanto en previsiones de Planes Generales como en propuestas "extraplan". Vid. NAREDO, José Manuel y MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio. *"El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano"*. Icaria. Barcelona, 2011. p. 107.

<sup>1134</sup> Por otra parte, como fines de la gestión territorial, en la línea de lo dispuesto en la Estrategia Territorial Europea, los artículos 70 de la LOTPP y 55 del ROGTU recogían los siguientes: a) fomentar un desarrollo sostenible, favoreciendo la protección e integración del territorio, el paisaje y el patrimonio cultural; b) garantizar una utilización racional de los recursos; c) promover la cohesión social facilitando a los ciudadanos el acceso a la vivienda y mejorando el entorno de las ciudades y del medio rural; d) mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y de los entornos urbanos, periurbanos, rurales y naturales, facilitando la rehabilitación urbana que potencie la reconversión de espacios públicos y sus dotaciones, garantizando la prevención de riesgos naturales e inducidos; y f) garantizar la equidad intraterritorial y la competitividad de la Comunitat Valenciana.

Señalaremos algunas de esas muestras de improvisación normativa o de legislación “motorizada”<sup>1135</sup> que han tenido lugar en el intervalo de tiempo transcurrido desde la publicación de la LOTPP hasta su derogación por la LOTUP.

El artículo 71 de la LOTPP recogía en un listado una relación de instrumentos de gestión para la consecución del objeto y finalidades de la gestión territorial indicados en la ley. Entendemos que a ese listado la LOTPP debería haber añadido el instrumento de cesión gratuita de suelo no urbanizable protegido en los casos de reclasificación de suelo no urbanizable previsto en su artículo 13.6, al poder revestir igualmente un carácter supramunicipal, y dada también la directa relación que puede establecerse entre esta medida y el resto de instrumentos de gestión territorial reconocidos expresamente como tales por la LOTPP<sup>1136</sup>.

Es por ello que, antes de analizar la cesión gratuita de suelo no urbanizable protegido, procedemos a realizar un repaso de la situación actual de esos instrumentos:

- a) Programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.
- b) Umbrales de sostenibilidad.
- c) Cuotas de sostenibilidad.
- d) Gestión del patrimonio público de suelo.
- e) Fondo de Equidad Territorial.

Se trata de analizar someramente el devenir del régimen jurídico de estos instrumentos para tratar de demostrar cómo las sucesivas modificaciones legales o reglamentarias los modificaron socavando el sistema originario diseñado en la LOTPP. El continuo vaivén legislativo así como la dificultad política y técnica de gestión de muchos de estos instrumentos terminó por crear un conjunto de “espectros jurídicos”, ya que las medidas que recogían o bien fueron simplemente ignoradas o bien no se pusieron en marcha por la Administración que las diseñó, cuestión ésta grave al encontrarnos en algunos casos ante prestaciones patrimoniales de carácter público.

En resumen, podemos afirmar que no es sólo la ley, sino la falta de voluntad política en su aplicación, la que debe cargar con el fracaso. No es suficiente contar con la previsión legal, pues ello no implica necesariamente una gestión eficiente en la práctica. Es necesaria voluntad y compromiso político, además de la capacitación técnica de los gestores de esas políticas. Retener esta idea se hace necesario a fin de evitar caer nuevamente en los mismos errores, pues no será necesariamente una nueva legislación la que resuelva los problemas que la anterior no pudo solventar. En último extremo la cuestión es humana y de política.

---

<sup>1135</sup> Término ya acuñado por Carl Shmitt en 1946. Por su parte, Ortega ya denunció en 1953 el fenómeno de “la legislación incontinente”. *Cit.* por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Civitas. Madrid, 1999. p. 48.

<sup>1136</sup> No por importancia, sino por falta de carácter novedoso, no nos referiremos a los clásicos sistemas de coordinación y control del cumplimiento de los objetivos y criterios de ordenación territorial establecidos en la LOTPP y en los instrumentos de ordenación territorial, aunque éstos pueden incluir indicadores territoriales y ambientales, así como umbrales.

**a) Instrumentos de gestión territorial: programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.**

Los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida tenían como finalidad materializar las acciones para la sostenibilidad y calidad de vida definidas en el artículo 72 de la LOTPP. Las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida tenían por objeto la consecución de alguno de los objetivos establecidos en los artículos 2.2 y 2.3 de la LOTPP y debían acometerse como consecuencia de la gestión territorial financiándose con los recursos que en ella se proponían.

Las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida podían referirse a “cualquier campo de la acción pública”, citando el artículo 71 del ROGTU como ejemplos un amplio abanico de supuestos: *“la recuperación paisajística, medioambiental, de recursos naturales o del patrimonio cultural, la rehabilitación, las infraestructuras, el transporte, la educación, la promoción social, la activación económica, la agricultura, la mejora del medio rural, el turismo o cualquier otra necesaria para la consecución de sus objetivos”*<sup>1137</sup>.

A la vista de tan ambiciosos objetivos y de tan amplios campos de actuación, hemos de coincidir con LÓPEZ RAMÓN en que esa pretensión de regulación unitaria de todo tipo de usos y actividades susceptibles de producirse en el territorio conduce a la falta de operatividad, haciendo de la ordenación del territorio en la práctica una mera contrucción teórica<sup>1138</sup>.

Por su parte, los proyectos definían todas las acciones necesarias para la ejecución de la acción programada.

Del esquema de tramitación de los programas podemos extraer dos conclusiones: por un lado, la complejidad del mismo, pues la aprobación de los mismos correspondía al Consell, con independencia de la importancia del presupuesto destinado o de la materia de que se tratase; por otro lado, puede afirmarse que se trataba de una forma de tutela administrativa de la administración autonómica en competencias o materias que, de otro modo, correspondería ejercer en la mayoría de los casos a la Administración local<sup>1139</sup>.

---

<sup>1137</sup> También se describía con amplios términos su alcance, indicando que podían comprender *“la ejecución de obras, la eliminación de elementos impropios, la implantación de instalaciones y la prestación de servicios, así como cualquier actividad necesaria para la materialización práctica de su objetivo”*. Se observan algunos paralelismos de estos programas con los programas de paisaje regulados en el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana (Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell), pudiendo éstos últimos formar parte de la documentación de los primeros.

<sup>1138</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. Aranzadi. Pamplona, 1995. p. 188. Añade el citado autor que, *“frente a esa situación, cabe reaccionar defendiendo la viabilidad de una ordenación del territorio autonómica, cuyo principal efecto consistiría precisamente en dirigir el urbanismo municipal, estableciendo el sistema de ciudades y las grandes vocaciones territoriales dentro de cada Comunidad Autónoma”*.

<sup>1139</sup> Este control de la Administración autonómica sobre la Administración local se plasmaba también en el artículo 93 del ROGTU, según el cual el ayuntamiento era responsable del control financiero del programa y de sus proyectos, debiendo informar regularmente a la conselleria acerca de las medidas que adoptase para comprobar que los fondos puestos a su disposición se utilizaban eficazmente de acuerdo con los principios de buena gestión financiera. También cabe destacar lo dispuesto en dicho artículo 93 respecto al procedimiento

Las dificultades de gestión y tramitación hacían necesaria una reformulación legal de estos instrumentos.

**b) Herramientas para la gestión territorial.**

**b.1) Cesión de suelo no urbanizable protegido.**

Ésta fue sin duda la medida más novedosa y controvertida recogida en la LOTPP (artículo 13.6)<sup>1140</sup> y en la actualidad se encuentra recogido en la disposición transitoria tercera de la LOTUP. Se trata de un mecanismo que, sobre el papel, pretendía, por una parte, disuadir las reclasificaciones de suelo no urbanizable (SNU) al margen de la revisión del Plan General, aplicando el principio comunitario “quien contamina paga”; por otra parte, retornar a la comunidad parte de las plusvalías generadas por la acción reclasificatoria, al tiempo que ampliar las técnicas equidistributivas (a modo de “reparcelación universal”) minorando la desigualdad entre los propietarios de SNU protegido por la decisión pública de aprobación del planeamiento<sup>1141</sup>, así como poner a disposición de la Administración esos suelos de valores medioambientales para disfrute público o para preservarlo de la presión urbanística.

También supletoriamente disponer de una fuente de financiación para programas y proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida en el caso de que se procediese a la sustitución monetaria en caso de no existir suelo en el mismo término municipal. La LOTPP pretendía así lograr que fuesen los propios crecimientos urbanísticos los que contribuyesen al mantenimiento del equilibrio territorial. Alguna experiencia similar la podemos encontrar también en Alemania y en Lombardía (Italia)

La redacción originaria de este precepto preveía que toda reclasificación de SNU, mediante cualquier medio admitido por la legislación urbanística al margen de la revisión del Plan General, debía suponer la cesión gratuita a la administración de SNU protegido “no productivo” con una superficie igual a la clasificada. Se establecían en esa versión las siguientes condiciones:

- a) Que esas cesiones tendrían el carácter de dotación de parque público natural (PQN) perteneciente a la red primaria pero computable a los efectos de lo previsto en el artículo 8.1.c) del texto legal (estándar de zona verde de 10 m<sup>2</sup>/habitante, con relación al total de población prevista en el plan), sin que pudieran suponer incremento de las obligaciones de los propietarios.

---

para la devolución o el reintegro de las cantidades percibidas del Fondo para la Equidad Territorial.

<sup>1140</sup> Vid. FERNÁNDEZ FUERTES, Ángel Santiago. “La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los caos de reclasificación” in LORENTE PINAZO, Jorge (coord.). “Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro Homenaje a José Luis Lorente Tallada”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2008. pp. 717-762.

<sup>1141</sup> Véase una interesante crítica al sistema español de propiedad del suelo y plusvalías urbanísticas in DOMÉNECH PASCAUL, Gabriel. “Las plusvalías urbanísticas en el Derecho español. Un sistema de incentivos perversos” in JAREÑO, LEAL, Ángeles (Dir.). “Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (I)”. Iustel. Madrid, 2014. pp. 197-2014. Por otra parte, llama la atención que la LOTPP persiga alcanzar de alguna manera una más amplia equidistribución si tenemos en cuenta la opinión que de tal principio guardaba el preámbulo de la anterior y también derogada LRAU, que afirmaba que supone un problema que este justo principio pretenda “convertirse en la legitimación misma de la actuación administrativa y en su objeto básico”.

- b) Que se realizarían a cargo de la actuación, sin perjuicio de las cesiones de suelo dotacional público de la red secundaria.
- c) Que el planeamiento podría delimitar áreas en las que materializar la cesión, por su interés público local o por pertenecer a entornos de espacios naturales protegidos.
- d) Se contemplaba sin ambages la posibilidad de sustitución por aportaciones monetarias de valor equivalente en los casos de municipios en que no fuera posible hacerlas efectivas por no disponer de suelo con las características referidas, debiendo destinarse dichos fondos a programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.
- e) Por último, se establecía una exclusión de la obligación de cesión para reclasificaciones singulares promovidas por la Administración pública, sus concesionarios o agentes que tuviesen como objeto la implantación de cualquier tipo de equipamiento o actuaciones de interés público o social. También –y véase la clara contradicción con el criterio de utilización racional del suelo- para las actuaciones de uso dominante residencial o industrial cuyo índice de edificabilidad bruta (IEB) fuera inferior a 0,35 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s.

Esta medida fue matizada posteriormente en la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable (LSNU), en cuyo artículo 15.3 se estableció la posibilidad de establecer justificadamente en el planeamiento coeficientes de equivalencia entre la superficie del SNU protegido y la del suelo urbanizable a la que se iban a adscribir, a efectos de equidistribución, legitimando de este modo la discriminación entre propietarios<sup>1142</sup>.

La precipitación y la mala práctica normativa tuvo continuidad poco tiempo después con la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa, y de Organización de la Generalitat, cuyo artículo 115 procedió a dar una nueva redacción al artículo 13.6 de la LOTPP, debiendo destacarse los siguientes cambios o matizaciones respecto a la regulación anterior:

- a) La obligación de cesión de SNU protegido se establece para toda reclasificación, aunque sea con ocasión de la revisión del planeamiento general. Esta medida resultaba criticable por generalista, pues no se distinguían aquellos casos de crecimientos sostenibles o “naturales” de las poblaciones. Sí se mantuvo en cambio la excepción de las reclasificaciones singulares arriba citadas, añadiendo ahora también una excepción para la parte de suelo reclasificado que se destinase por el planeamiento a vivienda protegida. Por último, se eliminaba la anterior excepción a las reclasificaciones para usos dominantes residenciales o industriales con IEB inferior a 0,35 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s, corrigiendo la incoherencia existente con el criterio de utilización racional del suelo.
- b) También llama la atención que se corrigiese la poco afortunada redacción anterior que exigía que ese SNU protegido fuera “no productivo”, indicándose con la nueva redacción que, cuando el mantenimiento del valor a proteger requiriese de una acción continuada de naturaleza agrícola, forestal, cinegética o similar, la cesión sólo podría ser aceptada cuando la

---

<sup>1142</sup> FERNÁNDEZ FUERTES, Ángel Santiago. “La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los caos de reclasificación” in LORENTE PINAZO, Jorge (coord.). “Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro Homenaje a José Luis Lorente Tallada”. op. cit. p. 719.

- administración tuviese previstos y garantizados mecanismos de gestión que permitiesen el mantenimiento de ese suelo.
- c) Se introdujo como importante novedad un alcance supramunicipal a esta medida (es por ello que la consideramos también un instrumento de gestión territorial), pues se preveía realizar la cesión en otro término municipal cuando en el municipio que reclasificase no fuera posible, primando el principio de proximidad territorial. *Grosso modo* se trataría de realizar una compensación del mundo urbano al mundo rural, por los servicios ambientales que el segundo ofrece al conjunto del territorio.
  - d) Se aclaró que ese suelo cedido no podría computar a los efectos del cumplimiento del estándar de parque público de naturaleza urbana de la red primaria (PQL).
  - e) Se aclaró también la duda hasta entonces existente respecto a favor de qué Administración se efectuaría la cesión, correspondiendo con carácter general a la local cuando se materializase en el mismo municipio, y siendo la Administración autonómica en determinados supuestos o cuando se materializase en municipio distinto<sup>1143</sup>.
  - f) Se estableció esta vez claramente que para conseguir la obtención del suelo sería de aplicación lo establecido en el citado artículo 15.3 de la LSNU (coeficientes correctores).
  - g) Por último, el texto legal continuó posibilitando a la Administración encargada de la gestión la sustitución monetaria de la cesión.

La evolución normativa de esta medida continuó con el desarrollo reglamentario del ROGTU, que desarrolló las previsiones del artículo 13.6 de la LOTPP en sus artículos 20 a 24 y en su artículo 123.3, que establecía un muy discutible coeficiente de ponderación<sup>1144</sup>. La falta de una necesaria reflexión en la regulación de esta medida desencadenó en otra modificación más de la misma en menos de un año, mediante la modificación del ROGTU por Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell.

El artículo 21 del ROGTU establecía una sucesión jerarquizada de terrenos susceptibles de ser cedidos en cuatro rangos distintos, de modo que se habría de agotar un rango antes de pasar al siguiente. En la línea de lo dispuesto en la Ley 14/2005, se preveía que las cesiones pudiesen realizarse con terrenos de otros municipios, primando el principio de proximidad territorial<sup>1145</sup>. Por otra parte, el Decreto

---

<sup>1143</sup> En el caso de suelos situados en el ámbito de un proyecto medioambiental estratégico promovido por la Administración autonómica y en el caso de suelos situados en ámbitos objeto de alguna figura de protección contemplada en la legislación de espacios naturales protegidos, en cuyo caso la cesión correspondería a la Administración encargada de la gestión de dicho espacio.

<sup>1144</sup> Vid. una crítica a la regulación de este precepto reglamentario in FERNÁNDEZ FUERTES, Ángel Santiago. *“La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los caos de reclasificación”* in LORENTE PINAZO, Jorge (coord.). *“Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro Homenaje a José Luis Lorente Tallada”*. op. cit. pp. 739 y ss.

<sup>1145</sup> Respecto a esta posibilidad resulta esclarecedora una sentencia de la sección primera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, de fecha 29 de marzo de 2011, que entiende que *“el ámbito de la discrecionalidad de la administración no alcanza la interpretación de la normativa vigente en la materia que nos ocupa de manera contradictoria con los fines de esta normativa, no pudiendo ignorar la administración que la norma exige que los terrenos cedidos sean en el mismo municipio que en el que se prevé la actuación urbanística para compensar la desclasificación de suelo no urbanizable y convertirlo en urbanizable y sólo si no es posible, se lleven a cabo en*

36/2007 añadió una cláusula de posible excepción al orden jerárquico establecido cuando por acuerdo del Consell se declarasen unos terrenos como prioritarios para un “Proyecto Medioambiental Estratégico”<sup>1146</sup>.

En orden a qué Administración sería la destinataria de la cesión, el artículo 20 del ROGTU, excediendo los límites definidos en el artículo 13.6.f) de la LOTPP, extendió la posibilidad de cesión a la Administración autonómica de los terrenos a ceder en el mismo término municipal protegidos o a proteger por la legislación de espacios naturales protegidos [puntos a), b) y c) del apartado 1 del artículo 21 del ROGTU], lo que, en la práctica debía hacer de la Generalitat la principal receptora de SNU protegido, dado que sólo cuando se agotasen los suelos de los tres primeros rangos del artículo 21 del ROGTU podría cederse suelo a los ayuntamientos.

Otra extralimitación reglamentaria, a nuestro parecer, se encontraba en el artículo 20.5.b) del ROGTU, en su redacción dada por el Decreto 36/2007, al añadir una nueva excepción de tipo genérica a la obligación de cesión, por considerarse de interés público y social, para *“en municipios de menos de 5.000 habitantes las actuaciones de uso industrial y aquellas que tengan por objeto la implantación de parques logísticos, áreas de servicios o parques empresariales de carácter tecnológico o de investigación”*<sup>1147</sup>. Nótese que también el ROGTU contenía algún matiz respecto a la LOTPP en cuanto a la excepción establecida para el suelo destinado a la promoción de vivienda protegida, dando ahora similar tratamiento a las iniciativas públicas y privadas.

Llama la atención la redacción literal del artículo 22 del ROGTU que regulaba la posible cesión en el marco de un programa de actuación integrada que contuviese una reclasificación de suelo. Se indica que la cesión *“será de aceptación automática”*, pudiéndose realizar la propuesta de cesión por el candidato en el llamado Documento de Justificación de la Integración Territorial (artículo 74 de la LUV).

También resulta llamativo que el ROGTU contemplase la posibilidad de recurrir a la expropiación para disponer de terrenos de especial valor medioambiental (los formal y expresamente declarados como SNU protegido en aplicación de la legislación de espacios naturales protegidos o pertenecientes a la Red Natura 2000), justificando

---

*otros municipios, que sean además los más próximos en igualdad de condiciones de la consideración de suelos protegidos al municipio, donde se realiza la actuación”.*

<sup>1146</sup> Mediante Acuerdo de 20.04.2007 del Consell se procedió a la declaración del parque natural del Turia como Proyecto Medioambiental Estratégico (DOCV núm. 5497, de 24.04.2007). En relación con los terrenos de la Vallesa de Mandor (Paterna), incluidos en dicho parque natural, se inició una investigación judicial por supuesta corrupción urbanística en la entonces denominada Conselleria de Territori i Habitatge por el intento de reclasificación en 2005 de parte de dichos terrenos, pretendiendo obtenerse para la administración autonómica parte de los mismos mediante la cesión de SNU protegido del artículo 13.6 de la LOTPP (Levante-EMV, de 16.01.2009, p. 5). Una operación similar se dejaba entrever también tras el Acuerdo de 2.07.2004 del Consell, por el que se determinaba la forma de aplicación de las medidas cautelares en el ámbito territorial afectado por el proyecto de Decreto de declaración del Paisaje Protegido de la Huerta de Alboraiá, durante la tramitación del mismo (DOGV núm. 4792, de 7.07.2004).

<sup>1147</sup> Esta dispensa otorgada como medida de fomento con carácter general a los municipios de menos de 5.000 habitantes resultaba desacertada por generalista, y por no resultar conforme con el número máximo de habitantes establecido en la disposición adicional sexta de la LSNU (referida a la implantación de reducidos polígonos industriales en municipios con menos de 2000 habitantes y con escasa demanda de suelo industrial). Tampoco con las posteriores directrices de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana aprobada en 2011, que aboga por la creación de polígonos mancomunados entre varios municipios.

los presupuestos del instituto expropiatorio, pues hemos de recordar que la primera redacción del artículo 13.6 de la LOTPP señalaba que la cesión no podía suponer incremento de las obligaciones de los propietarios (se trataría entonces de una carga para el Agente Urbanizador no repercutible a los propietarios). Esta previsión reglamentaria podría encontrar un dudoso apoyo en el artículo 73.3.f) de la LUV, referido a los planes modificativos de la clasificación del suelo, donde se preveía que los terrenos de la cesión del artículo 13.6 de la LOTPP pudiesen ser obtenidos “*en cualesquiera de las formas previstas para la obtención de los elementos de la red primaria adscrita*”<sup>1148</sup>.

Por último, hemos de referirnos a la posibilidad de sustitución monetaria de la cesión para el caso de que no existiese suelo a ceder en el propio término municipal.

El artículo 13.6.f) 3 de la LOTPP, en su redacción dada por la Ley 14/2005, no dejaba lugar a dudas sobre esta posibilidad (“*Si la administración encargada de la gestión lo estima pertinente...*”). Esa sustitución monetaria se destinaría de esa forma a los programas y proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida definidos en la propia ley.

En este punto, con la regulación establecida en el artículo 21 del ROGTU, nos encontrábamos ante la duda sobre qué iba a decidir la Administración encargada de la gestión, pues ya hemos visto cómo la Administración receptora del suelo iba a ser casi con toda seguridad la autonómica y porque, frente a lo indicado en el texto legal, el artículo 24 del ROGTU estableció el carácter excepcional de la sustitución monetaria.

Una interpretación restrictiva de la opción de la sustitución monetaria, avalada por informe del Área Jurídica de la Generalitat<sup>1149</sup>, supuso en la práctica la eliminación de una posibilidad que el texto legal brindaba a los municipios, así como una importantísima limitación de ingresos destinados a otros instrumentos de gestión territorial, en este caso para los programas y proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida<sup>1150</sup>.

Cabe apuntar también que la materialización en la realidad de este instrumento distó de ser satisfactorio, al no cumplir en la práctica la finalidad de obtener la cesión de los terrenos más adecuados a las necesidades de la sociedad, pues en ocasiones se procedió a ceder terrenos incluidos en espacios naturales protegidos de forma descoordinada y puntual, terrenos de difícil o imposible funcionalidad de esparcimiento supramunicipal o escaso valor científico o ecológico, siendo, además, una carga económica para la Administración encargada de su cuidado y gestión.

---

<sup>1148</sup> Vid. los comentarios realizados a este respecto por FERNÁNDEZ FUERTES, Ángel Santiago. “*La cesión gratuita de suelo protegido de superficie equivalente en los caos de reclasificación*” in LORENTE PINAZO, Jorge (coord.). “*Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro Homenaje a José Luis Lorente Tallada*”. op. cit. pp. 744 y ss.

<sup>1149</sup> Informe de 2.01.2007, en relación a dos propuestas de acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, sobre aprobación definitiva de sendas modificaciones del planeamiento general de los municipios de Alfarrasí y Tavernes Blanques.

<sup>1150</sup> Nótese que en este caso el legislador no había previsto la consideración de esos ingresos como cuota de sostenibilidad, por lo que no operaría la previsión de que la mitad se destinase a programas o proyectos en el propio municipio y la otra mitad al Fondo para la Equidad Territorial (artículo 84.2 de la LOTPP). Al contrario, el artículo 24 del ROGTU establecía que, en caso de que se recurriese a la sustitución monetaria, el Plan General debía fijar los programas y proyectos a los que debía destinarse.



Otros importantes problemas en la práctica de esta medida fueron, resumidamente, las dificultades de incluir en la reparcelación los derechos de propietarios de ese SNU protegido, centradas principalmente en el coeficiente de ponderación (artículo 15.3 de la LSNU y 123.3 del ROGTU); las dudas surgidas respecto a la reparcelación cuando nos encontrábamos con suelo a ceder en un término municipal diferente; la diferente valoración del SNU protegido según se adquiriese mediante expropiación o reparcelación; y el mercado especulativo surgido en torno a ese tipo de suelo, si bien algo ayunos de informaciones al respecto<sup>1151</sup>.

## **b.2) Umbrales de sostenibilidad.**

Los umbrales de sostenibilidad eran regulados en el Capítulo III del Título IV de la LOTPP.

El artículo 81 establecía seis indicadores fundamentales<sup>1152</sup>, como son el consumo de suelo<sup>1153</sup>, de agua y energía y la emisión de contaminantes al suelo, al agua y a la atmósfera. Éstos debían ser establecidos mediante Decreto del Consell<sup>1154</sup>. Por su parte, los Planes de Acción Territorial integrados podían establecer indicadores específicos para el ámbito de su respectiva área funcional.

Los umbrales son valores máximos o mínimos que debían establecerse para cada uno de los indicadores cuya superación comportaba la obligación de contribuir a la sostenibilidad mediante el pago de las correspondientes cuotas de sostenibilidad. Se pretendía de esta forma que los municipios ejerciesen su competencia de planificación urbanística con los límites establecidos en los correspondientes

---

<sup>1151</sup> NAREDO, José Manuel y MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio. *“El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano”*. Icaria. Barcelona, 2011. p. 154: *“(…) En la práctica dicha norma ha tenido escasa observancia. Las reclasificaciones de suelo entre los años 2007 y 2008 ascendieron a 12.331.089 metros cuadrados mientras que las cesiones de suelo no urbanizable protegido contabilizadas fueron de tan solo 2.044.505 metros cuadrados (un 16,58% de la superficie que debería hacerse cedido), sin que exista una explicación muy clara de tan flagrante incumplimiento. Este mecanismo además de transmitir la idea nefasta de que seguía siendo posible reclasificar suelo no urbanizable “siempre que puedas pagarlo”, había provocado un incremento del valor del suelo no urbanizable protegido, sin expectativa comercial alguna, gracias a su nueva consideración de elemento de trueque, lo que llegó a generar la aparición de empresas próximas al entorno de la misma administración autonómica que proporcionaban dicho tipo de suelo a precios especulativos a promotores reclasificadores necesitados de operativizar el referido “metro por metro” (Levante-EMV, 20.02.2010)”*. Vid. también en ese trabajo de los mismos autores algunos datos sobre los efectos de la legislación urbanística valenciana sobre la estructura de la propiedad y el mercado del suelo *in* pp. 91 y 92.

<sup>1152</sup> Vid. el concepto de indicador en el artículo 56 del ROGTU.

<sup>1153</sup> Por otra parte, el artículo 32 del ROGTU preveía también la necesidad de incluir umbrales límites correspondientes a la erosión del suelo.

<sup>1154</sup> También la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana de 2011 establece una serie de indicadores susceptibles de ser revisados periódicamente y referidos a la sostenibilidad territorial y al consumo de racional de recursos naturales, pero éstos van orientados al cumplimiento de una serie de metas, no para el establecimiento de cuotas de sostenibilidad por superación de umbrales, lo cual nos hace pensar que la Administración autonómica quiso descartar desde ese momento la puesta en marcha de las cuotas de sostenibilidad tal como las diseñaba la LOTPP. Ejemplos de indicadores utilizados en la Estrategia Territorial son el crecimiento de suelo para actividad residencial, el porcentaje de la demanda urbana de agua reutilizada o el consumo eléctrico.

umbrales<sup>1155</sup>, estableciendo, por su parte, el artículo 63 de la Ley Urbanística Valenciana (LUV) la obligatoriedad de la observancia de los umbrales en los Planes Generales, como límite a la potestad municipal de planeamiento.

En más de diez años de vigencia de la LOTPP, el Consell nunca llegó a fijar umbral alguno (como tampoco aprobó ningún PAT de carácter integrado), salvo lo que se establecía en el Anexo I del ROGTU, que fue derogado por la Ley 12/2010, de 21 de julio. Esta derogación fue acertada, pues el citado anexo establecía unos umbrales generales y uniformes para el conjunto de los municipios, de realidades muy diversas.

Por otra parte, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana de 2011 ha propuesto un conjunto de criterios de crecimiento de suelo tanto para uso residencial como para actividades económicas (industrial y terciario), descartando el establecimiento de umbrales tal como los concebía la LOTPP. Lo que la Estrategia Territorial estaría aportando son unas orientaciones o pautas para la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico, pautas que, por coherencia, debían reflejarse en las directrices relativas a la ordenación previstas en el artículo 45 de la LUV.

Se observaba una cierta confusión entre lo establecido en la LOTPP, en la LUV (directrices relativas a la sostenibilidad del artículo 45 y límites a la potestad municipal de planeamiento del artículo 63) y en los criterios de crecimiento de suelo de la ETCV, por lo que resultaba preciso dar una respuesta unitaria a esta cuestión.

### **b.3) Cuotas de sostenibilidad.**

La gestión territorial se planteaba en buena parte a partir de la obtención de recursos económicos para llevar a cabo los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.

Las cuotas de sostenibilidad se regulaban en el Capítulo IV del Título IV de la LOTPP (artículos 83 a 87), desarrollado por los artículos 59 a 65 del ROGTU.

La LOTPP las definía en su artículo 83 como *“las aportaciones derivadas de las acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes a las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida, conforme a lo establecido en la presente ley”*. Estas aportaciones se concibieron fundamentalmente como contribución económica del urbanismo al impacto territorial de ocupación del territorio<sup>1156</sup>.

Su finalidad era materializar el principio medioambiental comunitario *“quien contamina paga”*, a fin de incentivar en la Administración y en el tejido empresarial las prácticas encaminadas al desarrollo sostenible, *“obligando a destinar una parte de sus beneficios a este objetivo cuando queda comprometido por su actividad”*. El ROGTU

---

<sup>1155</sup> Los artículos 95 y 96 del ROGTU contenían una serie de normas de directa aplicación estableciendo la obligatoria observancia de los umbrales en la redacción de planeamiento municipal, incluso en las Declaraciones de Interés Comunitario en suelo no urbanizable.

<sup>1156</sup> El artículo 59 del ROGTU las definía como *“las aportaciones derivadas de cualquier tipo de acción o actividad que consume recursos –especialmente de suelo, agua y energía– o emita contaminantes al suelo, subsuelo, agua y atmósfera y que se destinan a acciones para la sostenibilidad y calidad de vida”*, conforme a lo establecido en la LOTPP y en su desarrollo reglamentario.

añadió que “no son repercutibles, ni directa ni indirectamente, sobre el precio final del servicio prestado o bien producido”<sup>1157</sup>.

Su naturaleza era finalista dado que su objeto era la financiación de acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida de los ciudadanos.

Tales acciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 del ROGTU, “se materializarán mediante los programas y proyectos de sostenibilidad y para la calidad de vida previstos en este Reglamento y en los artículos 73 y siguientes de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje”.

De acuerdo con el sistema diseñado originariamente por la LOTPP (artículos 84, 85, 86 y 87), las cuotas de sostenibilidad debían obtenerse de las siguientes fuentes:

### **b.3.1) Las derivadas de la gestión urbanística:**

En este caso cabía estar a lo dispuesto en el artículo 84 de la LOTPP, desarrollado por el artículo 63 del ROGTU.

Así, por Decreto del Consell se fijarían las correspondientes cuotas por superación de umbrales establecidos que conllevarse incrementos de consumo de suelo por habitante en función de las nuevas densidades ocupadas, incremento del consumo de agua, del consumo energético y de emisión de sustancias contaminantes.

El anexo I del ROGTU señalaba de forma transitoria el modo por el que se fijaban los umbrales, los valores límites y la cuantía de las correspondientes cuotas de sostenibilidad hasta tanto se fijasen los indicadores relativos al consumo de suelo.

Conforme al artículo 84.2 de la LOTPP, se debía destinar el 50% del importe de las cuotas a programas y proyectos del propio municipio<sup>1158</sup>, o a otros a los que estuviesen vinculados territorialmente y presentasen índices menores a los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes, o los redujesen<sup>1159</sup>, y el otro 50% al Fondo para la Equidad Territorial. De esta forma parece que el urbanismo ya no iba a ser sólo fuente de financiación para la Administración municipal, sino que también pasaría a ser fuente de financiación de la gestión territorial y de la sostenibilidad. No obstante todo lo expuesto, estas cuotas de sostenibilidad no se llegaron a aplicar nunca<sup>1160</sup>.

---

<sup>1157</sup> Vid. al respecto las distintas opiniones doctrinales citadas por HERVÁS MÁS, Jorge. “Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje”. Bosch. Barcelona, 2009. p. 342.

<sup>1158</sup> El ayuntamiento disponía de seis meses para presentar los programas y proyectos correspondientes en Conselleria, pues, transcurrido dicho plazo sin que fueran presentados, o en el caso de que no se produjera la aprobación, el destino de las cuotas sería el Fondo para la Equidad Territorial (artículo 63.6 del ROGTU).

<sup>1159</sup> Tal como se indica en el objetivo 12 de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana de 2011, las áreas funcionales establecidas en la misma y las unidades de paisaje se consideran ámbitos adecuados para los programas y proyectos de sostenibilidad y calidad de vida.

<sup>1160</sup> Esto se debe a que se ha interpretó que la cuota del Anexo I del ROGTU no era exigible a los municipios que habían presentado o superado la fase de Concierto Previo del Plan General con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación del ROGTU, operada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril.

Se trataba de una cuestión nada pacífica en términos políticos, al margen de la dificultad metodológica para realizar los cálculos necesarios<sup>1161</sup>.

Dado que el anexo I del ROGTU fue finalmente derogado por la Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo<sup>1162</sup>, quedó cerrada una importante fuente de financiación para los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.

### ***b.3.2) Las derivadas de actuaciones en suelo no urbanizable:***

- a) Por el importe del canon de las Declaraciones de Interés Comunitario.

El resultado práctico de esta medida no puede calificarse sino de desastroso, dado que, en teoría, conforme a la redacción original del artículo 85.1 de la LOTPP y 34 de la LSNU, los municipios deberían haber estado tramitando y presentando en plazo programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida para su aprobación definitiva por el Consell, a financiar con cargo al importe del canon de las Declaraciones de Interés Comunitario (DIC) concedidas en suelo no urbanizable por la conselleria competente en urbanismo, teniéndose sólo conocimiento de la tramitación de programas y proyectos durante el tiempo de vigencia de esa regulación por parte de unos pocos municipios, como Crevillent y Novelda<sup>1163</sup>.

La regulación establecida en el artículo 64 del ROGTU, en desarrollo del citado artículo 85 de la LOTPP, resultaba a todas luces criticable, dado que se consideraba desproporcionada la exigencia de presentación y compleja tramitación de un programa o proyecto en los casos de DIC con canon de escasa cuantía. A la vista de lo poco satisfactorio de la regulación prevista en el ROGTU, la medida venía reclamando una urgente modificación.

Mediante el Decreto-Ley 2/2010, de 28 de mayo, del Consell, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo, tramitado posteriormente como Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, se eliminó la exigencia de que los ayuntamientos elaborasen y tramitasen programas y

---

<sup>1161</sup> Por ejemplo, el cálculo de actividades en suelo no urbanizable, pero también por el tratamiento generalista de la medida para el conjunto de los municipios, o de la cuestionable consideración en el umbral 2 del derogado Anexo I del ROGTU del suelo afectado por instrumentos urbanísticos que ya hubiesen superado la fase municipal de exposición al público, punto éste bastante discutible si nos estamos refiriendo a instrumentos que en buena parte debían someterse a evaluación ambiental.

<sup>1162</sup> DOCV núm. 6316, de 22.07.2010.

<sup>1163</sup> Éstos serían algunos de los pocos municipios de la Comunitat Valenciana que cumplieron con la previsión del artículo 64 del ROGTU (dictado en desarrollo del citado artículo 85 de la LOTPP), habiéndose aprobado definitivamente por el Consell dos programas para la sostenibilidad y la calidad de vida del municipio de Crevillent en fechas 7 de enero de 2010 (DOCV núm. 6182, de 12.01.2010) y 11 de junio de 2010 (DOCV núm. 6289, de 15.06.2010), referidos respectivamente al acondicionamiento de caminos rurales y al mantenimiento y mejora del entorno de la ermita de Sant Gaietà y adecuación de su acceso, respectivamente, y otro en fecha 25 de febrero de 2011 (DOCV núm. 6469, de 28.02.2011) para la revalorización paisajística del entorno de la Mola y su conexión con el núcleo urbano de Novelda. Por su parte, no hay constancia de que la Generalitat hubiese reclamado a los distintos municipios el ingreso de las cuotas de sostenibilidad derivada del pago del canon de las DIC para su ingreso en el Fondo para la Equidad Territorial, dato éste nada baladí al tratarse de ingresos patrimoniales de carácter público.

proyectos de sostenibilidad para disponer de los recursos derivados de los cánones de las DIC. Los ingresos pasaron a incorporarse directamente al patrimonio municipal de suelo (PMS), cuya finalidad principal en ese momento era impulsar la construcción de viviendas de protección pública. Se considera acertada esta reforma respecto al destino del canon de las DIC, dado que la tramitación de complejos programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida resultaba excesiva. De esta forma se conseguía que esos ingresos pudiesen ser empleados en fines de interés público sin ninguna dilación.

No obstante lo anterior, tras esta modificación legal, el Fondo para la Equidad Territorial perdió una no desdeñable fuente de recursos.

- b) Por las actuaciones realizadas a través de Planes Especiales en suelo no urbanizable.

De modo similar al anterior, el artículo 85.2 de la LOTPP contemplaba la obligación de compensar al Fondo para la Equidad Territorial mediante cuotas derivadas de las actuaciones implantadas a través de Planes Especiales en suelo no urbanizable (excluidas las infraestructuras, reguladas en el artículo 87), por el importe equivalente al coste de las dotaciones y obras de urbanización que hubieran resultado de su implantación sobre suelo clasificado como urbanizable<sup>1164</sup>.

Cabe destacar que, durante la vigencia de esta medida, no se conoció ningún caso de pago de cuota de sostenibilidad por este concepto<sup>1165</sup>.

La falta de cumplimiento por parte de la Generalitat de esta medida (fácilmente controlable por ser esa Administración la competente para la aprobación definitiva de los Planes Especiales que afectan a suelo no urbanizable, correspondiente a la ordenación estructural), dejó en evidencia la falta de voluntad de la misma de materializar su política de gestión territorial tal como se diseñó en la LOTPP.

### ***b.3.3) Las derivadas de la implantación de infraestructuras:***

Las cuotas de sostenibilidad derivadas de la implantación de infraestructuras estaban previstas en el artículo 87 de la LOTPP<sup>1166</sup>. Se trataba de gravar la ejecución de proyectos de infraestructuras que discurriesen sobre suelo no urbanizable, ya fuese éste común o protegido, y con independencia de la naturaleza pública o privada del promotor. Esta cuota debía ingresarse en el Fondo para la Equidad Territorial<sup>1167</sup>.

---

<sup>1164</sup> El artículo 64.2 del ROGTU señalaba que la determinación del importe sería conforme al artículo 34 de la LSNU.

<sup>1165</sup> En el caso del Plan de Acción Territorial de Protección y Dinamización de la Huerta de Valencia previsto en el artículo 22.6 de la LOTPP, con tramitación paralizada desde 2011 y pendiente de aprobación definitiva, se propone la elaboración de una Ley de la Huerta a fin de crear un canon para la protección de ese espacio. Ese canon se propone como medida compensatoria por la ocupación de suelos agrarios por parte de usos dotacionales.

<sup>1166</sup> Desarrollado en el artículo 65 del ROGTU.

<sup>1167</sup> Se excluían de la obligación del pago de cuotas las infraestructuras agrarias y las promovidas por la Administración del Estado. Actualmente, en el caso de las obras financiadas por el Estado existe una medida similar, el uno por cien cultural, recogida en el artículo 68 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. De esa medida se excluyen aquellas obras públicas cuyo presupuesto total no exceda de 600.000 euros y las que afecten a la seguridad y defensa del Estado, así como a la seguridad de los servicios públicos. Mediante la Orden FOM/604/2014, de 11 de abril (BOE núm. 93, de 17.04.2014), se regula la asignación de recursos a los programas financiados con cargo al referido uno por ciento cultural.

Se ignora si se realizaron ingresos en el Fondo para la Equidad Territorial por este concepto. La conselleria competente en ordenación del territorio habría dispuesto de esta forma de unos ingresos procedentes del presupuesto de otras consellerias, aspecto éste importante.

#### ***b.3.4) Las derivadas de la gestión de patrimonio público de suelo:***

La gestión del patrimonio público de suelo (PPS) era contemplada en el artículo 71 de la LOTPP como un recurso financiero de gestión territorial junto a las cuotas de sostenibilidad y el Fondo para la Equidad Territorial. Nosotros la incluimos dentro de las cuotas de sostenibilidad para mayor claridad expositiva, y porque ésta podía destinarse a financiar acciones para la sostenibilidad y calidad de vida mediante programas y proyectos.

Este instrumento se recogía en el artículo 86 de la LOTPP, que establecía la posibilidad de que el Consell regulase la financiación de actuaciones de interés social para la protección, mejora o recuperación del entorno urbano, territorio y paisaje con recursos provenientes de la gestión del PPS<sup>1168</sup>.

El destino de los ingresos dinerarios del PPS se reguló reglamentariamente en el artículo 544 del ROGTU, que contemplaba una serie de posibles fines alternativos.

Este artículo fue derogado por el Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo, cuyo artículo 5 dio un nuevo contenido a los artículos 259 y 262 de la LUV, estableciendo como finalidad preferente del PPS la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Sólo cuando ese fin quedase cubierto<sup>1169</sup> podía destinarse el PPS a otras actuaciones de interés social, no previéndose ya expresamente la financiación de programas y proyectos para la sostenibilidad como ocurría anteriormente, por lo que, de este modo, quedó también cerrada otra fuente de financiación del Fondo para la Equidad Territorial.

No obstante lo anterior, se considera que la reforma del PPS en este sentido fue acertada dado que las actuaciones de interés social recogidas en el artículo 259 de la LUV eran coincidentes con las que podían ser consideradas acciones para la sostenibilidad y calidad de vida (artículo 72 de la LOTPP), ofreciéndose un mecanismo más ágil. La tramitación de complejos procedimientos para la aprobación de programas y proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida se estimaba

---

Por su parte, el artículo 65 del ROGTU excluyó también las infraestructuras de depuración y reutilización de aguas residuales, de aprovechamiento de fuentes de energías renovables o las de defensa de poblaciones frente a riesgos naturales, como las inundaciones.

Respecto a la cuantía, se establecía para los particulares un tipo de gravamen del 2% del montante de la ejecución de la obra en su liquidación final, esto es, el presupuesto de adjudicación y sus posibles modificados y revisiones. En el caso de las Administraciones, los presupuestos anuales de las mismas debían destinar una cantidad equivalente, al menos del 2% del total asignado a tal fin, sin suponer incremento presupuestario.

<sup>1168</sup> Este precepto había que ponerlo en relación con la regulación que se estableció en el Título V de la LUV.

<sup>1169</sup> Justificadamente, acreditándose en un programa municipal, de carácter plurianual, concertado con la Conselleria competente en razón de la materia. Estos programas municipales de carácter plurianual eran regulados en la Orden de 1 de julio de 2008 de la entonces Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda (DOCV núm. 5805, de 14.07.2008).

excesiva, tal como hemos indicado, además de suponer una nueva forma sutil de tutela o intromisión de la Administración autonómica en materias que se encuentran en la esfera natural de las competencias municipales. De todos modos, en modo alguno se excluyó la posibilidad a los ayuntamientos de tramitar dichos programas y proyectos financiados a cargo del PPS si así lo estimasen conveniente.

#### **b.4) Fondo de Equidad Territorial.**

El Fondo para la Equidad Territorial, previsto en el artículo 88 de la LOTPP, y creado y regulado de conformidad con los artículos 66 a 69 del ROGTU, pretendía ser un medio para administrar desde la conselleria competente en ordenación territorial (esta matización no es baladí en términos políticos)<sup>1170</sup> los fondos provenientes de la gestión territorial<sup>1171</sup>, así como la financiación de programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida. Se trata de un fondo de naturaleza finalista que se debe nutrir de los siguientes recursos:

- a) Los procedentes de la gestión territorial, a través de las cuotas de sostenibilidad arriba vistas.
- b) Recursos asignados por los presupuestos de la Generalitat<sup>1172</sup>.
- c) Fondos provenientes del Estado y de la Unión Europea que le pudiesen ser asignados.
- d) Aportaciones de instituciones y particulares.

El Fondo fue creado por el ROGTU (artículo 66), por lo que teóricamente debía haberse puesto en funcionamiento<sup>1173</sup>, siendo sus teóricos beneficiarios (artículo 82.4

---

<sup>1170</sup> Frente a esa solución, el objetivo 12 de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana de 2011 propuso la desconcentración de la administración del Fondo en los distintos departamentos competentes en la actividad principal de cuyo desarrollo se nutre dicho Fondo, al considerar beneficiosa la más estrecha conexión con la actividad de la que deriva la obligación de contribuir al mismo. Piénsese en las cuotas de sostenibilidad derivadas de la implantación de infraestructuras en SNU.

<sup>1171</sup> Un fondo de similares características lo encontramos en Holanda, desde los años ochenta del pasado siglo, donde encontramos un fondo de compensación donde las plusvalías urbanas financian actuaciones en el sistema rural, lo que ha permitido preservar el cinturón verde de la conurbación del Randstad. Otro ejemplo similar de fondo supramunicipal lo encontramos en el Fondo de Compensación del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana, que se financia con aportaciones de las empresas adjudicatarias de los planes especiales (DOCV núm. 6377, de 15.10.2010). *Vid.* Objetivo 12 de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. *Vid.* también, a modo de ejemplos, la Ley 9/2011, de 21 de marzo, de Castilla – La Mancha, que regula el canon eólico y el Fondo para el Desarrollo Tecnológico (BOE de 03.05.2011), o la Ley 7/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOE núm. 302, de 18.12.2013), y que crea el denominado Fondo para la Compensación Ambiental y la Mejora Energética, como instrumento *“para la preservación de la cohesión y equilibrio territorial y el medio natural”*.

<sup>1172</sup> Conforme al artículo 67 del ROGTU: *“1. La obligación de asignar recursos al Fondo mediante los presupuestos de la Generalitat se materializará anualmente en la Ley de Presupuestos para el correspondiente ejercicio, asignándose al Fondo una cantidad de su presupuesto total aprobado, para la financiación de los programas y proyectos de sostenibilidad y mejora de la calidad de vida. Relacionará las acciones de este tipo previamente seleccionadas, conforme al procedimiento establecido en el presente Reglamento con cargo al presupuesto del ejercicio.*

*2. Sin perjuicio de lo anterior, en cualquier momento podrán comprometerse al Fondo para la Equidad Territorial otros recursos financieros.”*

de la LOTPP) preferentemente los municipios que estableciesen políticas encaminadas a la reducción de sus indicadores iniciales y, en segundo término, los que los mantuviesen por debajo de los umbrales establecidos.

No se conoce tampoco ningún programa o proyecto que se haya beneficiado de la financiación del Fondo para la Equidad Territorial, por lo que el fracaso de este instrumento de gestión territorial queda patente, más si cabe al observar cómo fueron recortadas alguna de las fuentes de ingresos en concepto de cuotas de sostenibilidad (cuotas derivadas de la gestión del PPS o del canon de las DIC), tal como se ha expuesto. Ello sin contar que alguna de las medidas para la financiación de este Fondo fueron pospuestas (derogación del Anexo I del ROGTU) o sencillamente aparcadas *de facto* por la Generalitat, como las cuotas de sostenibilidad derivadas de la implantación de infraestructuras o de actuaciones implantadas a través de Planes Especiales en suelo no urbanizable<sup>1174</sup>.

En definitiva, tal como hemos podido constatar, la falta de coordinación administrativa, el retraso en la puesta en marcha de los distintos instrumentos de la gestión territorial que deberían nutrir el Fondo para la Equidad Territorial, cuando no su modificación normativa, desactivaron las dotaciones del mismo, por lo que urgía, o bien dotarlo de fuentes independientes de los instrumentos de gestión que hemos repasado, o bien replantearse los mecanismos previstos en la legislación para nutrirlo.

Finalmente se optó por eliminar todos estos instrumentos y herramientas de gestión territorial en la LOTUP.

## **6. La última reforma legislativa. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).**

Llegados a este punto, no podemos sino reconocer que la Comunitat Valenciana ha venido siendo un ejemplo de *“mala praxis”* en el campo de la ordenación del territorio a pesar de haber contado con toda una batería de novedosos e innovadores instrumentos legales. Salvo la tardía aprobación de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana en 2011, la LOTPP dejó pendientes de concretar y poner en práctica la mayor parte de los instrumentos y herramientas que contemplaba, como el sistema de gestión territorial o las Juntas de Participación de territorio y paisaje (artículo 100). Los tiempos y voluntades de la política autonómica los reducirán a mera salva.

La legislación y la política territorial aplicadas en esos años, favorecedoras de las modificaciones abusivas del planeamiento a la medida de ciertos promotores, de la ilusión del crecimiento urbanístico ilimitado y de la acumulación de la propiedad del suelo, desviaron parte de la inversión productiva industrial hacia la adquisición de suelo no urbanizable para su posterior reclasificación, lo que acrecentó, además, el abandono de suelos agrícolas<sup>1175</sup>.

---

<sup>1173</sup> En los presupuestos de la Generalitat existía una línea presupuestaria para el ejercicio 2009 denominada MA813 (MA813000) relativa a acciones para la sostenibilidad y calidad de vida.

<sup>1174</sup> Obviamente, tampoco se conoce que el conseller competente presentase al Consell su informe anual de los avances realizados en cohesión económica, social y territorial con los distintos instrumentos de gestión territorial (artículo 69 del ROGTU).

<sup>1175</sup> Sobre este fenómeno, podemos remitirnos a nuestro trabajo: GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Eduardo. *“Algunas consideraciones en torno a la nueva legislación*



Según el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE), el crecimiento de las superficies urbanizadas (“superficies artificiales”) en el período 1987-2000 en la Comunitat Valenciana, alcanzó un incremento entre el cincuenta y sesenta por ciento, esto es, la mitad de todo lo urbanizado en los veinte siglos anteriores<sup>1176</sup>.

La Comunitat Valenciana ha sido uno de los territorios que más contribuyó al “boom” inmobiliario español de la década 1997-2006. El geógrafo y exconseller del ramo Eugenio BURRIEL DE ORUETA, calcula que fue la tercera comunidad autónoma en número de viviendas y en viviendas por cada mil habitantes iniciadas en esa década. En sólo diez años se construyeron 713.214 viviendas en la Comunitat Valenciana<sup>1177</sup>.

La entrada en vigor de la LOTPP y del resto del paquete legislativo que la sucedió coincidió con un momento excepcionalmente convulso desde el punto de vista económico, con el fin del período de la burbuja inmobiliaria y el inicio de una profunda crisis económica desde 2007 que paralizó el sector de la construcción, arruinó el sector financiero valenciano (cajas de ahorro y Banco de Valencia) y arrastró consigo a buena parte de los sectores económicos valencianos. Parte del escenario resultante ha sido un gran mapa de actuaciones urbanísticas en lugares territorial y ambientalmente inadecuados, la proliferación de un gran número de actuaciones de urbanización y de parques de viviendas sin terminar, y unas haciendas locales que deben hacer frente a las obligaciones de servicio correspondientes y a otras cargas derivadas de esas situaciones.

Por otro lado, la entrada en vigor de diversa normativa comunitaria, estatal y autonómica, así como pronunciamientos judiciales, terminará por conformar un contexto normativo que incidirá en la vigente regulación de la ordenación territorial y urbanística valenciana.

Entre ellos debe destacarse, en primer lugar y muy especialmente, la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, aprobada tras la victoria electoral del PSOE, y que derogó la anterior Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones. El profesor Marcos VAQUER CABALLERÍA<sup>1178</sup>, por aquel entonces Subsecretario del Ministerio de Vivienda, ha desgranado magistralmente los motivos de esa reforma legal y concretamente la nueva regulación del suelo desde el prisma del desarrollo sostenible.

El nuevo texto legal estatal dio lugar, junto con los preceptos que estaban vigentes del Texto Refundido de 1992, al vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. La

---

*urbanística valenciana*”, in JAREÑO, LEAL, Ángeles (Dir.). *“Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (II): la Comunitat Valenciana*”. Iustel. Madrid, 2015. p. 125.

<sup>1176</sup> Por ello, ROMERO SAURA afirma que se impone separar las aportaciones jurídicas del sistema urbanístico valenciano, claramente innovadoras y favorecedoras de la actividad urbanística, de lo que haya podido ser un uso inadecuado de las mismas. In HERVÁS MÁS, Jorge (coord.) y otros. *“Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)*”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2015. p. 26.

<sup>1177</sup> BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. *“Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano*”. Documents d’Anàlisi Geogràfica, núm. 54, 2009. p. 37.

<sup>1178</sup> VAQUER CABALLERÍA, Marcos. *“Constitución, Ley de Suelo y ordenamiento territorial y urbanístico”* in PAREJO ALFONSO, Luciano y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo. *“Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”*. Iustel. Madrid, 2009. pp. 27-66.

constitucionalidad de la Ley 8/2007 y de su posterior Texto Refundido ha sido avalada casi en su práctica totalidad por la STC 141/2014, de 11 de septiembre.

Estas novedades legales provocaron, para su adaptación en la Comunitat Valenciana, la modificación de su legislación por el primer Decreto-ley autonómico de su reciente historia constitucional, concretamente el Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo.

Igualmente cabe referir la modificación operada por la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que ahonda en la óptica de la reforma de la ciudad existente frente a la del ensanche<sup>1179</sup>; y la ya citada Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Hasta la fecha no se atisban más cambios en la legislación estatal sobre suelo, al margen de las propuestas lanzadas desde la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre el mercado del suelo en España<sup>1180</sup>.

En el ámbito autonómico destaca, la aprobación de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, a la que seguirá el Decreto-Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, y la posterior Ley 1/2012, de 10 de mayo, de Medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas<sup>1181</sup>.

---

<sup>1179</sup> Como advierte Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (*Manual de Derecho Urbanístico*. op. cit. pp. 41-42) este texto responde responde en parte a una cierta dialéctica política, tratando de volver en cierto modo a la Ley de 1998. Su disposición final duodécima modifica más de dos terceras partes del Texto Refundido de la Ley de Suelo. También podemos citar la incidencia previa, algo menor, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y de cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso a la rehabilitación y de simplificación administrativa.

<sup>1180</sup> Concretamente, la propuesta incluida en el documento de discusión *“Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”*, aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en su sesión de 30 de julio de 2013: la Comisión propone inicialmente dos alternativas a los mecanismos actuales de intervención pública del suelo que supondrían una profunda revisión y que deberían ser objeto de debate y análisis detallado: por una parte, usar mecanismos impositivos (de precio) o de derechos de urbanización en sustitución de las tradicionales líneas trazadas por los planes (delimitación de la “frontera urbanística”), convirtiendo en suelo apto para urbanizar todo el suelo que no deba protegerse por motivos debidamente justificados. Por otra parte, la propuesta considera que los mecanismos de precio, basados en tasas y peajes, son igual de eficaces que la “frontera urbanística”, pero claramente superiores en términos de eficiencia, al afrontar directamente los fallos de mercado, permitir internalizar las externalidades y minimizar las distorsiones. También apunta como posible solución la asignación competitiva de derechos basada en estándares objetivos, que aunque sea menos eficiente que los mecanismos de precio, sí puede ser más eficiente que la “delimitación de frontera”. Sobre estas cuestiones, puede consultarse: DOMÉNECH PASCAUL, Gabriel. *“Las plusvalías urbanísticas en el Derecho español. Un sistema de incentivos perversos”* in JAREÑO, LEAL, Ángeles (Dir.). *“Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (I)”*. Iustel. Madrid, 2014. pp. 197-214.

<sup>1181</sup> En menor medida también el Decreto-Ley 2/2010, de 28 de mayo, del Consell y la posterior Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo. Al igual que el Decreto Ley 2/2012, de 13 de enero, del Consell, y la posterior Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas de la Comunitat Valenciana.

Y en el contexto judicial, la sentencia de 26 de mayo de 2011 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en relación con la figura del Agente Urbanizador y los principios de contratación pública.

De esta forma nos encontrábamos ante una situación grave, un marco excesivamente extenso y complejo, una auténtica maraña legal y reglamentaria, conformada de manera acumulativa y no siempre coordinada, y que además se agravaba por diversos regímenes transitorios, tanto estatales como autonómicos, difíciles de enumerar. Lo insostenible de una situación así debería hacer reflexionar al legislador y a los partidos políticos en general, ya que cuando se legisla sobre ordenación del territorio, urbanismo o medio ambiente se precisa de un mínimo consenso en las grandes líneas de actuación<sup>1182</sup>.

Pues bien, poco tiempo antes de la referida sentencia, a comienzos del año 2010, fue públicamente presentado por la entonces Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat un borrador de anteproyecto de ley de reforma urbanística valenciana<sup>1183</sup>, cuyos autores fueron los profesores BAÑO LEÓN, GÓMEZ-FERRER y PAREJO ALFONSO. Este borrador fue expuesto en la página web de dicha conselleria bajo la denominación de "*Llei impuls*" con el fin de que se presentaran sugerencias o alegaciones a la misma.

#### **a) Primer borrador de anteproyecto de ley de reforma legislativa.**

El texto de este borrador buscaba el objetivo de simplificar la normativa y adecuarla a las diversas Directivas comunitarias en materia de evaluación ambiental y contratación pública, coincidiendo en un momento de paralización generalizada de la construcción y de ralentización de la actividad de planeamiento municipal, momento que pudo ser aprovechado para iniciar la tramitación de diversos instrumentos de ordenación territorial, como la citada ETCV y diversos Planes de Acción Territorial a los que nos referiremos en el capítulo V, si bien ninguno de estos últimos culminaría finalmente su tramitación.

Con relación a los instrumentos de gestión territorial, el texto asume como realidad el fracaso de algunos de los arriba expuestos, especialmente el de las cuotas de sostenibilidad y el de la cesión de suelo no urbanizable protegido del artículo 13.6 de la LOTPP, considerando que no eran mecanismos eficaces de freno del proceso de reclasificación y urbanización. Se entendía que no desincentivaban por sí solos el proceso de incorporación de nuevos suelos a la urbanización, que implicaban mayor complejidad para la ya de por sí difícil gestión urbanística y que no suponían en la práctica ganancias reales desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental.

Los autores del borrador de reforma se planteaban cuánto suelo debía reclasificarse, a la vista del nuevo paradigma ambiental establecido por la Ley estatal 8/2007, de Suelo<sup>1184</sup> y por la exigencia de motivar las nuevas reclasificaciones,

---

<sup>1182</sup> Esta realidad no ha sido exclusiva en la Comunitat Valenciana, sino que se ha extendido por otras CCAA, como por ejemplo Cataluña. Vid. TRAYTER, Joan Manuel. "*Derecho Urbanístico de Cataluña*". 4ª ed. Atelier. Barcelona, 2013. p. 57.

<sup>1183</sup> Vid. una valoración sobre el texto del borrador in NAREDO, José Manuel y MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio. "*El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*". *op. cit.* pp. 152 y ss.

<sup>1184</sup> Vid. el apartado segundo del preámbulo del Texto Refundido de la ley de suelo.

atendiendo a su necesidad, en el marco del sometimiento de los planes urbanísticos a evaluación ambiental estratégica, integrando en una valoración circunstanciada las alternativas posibles, incluida la alternativa cero.

En la línea de lo propugnado por la el legislador estatal, esto es, el requerimiento de un desarrollo sostenible que minimice el impacto del crecimiento y la apuesta por la regeneración de la ciudad existente, el borrador de anteproyecto pretendía que únicamente se reclasificase el suelo necesario para satisfacer necesidades sociales debidamente justificadas, todo ello en el marco de la política autonómica de ordenación del territorio, materializable no sólo a través de lo que dispusiese la ETCV y el resto de instrumentos de ordenación territorial, sino, sobre todo, a través de la competencia autonómica de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística reclasificatorios de suelo.

La apuesta por la sostenibilidad en la ordenación urbanística implicaría, según el texto del borrador de la reforma, que no fuesen posibles nuevas reclasificaciones de suelo si se considerasen incompatibles con un desarrollo ambiental razonable, en el marco de la evaluación ambiental estratégica. Por ello proponía la supresión del instrumento de las cuotas de sostenibilidad previstas en la LOTPP, considerando que el principio “quien contamina paga” que está detrás de la concepción de dichas cuotas debía ceder lugar al principio de sostenibilidad ambiental permanente. Nada que objetar a estos razonamientos, pues resultaba obvio que era necesario un nuevo enfoque para la gestión territorial, dado el riesgo de que ésta acabase siendo la que paliase los déficits de financiación local<sup>1185</sup>.

El texto de la reforma anunciada también planteaba la supresión de la cesión de SNU protegido del artículo 13.6 de la LOTPP. Además de los problemas que hemos visto que esta medida plantea en la práctica, los autores de la reforma consideraron que en una situación de desarrollo sostenible no resultaba lógico limitar los desarrollos urbanísticos con cargas adicionales a las previstas con carácter general por la legislación estatal. Consideraron que en el fondo esta medida no desincentivaba el consumo de suelo. Se entendía que al aplicar la lógica del principio “quien contamina, paga”, se estaba fomentando el desarrollo insostenible, debiendo sustituirse el “pago” por la prevención. Y es que en la práctica la medida sirvió en ocasiones para justificar precisamente lo contrario, so pretexto de que, como consecuencia de una reclasificación, la Administración obtendría terrenos calificados como SNU protegido que pudieran interesarle.

En este punto, aunque seguimos la postura de los autores del borrador de este anteproyecto en cuanto a los problemas que se derivan de la cesión de SNU protegido del artículo 13.6 de la LOTPP, pensamos que habría sido preferible replantear la misma antes que su total eliminación, a la vista de las nuevas posibilidades que otorga la legislación estatal respecto a los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística. Como veremos en el capítulo V, se trataría de realizar un ajuste en la regulación, aprovechando las posibilidades brindadas por la legislación estatal, a fin de obtener un instrumento de gestión territorial más ágil y sencillo.

---

<sup>1185</sup> Esa es la idea que señala PÉREZ ARRAIZ al indicar que el mejor impuesto ambiental es aquél cuya recaudación sea “cero”, por ser ése el mejor indicador de que los estímulos antidegradantes del medio ambiente que con el impuesto se pretenden disuadir se han optimizado al máximo. *Cit. in* HERVÁS MÁS, Jorge. “Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje”. *op. cit.* p. 347.

**b) La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).**

Pese a lo valioso de los planteamientos reflejados en ese borrador de anteproyecto, en julio de 2012 se presentó el texto de otro anteproyecto de ley que nada tenía que ver con el anterior, siendo expuesto igualmente en la página web de la Conselleria para sugerencias o alegaciones. Tras un largo proceso de participación pública y de tramitación administrativa, el texto fue aprobado como proyecto de ley por el Consell, en sesión de 4 de abril de 2014, y culminó su andadura parlamentaria aprobándose como Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

Se trata de una ley de corte economicista, empresarial, que intenta responder al mercado. Así lo reconoce su preámbulo sin ambages, al afirmar que *“el último de los grandes objetivos de la reforma legal es su flexibilidad y su adaptación a la conjuntura económica e inmobiliaria actual, la cual requiere de ajustes y de instrumentos que se adapten a las demandas reales del mercado”*<sup>1186</sup>. Por ello sorprende que afirme en otro lugar que la reforma *“responde a una demanda y aspiración sociales”*, pues tal vez habría que situar esa demanda en ámbitos más reducidos.

La valoración general del texto legal dista de ser positiva. Se echa en falta un mínimo de autocrítica, al menos por la no puesta en práctica de la mayor parte del contenido programático de la LOTUP, concretamente la relación de Planes de Acción Territorial que el texto ordenaba elaborar, así como la puesta en marcha del novedoso sistema de gestión territorial que la ley diseñaba. Estos dos contenidos son completamente derogados en la LOTUP y llama poderosamente la atención que la cuestión no haya merecido mención alguna en el preámbulo de la nueva ley.

Y en relación a la actividad urbanística, tampoco se cuestiona las causas legales, sociales y económicas que desencadenaron el estallido de la burbuja inmobiliaria. Cabía esperar que el texto rectificase aquellos aspectos de la normativa cuya aplicación había provocado situaciones indeseables. Sin embargo, como señala el final del preámbulo, cabe inferir que, salvo en lo relativo a la tramitación unificada de los procedimientos urbanísticos, ambientales y territoriales, la ley es *“en muchos aspectos continuista con los conceptos, técnicas e instrumentos que son conocidos por los operadores del urbanismo”*. En definitiva, se mantienen algunos de los contenidos de la anterior legislación cuyo funcionamiento en la práctica se ha demostrado cuanto menos discutible.

El primer objetivo perseguido por la LOTUP es el de la simplificación normativa, esto es, tratar de hacer inteligible la maraña de textos normativos generada durante los años previos (que sumaba más de 1500 artículos)<sup>1187</sup>. Destaca su extraordinario

---

<sup>1186</sup> También al señalar que *“es prioritario facilitar la implantación racional de actividades económicas en el territorio”* y que *“los agentes económicos y sociales necesitan seguridad, claridad, estabilidad y simplificación de los procedimientos, así como certidumbre en los plazos de desarrollo de las actuaciones”*. El lenguaje utilizado en otras partes del preámbulo también denota esa misma perspectiva mercantilista, al considerar el territorio *“como activo no deslocalizable”*, *“factor clave de competitividad”* (...) *“para captar inversiones, talentos y generar renta y empleo”*.

<sup>1187</sup> Se trataba de cumplir el Acuerdo del Consell, de fecha de 10 de mayo de 2013, por el que se aprobó el “Segundo Plan de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas de la Generalitat, SIRCA-2”, con vigencia para el período 2013-2015. El apartado 5.1 de este segundo plan propugnaba *“una nueva perspectiva de mejora de la calidad normativa, con el fin*

alcance derogatorio, no en todo caso acertado<sup>1188</sup>. Mediante su disposición derogatoria única quedan totalmente derogadas la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable; la LOTPP; la LSNU de 2004; la LUV, la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, de la Generalitat, Reguladora de los Campos de Golf de la Comunitat Valenciana, la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas (excepto su disposición final primera); el ROGTU; y el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana.

Otro objetivo perseguido, ligado al anterior, era mejorar la seguridad jurídica y la transparencia, lo que requiere dotarse de normas claras y concisas. A pesar de ello se observa falta de rigor en la redacción de no pocos preceptos y en la terminología, así como numerosos campos abiertos a la duda y a la discrecional interpretación, pero también a la excepción. Por citar ahora un ejemplo, los criterios de ordenación del territorio (artículos 7 a 13), son formulados en términos de declaración de intenciones, sin prácticamente concreción. En definitiva, se confunde simplificación de contenidos con indeterminación.

Por otra parte, quedará por ver si el texto finalmente termina por despejar todas las dudas existentes acerca de la compatibilidad del modelo urbanístico valenciano con las Directivas comunitarias de contratación pues, como vimos, por el momento no está sucediendo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En tercer lugar, se aborda desde una óptica unitaria y global la integración del procedimiento de aprobación del planeamiento territorial y urbanístico con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE), al que había que añadir los planes de participación pública exigidos en el Reglamento de Paisaje. Las nuevas exigencias en materia de EAE y de paisaje tenían difícil encaje con los procedimientos regulados en la LOTPP y la LUV, lo que provocaba contradicciones, solapamientos innecesarios y unos plazos temporales de aprobación excesivos. La LOTUP persigue una tramitación integrada donde se coordinan los requisitos de la EAE con los estrictamente territoriales y sectoriales, lo que debe traducirse en una mejora de los tiempos de tramitación de los planes y en una mayor coherencia global del mismo.

De acuerdo con su primer artículo, el objeto de esta ley es *“la regulación de la ordenación del territorio valenciano, de la actividad urbanística y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional de acuerdo con la función social”*. Asimismo, la ahora denominada “evaluación ambiental y territorial estratégica” de planes y programas.

El texto no contiene una definición de estas funciones públicas, aunque sí incluye una definición del concepto de “desarrollo territorial y urbanístico sostenible” (artículo 3), apuntando como fines de éste los propios de la ordenación del territorio,

---

*de evitar toda regulación innecesaria y simplificar aquella que resulte excesivamente compleja”,* en la línea de lo previsto en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre adecuación de la normativa de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2012.

<sup>1188</sup> El dictamen emitido por el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* al anteproyecto de LOTUP recomendó una derogación parcial y no completa del ROGTU y del Reglamento de Paisaje, considerando más adecuado proceder a una derogación parcial de estos reglamentos.

esto es, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio.

Al igual que sus predecesoras LOT y LOTPP, atribuye competencias en esta materia a la Generalitat y a la Administración local -fundamentalmente a los municipios- pero, a pesar de la opulencia en los términos empleados y de la variedad de figuras de planeamiento territorial y urbanístico, omite referencias específicas a técnicas de coordinación y cooperación con la Administración central del Estado.

Excede al propósito de estas líneas hacer un recuento de las novedades de este texto legal, por lo que nos vamos a limitar a anticipar las más significativas que afectan a nuestra materia de estudio, ampliándose en el capítulo V.

En primer lugar, decepciona constatar cómo, tras derogar completamente la LOTPP y, a pesar de incluir en su título el término “ordenación del territorio”, aborda esta materia con un contenido tan sumamente reducido, si bien tampoco resulta extraño a la vista del práctico abandono de esta política durante estos últimos años.

El objetivo de la simplificación es plausible, pero resulta excesiva en cuanto a los instrumentos de ordenación del territorio, que siguen siendo la ETCV, los PAT<sup>1189</sup> y las ATE. La escueta regulación de estas figuras, reducida ahora prácticamente a tres artículos (artículos 15 a 17), deja en el aire bastantes aspectos de su régimen jurídico, como son algunas relacionadas con su procedimiento de aprobación, modificación y revisión, las relaciones entre las mismas y respecto al planeamiento municipal. Y en cuanto a los criterios de ordenación del territorio, ya hemos dicho que son redactados ahora de un modo mucho más vago si cabe, y sobreabundando las referencias al concepto de Infraestructura Verde y al paisaje en detrimento de otras referencias a los documentos europeos en materia de ordenación del territorio<sup>1190</sup>.

Por último, respecto a la total desaparición del sistema de gestión territorial diseñado por la LOTPP, aunque nos parece positiva la supresión de las cuotas de sostenibilidad y su sustitución por criterios o límites al crecimiento de suelo urbanizable establecidos en la ETCV, no consideramos acertada la supresión sin más de la cesión de suelo no urbanizable protegido. Sí consideramos, en cambio, que este instrumento podría haberse rediseñado de otra forma aprovechando las posibilidades que brinda la legislación estatal de suelo.

A este respecto, en materia de planeamiento urbanístico, bajo un discurso envuelto en el ropaje del desarrollo sostenible y un pretendido debate exclusivamente técnico, se reintroduce el principio de flexibilidad auspiciado en su momento por la LRAU, pues el artículo 77.1.b) LOTUP flexibiliza las actuaciones de desarrollo urbanístico mediante planeamiento parcial no previsto en el planeamiento general estructural.

Para terminar, hemos de dejar asimismo constancia que la primera versión del anteproyecto expuesto al público desaparecían también dos instituciones clásicas del

---

<sup>1189</sup> En la primera versión del anteproyecto expuesto al público, los actuales PAT de carácter sectorial pasaban a denominarse “*Planes sectoriales*” (artículo 23).

<sup>1190</sup> De hecho, los únicos PAT que llegaron a contemplarse como de necesaria redacción en las primeras versiones del anteproyecto expuesto al público eran el PAT de la Infraestructura Verde y el PAT del Paisaje. Estas menciones expresas han desaparecido finalmente en la ley.

Derecho urbanístico español: la clasificación del suelo y el procedimiento bifásico de aprobación definitiva del planeamiento general municipal. Respecto a esto último, la gran novedad es que todos los planes urbanísticos municipales pasaban a ser de aprobación definitiva municipal, tanto en sus determinaciones estructurales (Plan General Estructural) como en las de ordenación pormenorizada (Plan de Ordenación Pormenorizada). También los Planes de Reforma Interior, los Planes Parciales y los Planes Especiales. El papel de la Generalitat se reducía en este punto a la elaboración de una “memoria ambiental y territorial” en el seno del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

Al margen de los tres aspectos apuntados, no parece impertinente cuestionar buena parte de los postulados de la reforma.

Es cierto que la LOTPP no consiguió sus objetivos, pero parece lícito dudar que pueda conseguirlos esta nueva ley. En todo caso, la regulación dista mucho de ser una solución útil y creíble para la situación que hemos descrito, pues las causas de esa situación hay que buscarlas principalmente en la falta de voluntad política, en el importante peso de la legislación y de la planificación sectorial, en una cierta inadecuación de los esquemas organizativos, fundamentalmente en el ámbito metropolitano, y en un mal entendido principio de autonomía municipal. Es sobre estas causas sobre las que se debe operar, por lo que la falta de voluntad para afrontarlas conducirá al fracaso a cualesquier reforma que se intente. Es lógico pensar que si tanto la LOT como la vigente LOTPP han fracasado, otro tanto ocurrirá con la LOTUP en tanto no se actúe sobre las causas apuntadas.

Pero es que, además, vista cuál ha sido la evolución de los distintos instrumentos de ordenación del territorio y su relación con los instrumentos de ordenación urbanística, así como el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local<sup>1191</sup>, no se comprende la apuesta de la LOTUP por dotar de más competencias a los municipios en materia de planeamiento urbanístico o por la nueva figura de los Planes generales mancomunados. Simplemente podemos observar con escepticismo las tesis que se contienen.

Se necesita un marco jurídico que exija mayor rigor y objetividad en la planificación territorial y urbanística y menos voluntarismos. Por otra parte, sin una Administración local más capaz y dotada, pero también mejor controlada, poco podrá conseguirse. En todo caso, y siguiendo a BASSOLS COMA<sup>1192</sup>, lo que la última crisis económica ha puesto de manifiesto es que no resulta suficiente una visión puramente normativa o legislativa de los problemas, pues los distintos condicionamientos económicos, financieros, hipotecarios, administrativos y sociales han desviado lo normativo de sus auténticos objetivos y han terminado por reducir sus enunciados

---

<sup>1191</sup> Sobre este particular, puede verse nuestro trabajo: GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Eduardo. “Planeamiento y gestión urbanística a escala local y autonómica” in ROMERO GONZÁLEZ, Joan y BOIX PALOP, Andrés (eds.). “Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local. Políticas públicas, cohesión social y buen gobierno en la Comunidad Valenciana tras la reforma del régimen local”. Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 17. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2015. pp. 181-205.

<sup>1192</sup> BASSOLS COMA, Martín. Prólogo a CERVERA PASCUAL, Guillem. “La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio”. Editorial Reus. Madrid, 2013. p. 7.



sociales más ambiciosos (derecho a la vivienda, cohesión social, medio ambiente urbano...) en meras declaraciones formales y retóricas.

A continuación, en las próximas páginas analizamos las competencias en materia de ordenación del territorio, centrándonos en el alcance y contenido de los distintos títulos competenciales que corresponden a la Comunidad Valenciana y al Estado, en la participación de la Administración local y en diversas cuestiones relacionadas con la planta y la organización administrativa valenciana.



## IV. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

### 1. Consideraciones generales.

En este capítulo se aborda resumidamente la configuración de la distribución de competencias en materia de ordenación del territorio entre el Estado, la Generalitat y la Administración local.

Para ello no debemos detenernos sólo ante lo previsto en el artículo 148.1.3ª de la Constitución, que como sabemos consagra la ordenación del territorio como materia distinta de la ordenación urbanística sin definir su concepto (como tampoco lo hace el artículo 49.1.9ª del vigente EACV)<sup>1193</sup>. Debemos atender también y fundamentalmente a la interpretación de los diversos preceptos constitucionales y legales por parte del Tribunal Constitucional, así como por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia. También al enfoque recentralizador que realiza el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo a partir de las garantías del procedimiento administrativo, del principio de desarrollo sostenible y de la consideración del suelo como un bien escaso y no renovable, en lo que considera una necesaria reinterpretación constitucional de los títulos competenciales estatales.

En este capítulo no pretendemos hacer una síntesis completa sobre el reparto competencial en la materia, ni desarrollar grandes cuestiones sobre competencias sectoriales. Sobre estas cuestiones ya se dispone de valiosos textos y estudios a los que remitirse. Simplemente aportaremos unas pinceladas mínimas y propondremos algunas reflexiones necesarias acerca de estos temas.

Tras la promulgación de la Constitución de 1978, España ha experimentado una rápida transformación institucional, pasando de ser un Estado unitario y centralizado a convertirse en un Estado autonómico de corte casi federal, lo que ha tenido su reflejo tanto en la concepción de la ordenación del territorio como en los instrumentos diseñados por las CCAA.

Recordemos que en el texto constitucional esta materia aparece desligada de otras materias de indudable incidencia territorial, como la planificación económica, cuyas bases y coordinación se atribuyen a la Administración central del Estado (artículo 149.1.13ª), y que esto nos muestra cómo la Constitución optó por una acepción estricta del concepto ordenación del territorio.

El constituyente quiso que el ámbito idóneo para la ordenación del territorio fuese el ámbito autonómico al posibilitar a las CCAA la asunción de competencias exclusivas en la materia, aunque nos conste el carácter “marcadamente equívoco” de esta expresión, usando la terminología del propio Tribunal Constitucional<sup>1194</sup>.

---

<sup>1193</sup> Tal como recuerda el preámbulo de la vigente LOTUP: “*Estas competencias exclusivas de la Generalitat se establecen en el artículo 148.1.3ª de la Constitución y en el artículo 49.19ª del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana*” (se refiere a urbanismo y ordenación del territorio).

<sup>1194</sup> La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se refirió tempranamente en diversas ocasiones a los “excesos semánticos” sobre el alcance de algunas competencias calificadas como “exclusivas” en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y que en puridad no

Asimismo, la competencia de ordenación del territorio debe conectarse con los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I del texto constitucional, *“que deben informar la legislación positiva, la práctica judicial la actuación de los poderes públicos”* (artículo 53.3 CE), y especialmente con la exigencia de que los poderes públicos promuevan *“las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa”* (artículo 40.1 CE) y de que velen *“por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”* (artículo 45.2 CE).

Otros principios de política social y económica que afectan directamente a las actuaciones en materia de ordenación del territorio son los principios que inciden en la política de equipamientos (artículos 43 y 44: derecho a la protección de la salud, fomento de la educación física y el deporte, y acceso a la cultura); en la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46); y en el derecho a una vivienda digna y adecuada, *“regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”* (artículo 47), lo que supone un reforzamiento finalista del artículo 33 CE, para el que la función social delimita el contenido del derecho de propiedad privada.

Sabemos que, según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional<sup>1195</sup>, la ordenación del territorio es la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial. También que esta competencia autonómica confluye y se cruza con diversas e importantes competencias sectoriales con clara incidencia sobre el mismo espacio físico territorial distribuidas entre los distintos niveles territoriales del Estado autonómico, siendo varias de ellas competencias estatales recogidas en el artículo 149.1 de la CE, lo que obliga a la ponderación y a la búsqueda de equilibrios por parte del citado Tribunal.

Sin embargo, la ordenación del territorio no puede ser reducida a la suma ordenada de competencias autonómicas con incidencia territorial. Es una competencia de carácter horizontal, con contenido propio y diferenciado del resto de competencias autonómicas y estatales, en la que deben incluirse todo tipo de previsiones sobre las grandes magnitudes de estructura y usos del suelo, la coordinación de las distintas políticas sectoriales y la protección de los recursos naturales y culturales<sup>1196</sup>.

El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de mayo de 1981 articuló algunas fórmulas referidas al ejercicio de las competencias estatales y autonómicas que afectasen a la utilización del territorio y aprovechamiento de los recursos naturales, incorporándose al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). El intento terminará desencadenando en la STC 76/1983, de 5 de agosto, que declaró la inconstitucionalidad de dichas fórmulas y otros

---

serían tales. Por ejemplo, la STC 37/1981, de 16 de noviembre, la STC 1/1982, de 28 de enero, etc.

<sup>1195</sup> STC 77/1984, de 3 de julio (FJ 2); STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1B); STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3); STC 28/1997, de 13 de febrero (FJ 5); y STC 149/1998, de 2 de julio (FJ 3).

<sup>1196</sup> Sobre la idea de descentralización en la ordenación del territorio, *vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”*. pp. 183-194.

preceptos por su carácter meramente interpretativo y por entender que no se trataba de una ley orgánica ni de armonización<sup>1197</sup>.

Por su parte, la importante STC 77/1984, de 3 de julio, también aludió a la cuestión de las competencias concurrentes del Estado, las CCAA y la Administración local sobre un mismo espacio físico y a los problemas y dificultades que ello plantea, concluyendo que no existen espacios exentos dentro del territorio de las CCAA y que aún siendo aconsejable la búsqueda de soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, resulta evidente *“que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”* (FJ 3 *in fine*).

La jurisprudencia constitucional también validará el artículo 180.2 del TRLS 1976 (actual disposición adicional décima del TRLS 2008) que, como veremos, garantiza a la Administración General del Estado la imposición puntual de sus proyectos sobre el planeamiento territorial y urbanístico<sup>1198</sup>.

El Tribunal define la ordenación territorial como título competencial concurrente e inspirándose en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, señala que *“la ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además de enorme amplitud”*<sup>1199</sup>, por lo que quien la asume como competencia propia, *“ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”*. (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1.B, en relación a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas)<sup>1200</sup>.

La STC 36/1994, de 10 de enero, relativa a la Ley de la Región de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor recordará que el núcleo fundamental de esta materia lo constituye *“un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”*<sup>1201</sup>. También que dentro de su ámbito material no se incluyen todas las actuaciones con repercusión territorial pero que de la multiplicidad de esas actuaciones con incidencia sobre el mismo espacio físico territorial *“se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación”* (FJ 3).

---

<sup>1197</sup> BASSOLS COMA, Martín. *“El Derecho urbanístico durante la transición política (1976-1982) y en la Constitución de 1978”*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 293, 2014. p. 75; LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*, op. cit. pp. 98-100.

<sup>1198</sup> Entre otras, STC 56/1986, de 13 de mayo.

<sup>1199</sup> PAREJO NAVAJAS (op. cit. pp. 116-117) ha destacado el error terminológico y la confusión que, en su opinión, habría cometido el Tribunal Constitucional (STC 149/1991, de 4 de julio, y STC 40/1998, de 19 de febrero) al interpretar los términos “política” y “técnica” para definir el concepto de ordenación del territorio.

<sup>1200</sup> También se referirá al carácter concurrente de esta competencia, entre otras, en la STC 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3), la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 16), la STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30) o la STC 149/1998, de 2 de julio (FJ 3).

<sup>1201</sup> STC 36/1994 (FJ 3). Y más adelante indica que: *“No cabe duda de que una Ley que (...) tiene por objeto ‘la definición y regulación de los instrumentos de protección, armonización de usos y de la ordenación del territorio del Mar Menor y espacios circundantes’ es una Ley que afronta, desde una perspectiva global e integradora, la planificación de ese espacio físico”* (FJ 5). El contenido del FJ 3 será confirmado posteriormente en las STC 28/1997, de 13 de febrero (FJ 5) y en la STC 149/1998, de 2 de julio (FJ 3).

Tras la ya citada STC 61/1997, de 20 de marzo, que firmó el acta de defunción del Plan Nacional de Ordenación y de cualesquiera otros planes territoriales promovidos por la Administración central, el protagonismo respecto a la función pública de ordenación del territorio recae ya indiscutiblemente sobre las CCAA, consagrándose de esta forma en uno de los retos prioritarios de su actividad, quedando éstas habilitadas para *“formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo”* (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30). Ello sin perjuicio del respeto a las competencias estatales concurrentes y de los límites que impone el principio de autonomía local.

La inevitable proyección sobre el territorio, recurso único e irreproducible, de las distintas competencias y la propia complejidad del sistema, obliga a insistir en la necesidad de los consabidos principios de cooperación y coordinación, a fin de ofrecer solución a las situaciones de potencial concurrencia y conflicto competencial, tratando de asegurar un mínimo de coherencia a los resultados a plasmar en el territorio. En esta materia dichos principios implican, principalmente, el intercambio de información, la formulación de estudios conjuntos y el diseño soluciones integradas a los problemas territoriales, coordinando la intervención y las competencias de las distintas Administraciones públicas afectadas.

La coordinación debe ser protagonizada por las CCAA teniendo en cuenta las competencias estatales y el principio de autonomía local, y se plasma en los correspondientes instrumentos de ordenación territorial. Pero el problema de fondo es cómo se insertan en dichos instrumentos los distintos planes y actuaciones llevadas a cabo por la Administración estatal, cuestión no bien resuelta para Tomás-Ramón FERNÁNDEZ<sup>1202</sup>, dada su forzosa unilateralidad.

Para MARTÍN REBOLLO<sup>1203</sup>, con independencia de la denominación o terminología que adopten, los instrumentos de ordenación del territorio deben ser documentos flexibles y ágiles que jueguen el papel de ser lugar de encuentro, de proceso abierto en el que sea más importante su forma de elaboración que sus propios postulados y determinaciones. De este modo, sus resultados deben ser la consecuencia de un procedimiento que halla después en sus criterios más o menos vinculantes la consecuencia de su imposición a otro tipo de planes.

Por lo demás, no puede decirse que las constantes reformas legales por parte del Estado constituyan un marco idóneo para que las CCAA ejerzan sus propias competencias legislativas en materia de ordenación territorial y urbanística<sup>1204</sup>.

Desde la aprobación del TRLS 1992, el Estado ha venido legislando en buena parte a remolque de los sucesivos fallos constitucionales, principalmente de las sentencias 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio, sin que se pueda constatar que interiorizase o asumiese plenamente los pronunciamientos del Tribunal, dando un giro recentralizador por medio de la LS 2007 y el posterior TRLS 2008 que,

---

<sup>1202</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *“Manual de Derecho Urbanístico”*. 23 ed. Civitas. Madrid, 2014. p. 58.

<sup>1203</sup> MARTÍN REBOLLO, Luis. *“Instituciones autonómicas: Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria”*. Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria. Santander, 1993. pp. 466-467.

<sup>1204</sup> LORA-TAMALLO VALLVÉ, Marta y HIRT, Sonia. *“La compatibilidad de usos o por qué los europeos no zonificamos”*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 289, 2014. p. 40.

como decíamos, han ensanchado las competencias estatales, apoyándose principalmente en las garantías del procedimiento administrativo y en los títulos ambientales.

Todo este proceso, aparatoso en el plano normativo aunque de escasa efectividad práctica hasta el momento (Tomás-Ramón FERNÁNDEZ)<sup>1205</sup>, terminó por desplazar definitivamente el esquema de ordenación del territorio inicialmente previsto en el TRLS 1976.

En cuanto a los municipios, estos disponen de competencias sustanciales en materia de urbanismo pero no así en materia de ordenación del territorio, aunque el reconocimiento constitucional (artículos 137 y 140 CE)<sup>1206</sup> y legal (artículos 1.1 y 2.1 LBRL) de la autonomía local garantiza la participación de la Administración local en la formulación y tramitación de los distintos instrumentos de ordenación territorial.

La garantía institucional de la autonomía local no implica el aseguramiento de un ámbito predeterminado de atribuciones y competencias decisorias sino básicamente el derecho a intervenir en todos los asuntos y materias en los que exista algún tipo de interés municipal, en los términos previstos en la legislación sectorial estatal o autonómica. Es el legislador competente en cada materia, ya sea el estatal o el autonómico, el que tiene que atribuir a la Administración local las concretas competencias, garantizando en todo caso una efectiva participación de la comunidad local en los asuntos que le conciernen. En esta línea apuntan los artículos 2.1 y 25.2 de la vigente LBRL en su actual redacción, recogiendo expresamente el apartado a) de el último precepto citado la exigencia de competencias municipales en materia de *“planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística”*.

También el artículo 2.1 de la vigente LOTUP proclama esta idea de manera genérica al indicar que corresponde a la Generalitat y a los municipios (nótese que no se refiere a las Diputaciones provinciales, pese a su importante papel a través de los Planes Provinciales de Obras y Servicios<sup>1207</sup>) ejercer las potestades de planeamiento, gestión y disciplina, *“referidas a las ordenaciones territorial y urbanística”*, de acuerdo con lo establecido en la ley.

En este punto debemos distinguir pues el nivel de la ordenación urbanística, centrado en el fenómeno urbano, y el de la ordenación territorial, de alcance necesariamente supramunicipal. Para PAREJO ALFONSO<sup>1208</sup>, esta división resulta adecuada porque, por un lado, facilita el deslinde entre la competencia local y autonómica, y, asimismo, por permitir articular convenientemente –en el contexto del régimen de ordenación del territorio- los niveles estatal y autonómico, sin incidir ni involucrar el local, que quedaría así desarrollado íntegramente en el ámbito autonómico.

---

<sup>1205</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *“Manual de Derecho Urbanístico”*. op. cit. p. 58.

<sup>1206</sup> Vid. STC 4/1981, de 2 de febrero.

<sup>1207</sup> Tampoco se refiere a ellas el artículo 44 de la LOTUP, al referirse a las Administraciones competentes para formular y aprobar instrumentos de planeamiento. Esta realidad contrasta con la existente en el País Vasco, donde las Diputaciones Forales juegan un papel importante en materia de planificación. También con la atribución de competencias urbanísticas a los Cabildos insulares canarios o a los “Consells Insulars” en las Illes Balears.

<sup>1208</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”*. op. cit. pp. 57-58.

Ello implica también diversidad en las posibilidades de intervención municipal, que pueden pasar desde el mero trámite de audiencia o informe a la decisión. El legislador correspondiente (estatal o autonómico) puede redistribuirlas y transformarlas, pero sin excluir la intervención municipal por impedirlo la garantía institucional de la autonomía local. De esta forma caben fórmulas más favorables a las decisiones municipales (decisión “de abajo a arriba”), lo que puede dificultar la imprescindible visión global de conjunto. Pero también fórmulas “de arriba a abajo”, donde el protagonismo de la decisión recae exclusivamente en la Administración autonómica, lo que iría en contra del principio comunitario de subsidiariedad y de la lógica descentralizadora del sistema constitucional, que avalarían la regla general de que las decisiones traten de adoptarse en los niveles más cercanos a los problemas territoriales.

En todo caso, tras estudiar la evolución de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana, debe remarcarse por último la idea de que la solución o remedio a los problemas que aborda la ordenación del territorio no radica solamente en una correcta regulación sobre la materia. Tanto o más que una adecuada regulación es necesaria una efectiva y correcta puesta en práctica de las previsiones legales, lo que incluye la elaboración y aprobación de los distintos instrumentos de ordenación territorial contemplados en las diferentes leyes, de acuerdo con los principios de cooperación y coordinación arriba apuntados.

En ellos deben importar tanto o más los elementos y aspectos procesales, tendentes a solucionar los casos de concurrencia, solape o conflicto de competencias, que las propias determinaciones y su formalización más o menos vinculante, que se materializarán a través de la actuación de las distintas instancias territoriales en sus ámbitos propios<sup>1209</sup>.

## **2. Alcance y contenido de la “competencia exclusiva” de las Comunidades Autónomas.**

En su momento, la totalidad de las CCAA asumieron en sus respectivos Estatutos de Autonomía las competencias relativas a “ordenación del territorio”, de acuerdo con lo previsto en el artículo 148.1.3ª de la Constitución. Fue el caso de la Comunitat Valenciana, que, como vimos, en el artículo 31.9 de su Estatuto de Autonomía (actual artículo 49.1.9ª) asumió la competencia exclusiva<sup>1210</sup> sobre las materias “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”, dotándose en 1989 de su primera ley de ordenación del territorio, en la que, inspirándose en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, reguló de manera detallada distintos instrumentos de ordenación territorial que debían ser elaborados y aprobados.

Por su parte, el artículo 19.1 del EACV, según reforma efectuada mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, dispone que: “*En el ámbito de sus respectivas competencias la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de*

---

<sup>1209</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*”. *op. cit.* p. 213.

<sup>1210</sup> PÉREZ ANDRÉS (*op. cit.* pp. 293-294 y 304-310) examinó el asunto de “*el abuso de la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas*” y, más concretamente, el de “*la Ordenación del Territorio en los Estatutos de Autonomía*” como competencia “*pretendidamente exclusiva*”.



*innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo. La Generalitat promoverá políticas de equilibrio territorial entre las zonas costeras y las del interior”.*

Las sucesivas leyes autonómicas valencianas sobre la materia (LOT, LOTPP y LOTUP) parten de esa noción de exclusividad, expresándolo en sus preámbulos. El preámbulo de la LOT reconocía, además, la insuficiencia en la práctica de los instrumentos ofrecidos por la regulación estatal para resolver problemas fundamentales del territorio valenciano<sup>1211</sup> y en sus artículos 37 a 45 recogía los distintos órganos y Administraciones competentes para la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial que debían ponerse en marcha, *“respetando en lo posible las competencias urbanísticas que tienen atribuidas las Corporaciones Locales”* (apartado III del preámbulo).

El artículo 3.1 de la LOTPP curiosamente afirmaba que la ordenación del territorio era una competencia que correspondía a la Generalitat, pero también a los municipios e incluso a las provincias. En la actualidad, el artículo 2.1 de la LOTUP señala que *“las potestades de planeamiento, gestión y disciplina, referidas a las ordenaciones territorial y urbanística”*, corresponden a la Generalitat y a los municipios.

No obstante ese reconocimiento legal de la exclusividad de la competencia autonómica, como indica LÓPEZ RAMÓN<sup>1212</sup>, no parecía seguro que las CCAA dispusiesen absoluta y libremente de la función ordenadora del territorio. Desde la doctrina<sup>1213</sup> se recordaba la incidencia de algunas competencias exclusivas estatales conforme al artículo 149.1 CE y la teoría de las competencias implícitas condujo al Tribunal Constitucional a reconocer al Estado un “poder de localización” inherente a sus competencias, con gran incidencia en la ordenación del territorio<sup>1214</sup>.

Y es que, como señaló PAREJO ALFONSO<sup>1215</sup>, en este punto cabe tener presente la idea de *“igualdad formal en la validez y pretensión de eficacia (de cada una en su ámbito propio) de las competencias determinadas constitucionalmente, según su respectivo carácter”*, esto es, el principio de igualdad formal de las competencias constitucionalmente asignadas a las distintas Administraciones territoriales que conforman el Estado. Asimismo no puede desconocerse la inexistencia de jerarquía entre los distintos ordenamientos territoriales, pues resulta difícil deducir la existencia de una instancia territorial que a su vez defina el espacio competencial de las demás.

El Tribunal Constitucional abordó la contradicción que supuso que los primeros Estatutos de Autonomía calificaran muchas competencias autonómicas de “exclusivas” aunque versasen sobre materias relacionadas en el artículo 149.1 CE como competencia exclusiva (también) del Estado, al margen de cláusulas excusatorias del

---

<sup>1211</sup> Concretamente *“la corrección de los desequilibrios territoriales de carácter socio-económico y la coordinación de actuaciones territoriales supramunicipales”*.

<sup>1212</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. op. cit. p. 82.

<sup>1213</sup> Vid., entre otros, SALA ARQUER, José Manuel. *“Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio”*. op. cit. pp. 46-51; o LÓPEZ RODÓ, Laureano. *“La ordenación territorial y las Comunidades Autónomas”*. Estudios Territoriales, núm. 3, 1981. pp. 21-22.

<sup>1214</sup> MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). *“Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio”*. op. cit. p. 31.

<sup>1215</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano *“La organización administrativa de la ordenación del territorio”*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 105, 1987. pp. 39.

estilo de “sin perjuicio de”, “de acuerdo con” o “en el marco de” la legislación estatal. Mediante una jurisprudencia que MUÑOZ MACHADO<sup>1216</sup> califica como “asombrosa” afirmó a partir de la STC 1/1982, de 28 de enero, que dos competencias calificadas al mismo tiempo de exclusivas “*están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes*”.

Han sido diversas las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha conocido la cuestión del contenido del artículo 148.1.3ª CE en relación con el alcance de la competencia exclusiva. Podemos adelantar ya que el Tribunal Constitucional ha adoptado una concepción de la ordenación del territorio próxima a la del modelo alemán, si bien se deja clara la “*perspectiva global e integradora*” de la materia<sup>1217</sup>.

Del juego de los artículos 145 y 149 CE, dice la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 5), las CCAA “*pueden asumir competencia exclusiva en materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”; si bien “*ha de señalarse que tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del artículo 149.1. CE*”, tal como precisó la STC 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3)<sup>1218</sup>, referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1B), relativa a la ordenación del territorio.

Pese a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos que el TRLS 1992 dedicaba al Plan Nacional de Ordenación<sup>1219</sup>, la citada STC 61/1997 (FJ 22) reconoce que no cabe negar la legitimidad al Estado para que planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales “*haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, ad exemplum, el denominado Plan Director de Infraestructuras)*”; y también que pueda establecer las “*adecuadas fórmulas de coordinación*” al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª CE, “*con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994)*”.

Y es que, como recuerda el Tribunal Constitucional, el artículo 149.1 CE reserva al Estado importantes competencias dotadas de una clara dimensión espacial, “*en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico*”, incidiendo en la ordenación del territorio. A saber: vgr. artículo 149.1, 4ª (obras requeridas por la Defensa nacional), 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 19ª (pesca marítima), 20ª (puertos y aeropuertos de interés general), 21ª (ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de

---

<sup>1216</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. “*Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*”. Crítica. Barcelona, 2012. pp. 112-113.

<sup>1217</sup> Destacan las SSTC 77/1984, de 3 de julio (FJ 2, que unifica de forma patente el contenido de la ordenación urbanística y de la ordenación territorial); 56/1986, de 13 de mayo; 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.B); 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3); 28/1997, de 13 de febrero (FJ 5º). También las posteriores SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 40/1998, de 19 de febrero; y 149/1998, de 2 de julio (FJ 3). En relación a la cuestión del alcance de la competencia sobre ordenación del territorio, vid. PARDO ÁLVAREZ, María. “*La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*”. op. cit. pp. 47-52.

<sup>1218</sup> Señala la referida STC 56/1986 (FJ 3) que “*el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma*”, pues, como ya declaró la STC 1/1982, de 28 de enero, “*tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución*”.

<sup>1219</sup> Artículos 65 a 67, 107, 112, 118.1 y 126.1.

más de una Comunidad) , 22<sup>a</sup> (aprovechamientos hidráulicos), 23<sup>a</sup> (legislación básica sobre protección del medio ambiente), 24<sup>a</sup> (obras públicas calificadas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma), 25<sup>a</sup> (bases del régimen minero y energético) y 28<sup>a</sup> CE (defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español). Ello sin olvidar la cláusula del artículo 149.1.1<sup>a</sup> (competencia para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales) en relación con el derecho de propiedad (artículo 33 CE) y lo previsto en el artículo 131 CE, que establece que *“el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”*.

Esta doctrina será reiterada posteriormente en la STC 149/1998, de 2 de julio (FJ 3), recogiendo la doctrina de las citadas SSTC 149/1991 y 36/1994, así como de la STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30), que, a su vez, recoge la doctrina de la STC 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3).

Por ello, recuerda la citada STC 149/1998 que *“la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex artículo 149.1 CE que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos”* (FJ 3 *in fine*)<sup>1220</sup>.

De esta manera queda claro que a pesar del término empleado en los distintos Estatutos de Autonomía en un “sentido equívoco”, estrictamente no puede hablarse de competencia “exclusiva” autonómica, puesto que la disponibilidad no es absoluta. Es evidente que las CCAA no disponen de la totalidad de las competencias relacionadas con la ordenación del territorio, pues el Estado central sigue siendo titular de competencias que lo convierten en agente cualificado en la materia. Por ello, y dado que no se puede desapoderar al Estado de sus competencias con incidencia territorial, nos encontramos ante una competencia exclusiva “relativa”, respecto de la que la concurrencia práctica o funcional es perfectamente compatible con aquella titularidad asumida por las diferentes CCAA<sup>1221</sup>. Como explica ENÉRIZ OLAECHEA<sup>1222</sup>, no se trata de que el nivel autonómico ejerza en exclusiva tal competencia, sino de que *“participe y colabore junto al Estado en la ordenación del territorio”*.

Por lo tanto, la “exclusividad” en las competencias de las CCAA no implica la exclusión de la participación del Estado. En esta materia, además, cabe considerar las singularidades de los criterios del interés general, el territorio y el dominio público en el reparto de competencias.

Como señalara MUÑOZ MACHADO<sup>1223</sup> se ha roto el binomio entre exclusividad y monopolio, pues la competencia exclusiva no es excluyente. Al igual que se rompe el

---

<sup>1220</sup> Confirmando pronunciamientos contenidos en la STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 2).

<sup>1221</sup> BELENGUER MULA, José Vicente. *“Ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana”* in VV.AA. *“El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana”*. Centro de Estudios DELTA. Valencia, 2004. pp. 6-7.

<sup>1222</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. *op cit.* p. 66.

<sup>1223</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. *“Derecho Público de las Comunidades Autónomas”*. 2<sup>a</sup> ed. Iustel. Madrid, 2007. pp. 720-742.

binomio entre competencia y titularidad del dominio público, pues esta última “no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial”<sup>1224</sup>. Estamos pues ante competencias concurrentes, títulos competenciales del Estado y de las CCAA sobre materias que se proyectan sobre un mismo espacio físico, si bien sus objetos jurídicos son diferentes<sup>1225</sup>, siendo necesaria la participación de los distintos niveles territoriales y una coordinación y cooperación entre todos los poderes públicos.

En caso de conflicto, uno de los criterios más utilizados, aunque no el único, ha sido el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre la más genérica<sup>1226</sup>, si bien dado el principio de igualdad formal de las competencias la concurrencia suele ser *a priori* resuelta con la cláusula de prevalencia<sup>1227</sup> del derecho estatal (SSTC 149/1991, de 4 de julio; 40/1998, de 19 de febrero; 65/1998, de 18 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; y 204/2002, de 31 de octubre), con ciertas condiciones, pues resulta necesario, en primer lugar, acudir antes a los cauces de cooperación y coordinación, con audiencia a las Administraciones afectadas buscando el consenso con ellas, y, principalmente, ejercer la competencia propia proporcionalmente, sin afectar más de lo necesario a las competencias autonómicas y locales.

Así lo ha entendido también recientemente el Tribunal Supremo<sup>1228</sup>, haciéndose eco de la STC 8/2012, de 18 de enero, en relación a las competencias en materia de telecomunicaciones.

Como veremos, esta es la solución recogida en diversas leyes sectoriales estatales, como ocurre en materia de aguas, puertos, carreteras, costas, obras públicas o defensa nacional, entre otras.

---

<sup>1224</sup> STC 77/1984, de 3 de julio; STC 227/1988, de 29 de noviembre; y STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.C), entre otras.

<sup>1225</sup> STC 77/1984, de 3 de julio; STC 149/1991, de 4 de julio; STC 15/1998, de 22 de enero y STC 40/1998, de 19 de febrero. Para un estudio completo de la cuestión, *vid.* PÉREZ ANDRÉS (*op. cit.* pp. 317-327).

<sup>1226</sup> *Vid.* entre otras, STC 71/1982, de 30 de noviembre; STC 87/1987, de 2 de junio (FJ 2); y STC 69/1988, de 19 de abril (FJ 4). Asimismo, pueden consultarse los comentarios de Rafael ENTRENA CUESTA al artículo 148 CE *in* GARRIDO FALLA, Fernando y otros. “*Comentarios a la Constitución*”. 3ª ed. Civitas. Madrid, 2001.

<sup>1227</sup> Entre otros, MUÑOZ MACHADO, Santiago. “*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*”. *op. cit.* p. 725; o LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* p. 85. Un análisis del debate doctrinal sobre la llamada cláusula de prevalencia puede verse en ÁVILA ORIVE, José Luis. “*La ordenación del territorio en el País Vasco. Análisis, ejercicio y delimitación competencial*”. Instituto Vasco de Administración Pública-Civitas. Madrid, 1993. pp. 78-80; y más ampliamente en PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* pp. 338-349. Contrario a las posturas doctrinales que apuntan la aplicación de la cláusula de prevalencia como respuesta última al conflicto entre la competencia autonómica de ordenación del territorio y otra más específica del Estado es BAÑO LEÓN (“*Derecho Urbanístico Común*”. *op. cit.* pp. 88-89), para el que la decisión última corresponde simple y llanamente a los Tribunales, pues la aplicación del principio de prevalencia serviría para que prevaleciese siempre la competencia estatal, apuntando los argumentos previstos en las citadas SSTC 56/1986, 36/1994 y 118/1998.

<sup>1228</sup> STS de 24 de febrero de 2015, sala de lo contencioso, sección 4, (recurso núm. 695/2013): “(...) La competencia sectorial como la ahora contemplada condiciona el ejercicio por los municipios de sus competencias, lo que lleva a que se acuda a la coordinación, consulta, participación, o concertación como fórmulas de integración de estos ámbitos competenciales concurrentes. Aun así, si esas fórmulas resultan insuficientes, la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”.

También puede ocurrir que se produzca una posible concurrencia de dos títulos competenciales del Estado, en cuyo caso, de acuerdo con la doctrina clásica del Tribunal Constitucional, también procede, en principio, identificar un título prevalente que, por regla general, es el más específico<sup>1229</sup>.

Por su parte, como explica TRAYTER<sup>1230</sup>, la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no afectó a la esencia de la competencia autonómica en la materia que abordamos. Aunque, como apunta MUÑOZ MACHADO<sup>1231</sup>, debe advertirse que su artículo 149.2, que establece que *“la determinación de la ubicación de las infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña requiere el informe de la Comisión bilateral Generalitat-Estado”*, en la medida en que no sea un instrumento de cooperación voluntaria (útil y recomendable) y se convierta en un organismo de intervención preceptiva y vinculante, puede afectar a las competencias exclusivas del Estado sobre infraestructuras de su competencia.

La referida STC 149/1998 (FJ 3) recalca que desde los ámbitos competenciales estatales *“no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo”*, conforme a lo ya indicado en la STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 2), y recuerda que *“para que ese condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima”* es necesario que *“el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse”* (STC 149/1991), debiendo atenderse *“en cada caso”* para resolver sobre la legitimidad o no del condicionamiento a cuál sea la competencia ejercida por el Estado en sentido estricto y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera.

Aclara PÉREZ ANDRÉS<sup>1232</sup> que la cuestión clave está en comprender que *“no es lo mismo el objeto jurídico que la competencia administrativa que se atribuye sobre él”*, por no ser necesariamente equivalentes. Es decir, que una cosa es el significado y el contenido del concepto de ordenación del territorio y otra bien distinta el reparto competencial de las distintas materias cuyos contenidos, desde un punto de vista teórico o académico, puedan entenderse incluidos en dicha función pública<sup>1233</sup>.

---

<sup>1229</sup> Aunque la STC 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 3), advierte que: *“no obstante, tampoco cabe destacar, pues así lo hemos admitido ocasionalmente (entre otras, recientemente, STC 81/2012, de 18 de abril y 120/2012, de 5 de junio), que, en función de la naturaleza de los títulos concurrentes o del contenido de la regulación, quepa entender que diversos títulos competenciales confluyen o incluso se solapan y son, por tanto, indistinta o simultáneamente invocables por el Estado”*.

<sup>1230</sup> El artículo 149 del actual Estatuto de Autonomía catalán, establece como competencia exclusiva autonómica la *“ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo”*. TRAYTER, Joan Manuel. *“Derecho Urbanístico de Cataluña”*. 4ª ed. Atelier. Barcelona, 2013. p. 57.

<sup>1231</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. *“Derecho Público de las Comunidades Autónomas”*. op. cit. pp. 720-721.

<sup>1232</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *“La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”*. op. cit. pp. 231-233 y 241-242. El autor desgrana la acepción amplia y restringida de la ordenación del territorio en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La acepción más restringida se desprende, entre otras, de la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 2), relativa a la Ley 29/1985, de Aguas; de la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.B), en relación a la Ley 22/1988, de Costas; o de la STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3), relativa a la Ley de la Región de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor.

<sup>1233</sup> Sobre el concepto de competencia y su asignación, vid. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *“Principios de Derecho Administrativo General”*. Vol. I. 2ª ed. Iustel. Madrid,

De este modo, la concreta teoría que se mantenga sobre el concepto de ordenación del territorio será independiente de la materia que conforma su contenido y que es distribuida en el texto constitucional en uno o más títulos competenciales repartidos entre las distintas instancias territoriales.

Como señala PAREJO ALFONSO<sup>1234</sup>, las competencias centrales, autonómicas y locales son distintas, pero inevitablemente complementarias en sus fines: la mejora de la calidad de vida, *“sobre la base de la optimización (en términos cualitativos y de equilibrio o armonía territorial) del nivel de vida, el aprovechamiento de los recursos naturales (incluido el suelo) y el medio ambiente (urbano y no urbano)”*. Por ello, del correcto juego de la pieza “ordenación del territorio” depende en gran medida la posibilidad de la confluencia de la actividad de los distintos niveles territoriales en la consecución de esos fines constitucionales, *“limitando al máximo conflictos, disfunciones y contradicciones”*.

Por otra parte, el respeto al contenido específico de otros títulos competenciales no puede hacernos ignorar que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico y que vincula a otros entes públicos territoriales, por lo que no puede ser ignorado *“reduciéndolo a la simple capacidad de planificar las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquélla, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio”* (STC 149/1998, FJ 3)<sup>1235</sup>. Es decir, el respeto al resto de títulos competenciales no quiere decir que la ordenación del territorio se limite tan sólo a “levantar acta” de las decisiones adoptadas por el resto de instancias territoriales.

Finalmente, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, ha declarado constitucional en su casi práctica totalidad la LS 2007 y el TRLS 2008, validando la tendencia recentralizadora en el plano competencial que ambos textos representan.

Y es que el legislador estatal viene considerando que, sin perjuicio de las competencias de las CCAA, *“el Estado no puede mantenerse al margen de la realidad del sector inmobiliario español, y con él, de nuestra economía, ni tampoco de los retos sociales y ambientales planteados”*, al entender que parte de las respuestas corresponden a competencias estatales y que *“muchas de las exigencias que se demandan en relación con un medio urbano sostenible, proceden en la actualidad de la Unión Europea o de compromisos internacionales asumidos por España”*<sup>1236</sup>.

---

2009. pp. 352-354. Vid. asimismo la clasificación de las competencias atribuidas por la Constitución al Estado y a las CCAA realizada por PÉREZ ANDRÉS (op. cit. pp. 287-291) y la formulada por el magistrado JIMÉNEZ DE PARGA en su voto particular a la STC 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>1234</sup> En relación a los ámbitos competenciales de las diferentes instancias territoriales y la ordenación territorial, vid. PAREJO ALFONSO, Luciano. *“Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”*. pp. 206-214.

<sup>1235</sup> Resumiendo pronunciamientos anteriores: STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.B) y STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30).

<sup>1236</sup> Apartado III del preámbulo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Ya en la lejana década de 1970, MEILÁN GIL<sup>1237</sup> afirmaba que “cuando el territorio se pone en primer lugar se descubre más fácilmente la irracionalidad de la distribución de competencias”. Pues bien, no han faltado voces críticas con la ausencia de una deseable armonización entre la normativa autonómica. Entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO<sup>1238</sup>, LÓPEZ RAMÓN<sup>1239</sup>, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ<sup>1240</sup>, SALA ARQUER<sup>1241</sup>, PÉREZ ANDRÉS<sup>1242</sup> o GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ<sup>1243</sup>. Sin embargo, el síndrome de la LOAPA ha inhibido hasta la fecha los intentos en esta dirección. También hay opiniones en sentido contrario. Así, entre otros, GONZÁLEZ BERENGUER estima que no es precisa una ley de armonización y en esta línea se sitúa el informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo que repudió la propuesta liberalizadora del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993<sup>1244</sup>.

### 3. Competencias horizontales del Estado con incidencia sobre la ordenación del territorio.

Para LÓPEZ RAMÓN<sup>1245</sup>, junto con la política económica y la ordenación urbanística, la ordenación del territorio, es una función pública horizontal, y cada una

---

<sup>1237</sup> MEILÁN GIL, José Luis. “*El territorio, protagonista del desarrollo*”. Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Madrid, 1971. p. 58.

<sup>1238</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. *op. cit.* pp. 122 y ss. En la búsqueda de título habilitante para una regulación en esa dirección, PAREJO ALFONSO apuntó tempranamente que podría acudir en última instancia al artículo 150.3 CE, si no fuera porque el contenido y objeto del sistema posibilitaban incluso identificarlo en el título “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” del artículo 149.1.18ª CE, máxime teniendo en cuenta la amplitud de su interpretación por el Tribunal Constitucional. PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*”. *op. cit.* pp. 212-213.

<sup>1239</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 92-95.

<sup>1240</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. “*Manual de Derecho Urbanístico*”. *op. cit.* pp. 58-59. Para este autor, en tanto no cristalicen esos intentos, se mantendrán condenados a la esterilidad los esfuerzos de las CCAA por ordenar su propio territorio y se seguirá obligando al Estado a romper los planes territoriales cada vez que tenga que ejercer sus propias competencias, por la vía de la disposición adicional décima del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, que es el único camino que le habría quedado.

<sup>1241</sup> SALA ARQUER, José Manuel. “*Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 51-52.

<sup>1242</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* pp. 364-368.

<sup>1243</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. “*Urbanismo y Ordenación del Territorio*”. 4ª ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2007. Como vimos, este autor sostiene que las políticas y competencias comunitarias con incidencia territorial podrían servir para legitimar un mayor papel de la actuación de la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias sectoriales (por ejemplo, infraestructuras o medio ambiente), así como para reforzar la idea de que la política de ordenación del territorio de las CCAA debería de ajustarse a las determinaciones de carácter territorial que se deriven del ejercicio de las competencias sectoriales de la Administración General del Estado.

<sup>1244</sup> *Cit. in* GREGORI MARÍ, Francisco. “*El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana*”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2008. p. 60.

<sup>1245</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 79-80.

de estas tres funciones públicas se corresponde con los tres niveles de gobierno del territorio<sup>1246</sup>.

De esta forma, el Estado asume la ordenación general de la economía, con la adecuada participación de las CCAA. Por su parte, y de acuerdo con dicha ordenación general de la economía, las CCAA establecen la ordenación del territorio, cuyos contenidos vinculan, a su vez, la potestad urbanística municipal. De esta forma, teóricamente, tendríamos tres polos articulados entre sí e integradores cada uno de ellos de las diferentes políticas sectoriales correspondientes a su propio nivel de gobierno.

Sin embargo, el citado autor reconoce que una esquemática separación competencial entre esas tres funciones públicas no se compadece con la realidad, al disfrutar los tres niveles de gobierno de competencias sobre alguna parte de esas funciones, como es el caso de la ordenación económica<sup>1247</sup>. Pone así de manifiesto la complejidad de la distribución de competencias sobre ordenación del territorio, pues ya hemos visto cómo la distribución constitucional de competencias hace que concurren en un mismo territorio materias atribuidas a distintas instancias territoriales.

Además, como ya afirmó la citada STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA, ningún poder constituido es competente para definir el contenido de la competencia de otra instancia o el alcance general o concreto de la misma. En otras palabras, ninguna instancia territorial posee la competencia de la competencia.

Siguiendo en este punto a PARDO ÁLVAREZ<sup>1248</sup>, conforme a la jurisprudencia constitucional, la ordenación del territorio es una materia que, haciendo uso de la técnica de la planificación, tiene por objeto fijar el sistema general de usos del suelo, asignar usos desde una perspectiva de ordenación general, siendo esta determinación vinculante para los demás entes públicos territoriales en ciertos campos o condicionante cuando el efecto vinculante no sea constitucionalmente posible.

Ante la coexistencia de distintos títulos competenciales, para la jurisprudencia constitucional, la proyección territorial que requiere el ejercicio de una determinada materia nunca ha sido el criterio determinante de la competencia de uno u otro ente o de su incardinación en uno u otro título. Es decir, que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, y que las diferentes actuaciones de los poderes públicos sobre el territorio no son necesariamente reconducibles a la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, aunque conlleven una prelación o predisposición en el uso del suelo<sup>1249</sup>.

Como sabemos, el Tribunal Constitucional se planteó también tempranamente la cuestión de si la exclusividad competencial autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio impedía que el Estado pudiese ejercer competencias con

---

<sup>1246</sup> Vid. en este sentido, PAREJO ALFONSO, Luciano *“La organización administrativa de la ordenación del territorio”*. op. cit. p. 21.

<sup>1247</sup> Lo anterior al margen de que existen más funciones públicas de carácter horizontal, como es la protección medioambiental o la de los bienes culturales, y otras más amplias y diversificadas, como la función presupuestaria o la función organizativa.

<sup>1248</sup> PARDO ÁLVAREZ, María. *“La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho”*. op. cit. p. 47 y 51.

<sup>1249</sup> Entre otras, STC 113/1983, de 6 de diciembre (FJ 1); STC 77/1984, de 3 de julio (FJ 2 y 3); STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 5); o STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 29).



contenido distinto de la urbanística o territorial pero que requieren para su ejercicio una proyección sobre el suelo de la Comunidad Autónoma.

Como indicara la ya citada STC 149/1998, de 2 de julio (FJ 3), dentro del título competencial de ordenación del territorio *“no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial”*<sup>1250</sup>. Nótese que al recalcar la sentencia que la consideración de otros títulos competenciales lo debe ser, no sólo del Estado, para GARCÍA MACHO<sup>1251</sup> se estaría poniendo también de manifiesto el reconocimiento de las competencias sobre la materia de la Administración local.

Y es que, como reiteran la STC 14/2007, de 18 de enero (FJ3) y la STC 170/2012, de 4 de octubre (FJ 4)<sup>1252</sup>, la exclusividad competencial de las CCAA no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado por virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio, en la medida en que afecte puntualmente a la materia urbanística o territorial, puede condicionar lícitamente la competencia autonómica.

En todo caso, con la LS 2007 se produce una reinterpretación de los títulos competenciales estatales en la materia, haciendo un uso más intensivo de las posibilidades que le brindan las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª CE), las bases de la planificación de la actividad económica general (artículo 149.1.13ª CE), las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18ª CE) y, principalmente, las bases para la protección medioambiental (artículo 149.1.23ª CE), como ha puesto de relieve VAQUER CABALLERÍA<sup>1253</sup>. De este modo se produce un cierto desplazamiento del derecho de propiedad como principal objeto de la regulación estatal a una mayor ordenación pública.

A continuación procede exponer resumidamente el contenido de alguna de los títulos estatales de carácter transversal que, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, *“sí implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas”* (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ30).

---

<sup>1250</sup> Se recoge anterior doctrina contenida en la STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3); STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 16); y STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30).

<sup>1251</sup> GARCÍA MACHO, Ricardo. *“Ordenación del territorio y urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano”* in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. *“Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”*. Civitas. Madrid, 2007. p. 688.

<sup>1252</sup> Haciéndose eco del criterio de la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 5) y de la STC 164/2001, de 11 de julio (FJ 4).

<sup>1253</sup> VAQUER CABALLERÍA, Marcos. *“Constitución, Ley de Suelo y ordenamiento territorial y urbanístico”* in PAREJO ALFONSO, Luciano y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo. *“Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”*. Iustel. Madrid, 2009. pp. 27-66.

### A. Regulación de las condiciones básicas ex artículo 149.1.1ª CE.

En relación al título competencial del artículo 149.1.1ª CE, relativo a la regulación de las “condiciones básicas” que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y concretamente en relación con la propiedad del suelo, la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 7 a 10) afirma que no estamos propiamente ante un título competencial del que pueda extraerse la uniformidad de regímenes sustantivos, sino que el precepto sólo habilita para fijar los criterios jurídicos básicos de los ciudadanos en relación a los derechos fundamentales. El precepto no autoriza por tanto a regular materialmente el sector de que se trate, pues esa interpretación maximalista anularía en la práctica las competencias autonómicas.

Esta exégesis minimalista del precepto ha sido criticada por una parte de la doctrina. Así, a juicio de BAÑO LEÓN<sup>1254</sup>, esa interpretación del precepto le parece discutible y considera que lo que la sentencia debería haber hecho es indagar dentro de las normas básicas de la Ley 8/1990, cuáles eran operativas para garantizar un cierto estatuto mínimo de igualdad de derechos y deberes. Prueba de lo insostenible de esa concepción formal de las condiciones básicas es que el propio Tribunal Constitucional no la ha aplicado en otros ámbitos y que posteriores sentencias la han corregido respecto del urbanismo<sup>1255</sup>.

Entiende que la competencia del 149.1.1ª CE más que un título autónomo de competencias, “*sería un criterio teleológico de interpretación de los demás títulos competenciales del Estado y de las CCAA*”, y que, para alcanzar mayor operatividad, debería vincularse a la cláusula del Estado social de Derecho. De esta forma, las “condiciones básicas” más que condiciones formales serían “garantías efectivas”, medios para que el Estado pueda garantizar un estatus mínimo en el ejercicio de los citados derechos y deberes fundamentales<sup>1256</sup>.

Por su parte, PÉREZ ANDRÉS<sup>1257</sup> considera que la lectura minimalista que hace la citada STC 61/1997 en este punto respecto de la ordenación urbanística no

---

<sup>1254</sup> BAÑO LEÓN, José María. “*Derecho Urbanístico Común*”. *op. cit.* pp. 74-76. Ateniéndose al ámbito urbanístico, la STC 61/1997 subrayaría lo siguiente: 1) se trata de una competencia de carácter principal y formal que autoriza al Estado a fijar los criterios básicos para el ejercicio del derecho de propiedad del suelo; 2) dicha competencia no autoriza al Estado a regular el procedimiento o a entrar en la descripción de técnicas urbanísticas, por tratarse de una competencia exclusiva de las CCAA; 3) el Estado sí puede establecer criterios básicos sobre clasificación del suelo o sobre el porcentaje de aprovechamiento urbanístico subjetivo, o regular la concepción básica de la propiedad aplicable en todo el territorio nacional.

<sup>1255</sup> *Vid.* STC 54/2002, de 27 de febrero. Esta sentencia declaró la inconstitucionalidad de la Ley vasca 11/1998, de 20 de abril, que modificó la Ley de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, por establecer cesiones en suelo urbano.

<sup>1256</sup> Considera el citado autor que, de ese modo, se permitiría al legislador estatal asegurar un estatuto mínimo igualitario (básico) en materias de competencia autonómica con una indudable relevancia para el ejercicio de derechos de los ciudadanos, como el urbanismo y la vivienda, con referencia principal al derecho de propiedad y sin perjuicio de las peculiaridades que pudieran sentar las CCAA. BAÑO LEÓN, José María. “*Derecho Urbanístico Común*”. *op. cit.* pp. 74-75. *Vid.* asimismo, el voto particular emitido por el magistrado JIMÉNEZ DE PARGA respecto de la citada STC 61/1997.

<sup>1257</sup> Sobre este tema, puede consultarse la abundante doctrina citada por PÉREZ ANDRÉS (*op. cit.* pp. 440-447), así como la crítica que realiza este autor respecto de la STC 61/1997, de 20 de marzo.

sería trasladable a la ordenación del territorio, por el carácter supramunicipal de los intereses que se mueven en torno a esta función pública, y al margen del resto de títulos competenciales del Estado con incidencia territorial.

## **B. Competencias sobre legislación civil.**

No cabe duda de que, con base en el artículo 149.1.8ª CE, el Estado tiene importantes competencias sobre legislación civil que inciden en la ordenación urbanística e indirectamente también, en parte, sobre la ordenación territorial (piénsese, por ejemplo, en la posibilidad de ordenar el suelo no urbanizable desde determinados instrumentos de ordenación territorial). Los principales aspectos a destacar son, por un lado, la naturaleza *“propter rem”* de los deberes urbanísticos (artículo 19.1 del TRLS 2008), y, por otro lado, las competencias sobre Derecho Registral e Hipotecario<sup>1258</sup>.

## **C. Planificación económica estatal y ordenación del territorio.**

En los anteriores capítulos hemos procurado dejar constancia del importante papel que juega la planificación económica en la ordenación del territorio y de la necesidad de una mínima articulación entre ambas. También del concepto de ordenación del territorio que se desprende tras la Constitución de 1978, al quedar ésta aparentemente desgajada de la política económica, cuyas bases son competencia exclusiva del Estado, y de la creciente importancia que la política económica está adquiriendo en el ámbito de la Unión Europea, a través, principalmente, de los instrumentos financieros al servicio de la política de cohesión económica, social y territorial, que además está contribuyendo a un reforzamiento del protagonismo del Estado en este ámbito.

Como muestras de esto último podemos citar las exigencias en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto público, tras la modificación del artículo 135 CE, o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado.

Como vimos, la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”* (artículo 149.1.13ª CE), permitiendo a las CCAA asumir competencias respecto al *“fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”* (artículo 148.1.13ª CE). Por su parte, el artículo 131 CE señala, asimismo, que el Estado, mediante ley, puede planificar la actividad económica general<sup>1259</sup>.

El artículo 149.1.13ª CE es un regla de carácter transversal que *“responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación*

---

<sup>1258</sup> Vid. Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

<sup>1259</sup> Por su parte, el artículo 52 del EACV atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre la *“planificación de la actividad económica de la Comunitat Valenciana”*, *“de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general”* y *“en los términos de lo dispuesto en el artículo 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”*. Recuérdese también el intento de la vieja Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana, de conectar los instrumentos de ordenación territorial con los de planificación económica.

*tendientes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de medidas precisas para garantizar la realización de los mismos*". Responde a la "necesaria coherencia de la política económica", por lo que "exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores" (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2).

El Tribunal Constitucional ha considerado que, en un Estado de estructura territorial complejo como el nuestro, el funcionamiento de la actividad económica exige la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario y general a todo el territorio nacional<sup>1260</sup>.

La STC 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 5) aclara que la competencia estatal no sólo alcanza a las bases, sino también a la coordinación y, haciéndose eco de la STC 197/1996, de 28 de noviembre (FJ 4), recuerda que le corresponde al Estado una facultad que presupone la existencia de competencias autonómicas que deben ser respetadas y con la que esencialmente se persigue "la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso de carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias".

Advierte PÉREZ ANDRÉS que la interpretación de la jurisprudencia constitucional relativa al artículo 149.1.13ª CE es muy diferente de la del artículo 131 CE, y que se ha ido mucho más allá en la primera. Entre otras causas, al desligarse el término planificación de la existencia formal de planes económicos, del estilo de los antiguos Planes de Desarrollo Económico y Social<sup>1261</sup>.

La STC 237/2012, de 13 de diciembre, recogiendo doctrina anterior<sup>1262</sup>, recuerda que el art. 131 CE responde a la previsión de una "posible planificación económica de carácter general" como indica su propio tenor literal, y que de los trabajos y deliberaciones parlamentarias para la elaboración de la Constitución se deduce también que "se refiere a una planificación conjunta, de carácter global", de la actividad económica. Y que por ello, resulta claro que la observancia de tal precepto "no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser".

En este sentido resultan de interés los argumentos esgrimidos en la STC 19/2013, de 31 de enero, referida al recurso interpuesto por el Consell de la Generalitat en relación con diversos preceptos de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por

---

<sup>1260</sup> Preámbulo de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

<sup>1261</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. "La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías". *op. cit.* pp. 447-468 y, concretamente, p. 453. Considera el autor que ambas deberían interpretarse conjuntamente, lo que extendería la reserva de ley y las exigencias procedimentales del artículo 131 CE, a la totalidad de los planes económicos y no sólo a los comprensivos de todos los sectores económicos y para todo el territorio nacional, como viene entendiendo el Tribunal Constitucional; ya que esa interpretación hace absolutamente inoperante el artículo 131 CE, como de hecho ocurre en la práctica.

<sup>1262</sup> STC 29/1986, de 20 de febrero (FJ 3); y STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 20).

la que se modificó la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (transferencias hídricas de la cuenca del río Ebro). Por la Generalitat se alegó, precisamente, vulneración del artículo 131.2 CE, por haberse incumplido los requisitos exigibles para la modificación del citado Plan Hidrológico Nacional<sup>1263</sup>, al considerar que se trata un instrumento de planificación que afecta a la actividad económica general, si bien la STC 227/1988, de 29 de noviembre, ya descartó que la planificación hidrológica, como planificación sectorial, tuviera encaje en la planificación de carácter general del artículo 131 CE<sup>1264</sup>.

Similares argumentos podrían ser utilizados en relación a otro tipo de infraestructuras necesarias para el *“fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma”* (artículo 148.1.13ª CE), como puede ser el sector turístico, que puede verse claramente favorecido o perjudicado por infraestructuras o actuaciones de diversa índole (por ejemplo, mineras o energéticas).

También en relación a la ordenación del transporte –materia en la que, además, incide directamente el Derecho comunitario- la STC 118/1996, de 27 de junio (FJ 12) ha recordado que corresponden al Estado las bases y coordinación de la planificación general económica (artículo 149.1.13ª CE), pudiendo alcanzar la regulación básica a los transportes intraautonómicos<sup>1265</sup>.

LÓPEZ RAMÓN ya reconoció que las expresiones utilizadas por la Constitución respecto a la planificación económica en dos lugares diferentes (artículos 131.1 y 149.1.13ª CE) no coinciden y que pareciera que el artículo 149.1.13ª CE define una potestad más reducida. El autor denuncia, asimismo, la falta absoluta de puesta en práctica del artículo 131 CE (sobretudo tras el fracaso de la LOAPA) y el abandono de la planificación económica global o integradora en favor de mecanismos de ordenación económica sectorial.

También consideraba que, si bien la posibilidad de que el Estado elaborase unas directrices estatales de planificación vinculadas al plan económico ex artículo 131 CE era admitida por varios autores (entre otros, SALA ARQUER, ALONSO GARCÍA o QUINTANA LÓPEZ), más problemático resultaría que dichas directrices pudiesen expresarse mediante el Plan Nacional de Ordenación, por ser el procedimiento de aprobación de ese instrumento distinto del previsto para el plan económico en el artículo 131.2 CE<sup>1266</sup>.

---

<sup>1263</sup> Se hacía referencia al informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua (artículo 20 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas).

<sup>1264</sup> Como advierte MUÑOZ MACHADO (*“Derecho Público de las Comunidades Autónomas”*, op. cit. p. 728), si la planificación del artículo 131 CE debe ser de carácter general, la experiencia demuestra que nunca han llegado a redactarse y que si se aprobasen en el futuro *“no parece que puedan tener concreción suficiente para ser un instrumento útil”*.

<sup>1265</sup> Vid. asimismo, las SSTC 32/1983, de 28 de abril (FJ 2) y 144/1985, de 25 de octubre (FJ 4).

<sup>1266</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. op. cit. pp. 93-95 y 99-100. Recuerda que, quizás por esa razón, el artículo 9.1 del proyecto de LOAPA preveía que *“el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio (...) se ajustará en todo caso a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución”*. En todo caso, entiende que, si se admite la necesidad conceptual de proyectar espacialmente las determinaciones de los planes económicos, entonces parece seguro que el Estado, con independencia del mayor o menor alcance de su potestad de planificación económica, puede condicionar la competencia autonómica de ordenación del territorio.

También reconocía ENÉRIZ OLAECHEA<sup>1267</sup> a la vista de la ya citada STC 1/1982, de 28 de enero, que si la planificación económica de las CCAA debe supeditarse o “someterse” a las bases de la coordinación de la planificación general económica estatal, de modo indirecto, la ordenación del territorio que se pretenda realizar en las CCAA, habrá de estar también a lo que dispongan tales bases, “*so pena de responder a criterios comunitarios de política económica opuestos a los generales que precise el Estado y, por tanto, inconstitucionales, con lo que la ordenación del territorio respondería a criterios marcadamente erróneos o inconstitucionales*”.

Pues bien, aunque la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 22) rechazó la posibilidad de aprobar el Plan Nacional de Ordenación, en efecto sí admitió expresamente que el Estado puede establecer, al amparo del artículo 149.1.13ª CE “*las adecuadas fórmulas de coordinación*”, condicionando la estrategia territorial que las CCAA pretendan llevar a cabo (SSTC 149/1991 y 36/1994).

Y en relación al urbanismo (“instrumentos de intervención en el mercado del suelo”), en su FJ 36, y con base en las SSTC 152/1988, 95/1986 y 213/1994, reconocerá que “*dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector*”, como es el caso de la vivienda<sup>1268</sup>. Pero nótese que añade a continuación: “*con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general*”. De este modo, el Estado puede tratar de asegurarse una política económica unitaria.

Como advierte BAÑO LEÓN<sup>1269</sup>, la necesidad parece ser el criterio más seguro en la jurisprudencia económica del Tribunal Constitucional, pues una interpretación amplia del artículo 149.1.13ª CE dejaría a las CCAA prácticamente vacías de competencias, razón por la que este título no puede utilizarse expansivamente y por la que el Tribunal ha impuesto algunos límites a la invocación de este título por parte del Estado<sup>1270</sup>.

Contrariamente a la opinión de este autor, la STC 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 8), sí ha considerado admisible que el Estado pueda imponer a las CCAA una concreta política urbanística, como es la reserva mínima de suelo

---

<sup>1267</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. “*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”. op. cit. p. 198.

<sup>1268</sup> Vid. STC 112/2013, de 9 de mayo, referida al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en relación con las competencias sobre ordenación general de la economía, vivienda y urbanismo. El Tribunal declara constitucionales los preceptos reglamentarios estatales que establecen medidas de fomento de la vivienda.

<sup>1269</sup> BAÑO LEÓN, José María. “*Derecho Urbanístico Común*”. op. cit. pp. 78-79.

<sup>1270</sup> Vid. STC 29/1986, de 20 de febrero (FJ 4): “*(...) cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise de una actuación unitaria de conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación del de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación*”.

residencial para viviendas con régimen de protección pública, si bien ha incardinado esta medida en el artículo 149.1.1ª CE, en atención a la función social de la propiedad, considerando la previsión de la LS 2007 y el TRLS 2008 una condición básica tanto del derecho de propiedad (artículo 33 CE) como de la libertad de empresa (artículo 38 CE).

Esta misma sentencia (FJ 8) también ha incardinado dentro de las bases de ordenación de la economía (y en las competencias estatales sobre hacienda general y coordinación de las Haciendas estatal y autonómicas, ex artículo 149.1.14ª CE) la exigencia del informe o memoria de sostenibilidad económica previsto en el artículo 15.4 del TRLS 2008, al entender que la medida se limita a establecer *“una garantía de clara finalidad económica”*, esto es, *“una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público”*.

Para finalizar, entre los últimos episodios en relación a este tema se encuentran los intentos del legislador estatal para facilitar la implantación de estaciones de suministro de carburante<sup>1271</sup>.

#### **D. Competencias estatales ex artículo 149.1.18ª CE.**

El artículo 149.1.18ª CE atribuye al Estado diversas competencias, entre las que interesa destacar ahora las más generales relativas al dictado de *“las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”* y del *“procedimiento administrativo común”*.

En relación a la primera de las competencias enunciadas, cabe recordar que el Estado puede establecer *“principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas”*. Ello significa que la potestad organizatoria autonómica *“debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado”*, si bien *“no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los interesados”* (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Todo ello con el fin de satisfacer los *“intereses generales superiores”* a los de las CCAA (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 6).

En este sentido, entre los objetivos que el Estado puede perseguir mediante este título, se pretende incluir, por ejemplo, el control del gasto público realizado por la actividad convencional de las Administraciones públicas, al no tratarse de una mera actividad interna de las Administraciones Públicas, y ser frecuente que tales convenios de colaboración se suscriban con otras Administraciones o con los propios administrados, aunque el Estado no sea parte<sup>1272</sup>.

---

<sup>1271</sup> Vid. STC 170/2012, de 4 de octubre. La Generalitat de Cataluña consideró que la previsión de que el espacio que ocupasen las instalaciones y equipamientos que resulten imprescindibles para el suministro de carburantes no computase a efectos de volumen edificable ni de ocupación resultaba contraria a sus competencias en materia de urbanismo mientras que para el Abogado del Estado se trataría de una medida accesoria y conexas ligada a la decisión estatal relativa a la implantación de instalaciones de distribución al detalle de productos petrolíferos en establecimientos comerciales.

<sup>1272</sup> Vid. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 29 de abril de 2015, sobre el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Se indica que tal

También la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modifica, entre otros, la LBRL<sup>1273</sup>, se justifica al amparo del artículo 149.1.14<sup>a</sup> (Hacienda general y Deuda del Estado) y 149.1.18<sup>a</sup> CE, e incide en el principio introducido en el artículo 135 CE, siguiendo el camino marcado por la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En cuanto a la competencia sobre “procedimiento administrativo común”, aunque, en principio, y como regla general, los procedimientos administrativos especiales “ratione materiae” siguen, efectivamente, el régimen de distribución de competencias existente en cada materia o sector (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), el Estado es competente para establecer normas comunes de procedimiento específicas para dichos procedimientos especiales y, así, la STC 61/1997 (FJ 25) admite expresamente que la competencia estatal para establecer, por ejemplo, las garantías del trámite de información pública (que se asienta en el artículo 105 CE), de audiencia a las Administraciones públicas para la elaboración, aprobación y publicación de los planes, cuestiones éstas sobre las que se reafirma la citada STC 141/2014 (FJ 5).

Pero junto a las anteriores competencias de carácter general, conviven en el artículo 149.1.18<sup>a</sup> CE otras más específicas, como es el caso de la expropiación forzosa, de los contratos y concesiones administrativas, y de la responsabilidad patrimonial.

Sobre los contratos y concesiones administrativas ya nos hemos referido de pasada al estudiar la influencia del Derecho comunitario sobre la legislación autonómica valenciana (Demanda de la Comisión y posterior sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 26 de mayo de 2011). Y es que, en la medida en que se haga uso de técnicas contractuales en la planificación y gestión territorial y urbanística, debe respetarse la normativa básica estatal. Así lo viene recordando la jurisprudencia del Tribunal Supremo posterior a la sentencia comunitaria citada, o el Acuerdo de 30 de enero de 2013, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, en relación a la consideración o no como agente urbanizador del promotor de dichas actuaciones<sup>1274</sup>.

---

anteproyecto puede abordar una regulación básica para los convenios de colaboración suscritos por las CCAA y/o por las entidades locales radicadas en su territorio en los que el Estado no sea parte. Durante la tramitación del expediente, algunas CCAA alegaron que el anteproyecto sobrepasaba, por su grado de detalle, las competencias básicas del Estado. En este sentido, siguiendo la jurisprudencia constitucional, el dictamen considera que ese exceso sólo se producirá cuando la norma estatal básica regule una determinada materia con tal precisión que “prácticamente impida” el diseño de políticas públicas por las CCAA a través del correspondiente desarrollo normativo.

<sup>1273</sup> Destaca la nueva redacción del apartado 4 del artículo 7 de la LBRL, mediante el cual se establece que los entes locales sólo podrán ejercer competencias diferentes de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, a la vez, no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública, siendo necesaria la obtención de los informes que acrediten estos extremos.

<sup>1274</sup> Acuerdo publicado en el DOCV núm. 6983, de 12.03.2013, y en el BOE núm. 61, de idéntica fecha. Sobre este particular volveremos a referirnos en el capítulo siguiente.



Sobre las concesiones administrativas también se produce el impacto de la regulación básica estatal en materia, máxime tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, por ejemplo en materia de concesiones portuarias náutico-deportivas<sup>1275</sup> o de líneas regulares de transporte de viajeros<sup>1276</sup>, a la vista del vencimiento de numerosas concesiones en estos ámbitos.

Por último, la regulación sobre responsabilidad patrimonial, reflejo también, junto la expropiación forzosa<sup>1277</sup>, del denominado “principio de garantía patrimonial”, consagrado al máximo nivel normativo en los artículos 33.3 y 106.2 CE<sup>1278</sup>, debiendo remitirnos a la regla general de no indemnidad por el “*ius variandi*” del planeamiento, consagrada en el artículo 3.1 del TRLS 2008, y los concretos supuestos indemnizatorios recogidos en el artículo 35 del mismo texto legal, entre los que debemos destacar la indemnización por alteración anticipada del planeamiento o por vinculaciones y limitaciones singulares.

#### **4. La cooperación y la coordinación como técnicas esenciales de la ordenación territorial.**

Los problemas asociados a la toma de decisiones territoriales son comunes en toda planificación territorial. La ordenación del territorio debe evolucionar hacia enfoques comprensivos e integrales, con políticas y objetivos coherentes, concertados y coordinados, integrando en su seno, o sirviendo de guía de referencia, a todas las políticas con impactos territoriales significativos<sup>1279</sup>. Dada la complejidad de

---

<sup>1275</sup> Por ejemplo, la disposición transitoria segunda de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, señala que “*aquellas instalaciones náutico-deportivas cuyo título habilitante finalice durante los siguientes tres años a partir de la entrada en vigor de esta ley, podrán mantener, en régimen de autorización, las condiciones establecidas en el título extinguido durante el plazo máximo de tres años a contar desde la entrada en vigor de la ley*”, y, por otra parte, la disposición derogatoria única deroga el capítulo IX de la Ley 12/2004, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, “*salvo los apartados séptimo y octavo del artículo 70 de dicho capítulo*” (régimen de concesión con posibilidad de otorgamiento directo a club náutico sin fines lucrativos u otro deportivo sin fines lucrativos para explotación de instalaciones náutico-deportivas”.

<sup>1276</sup> Vid. Artículo 83 de la Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa, y de Organización de la Generalitat, que estableció la posibilidad de que las empresas concesionarias de servicios de transporte público regular de viajeros por carretera introdujeran mejoras en la calidad de los servicios, y a cambio, si razones de interés público así lo aconsejaban, poder incrementar el plazo concesional.

<sup>1277</sup> En cuanto a las valoraciones urbanísticas, pudiera parecer que las reglas subsidiarias recogidas en el artículo 21 del TRLS 2008 serían una extralimitación del legislador estatal, si bien BAÑO LEÓN las considera perfectamente razonables, pues las valoraciones en los procedimientos de equidistribución, en los que se impone forzosamente por falta de acuerdo entre los propietarios, tienen carácter expropiatorio. BAÑO LEÓN, José María. “*Derecho Urbanístico Común*”. *op. cit.* p. 80.

<sup>1278</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. “*Principios de Derecho Administrativo General*”. Vol. II. 2ª ed. Iustel. Madrid, 2009. p. 491.

<sup>1279</sup> VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). “*Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo*”. Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2014.

las relaciones competenciales en esta materia y la multitud de intereses involucrados, el conjunto de las diferentes acciones sectoriales públicas y privadas que inciden sobre el territorio, desplegadas por diferentes niveles administrativos y por los particulares, requiere de mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas instituciones y con la sociedad civil. Una buena “gobernanza territorial”<sup>1280</sup> que descansa sobre una correcta aplicación de los principios de cooperación, coordinación y subsidiariedad.

Podemos recordar en este punto lo indicado en el citado documento “*Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*”, de la 12 sesión de la CEMAT, celebrada en Hannover el año 2000, en la que se puso de relieve la importancia de la llamadas cooperación horizontal y vertical, haciendo referencia la primera a la relación entre las políticas sectoriales con impactos territoriales significativos, no sólo las vinculadas al sector de las infraestructuras, sin también al conjunto de políticas económicas, financieras y sociales.

Destaca, por otra parte, la importancia de la llamada cooperación vertical, referida a la cooperación entre los diferentes niveles administrativos, considerando que debe organizarse de modo que permita a las autoridades regionales y locales adaptar sus objetivos de ordenación territorial a las medidas marcadas desde el nivel superior nacional, y que, basándose en un principio de reciprocidad, el nivel nacional tome en consideración en sus decisiones los objetivos, planes y proyectos propuestos por el nivel regional y local.

De esta forma, los tres niveles deben trabajar de forma conjunta, centrándose el nivel nacional principalmente en los objetivos estructurales de importancia transnacional, nacional e interregional, y el nivel regional, que es el adecuado en esta materia para el correcto funcionamiento de los principios de subsidiariedad y reciprocidad<sup>1281</sup>, en asegurar el carácter sostenible y la coherencia del desarrollo territorial, en cooperación con las colectividades locales y con la población.

---

<sup>1280</sup> El término “gobernanza territorial” remite a un amplio discurso teórico desarrollado a lo largo de los últimos tres lustros. Para el geógrafo Joan Romero, siguiendo, entre otros, a Prats, sugiere “*unas funciones diferentes para el Estado y una nueva forma de entender el papel del Estado, la acción de gobierno, la relación entre diferentes actores y la participación de los ciudadanos*”. En su traducción al ámbito de las políticas públicas, reivindica la revisión del papel del Estado y la forma de entender el gobierno, y ha abierto un debate sobre diversas cuestiones, entre ellas a) la revisión del modelo de relaciones entre esferas de gobierno, el proceso de toma de decisiones y de construcción de consensos; b) la creación de espacios de negociación de conflictos; c) la mejora de los mecanismos formales e informales de coordinación y cooperación, tanto verticales como horizontales; c) la participación de actores privados en procesos de toma de decisión o la creación de nuevos espacios para la participación ciudadana. ROMERO GONZÁLEZ, Joan. “*Geopolítica y gobierno del territorio en España*”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2009. pp. 38-39.

<sup>1281</sup> Sin embargo, como puso de relieve la primera de las resoluciones de la CEMAT de Lisboa de 2007 (“*sobre el desarrollo policéntrico: promoviendo la competitividad, mejorando la cohesión*”), a menudo, en algunos Estados, la gobernanza de nivel medio es problemática, pues se tiende a limitar su control sólo a sectores específicos. Y concluye que “*el nivel regional puede estar inclinado a actuar como amortiguador entre gobiernos locales y nacionales, desempeñando ocasionalmente el saludable rol del ‘equilibrio de poderes’*”. El destacado papel de los niveles nacionales en esta materia también es cuestionado en la segunda resolución de la CEMAT de Lisboa (“*sobre la Gobernanza Territorial: refuerzo de las capacidades de intervención mediante una coordinación mejorada*”): “*el papel destacado tradicional de los Estados es cuestionado por un compromiso más inclusivo y corresponsable de los actores clave del desarrollo territorial*”.

También el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001, al que nos referimos en el capítulo II, nos recuerda que los principios claves para una buena gobernanza (apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia), acumulativos y trasladables al ámbito interno de los Estados, siendo importantes en sí mismos, no pueden ponerse en práctica mediante acciones separadas, y que, a la vista de la distribución de competencias con incidencia territorial, urge coordinar las políticas respectivas para garantizar su coherencia<sup>1282</sup>. Como bien apunta MENÉNDEZ REXACH<sup>1283</sup>, aplicado al ámbito interno español, el Libro Blanco refuerza el papel de la ordenación del territorio como función pública con un significado claramente coordinador, que debe tomar en consideración todas las actuaciones con incidencia territorial, incluidas las de competencia del Estado.

Haciéndose eco de estos documentos, el artículo 89 de la derogada LOTPP recogía una serie de “principios de gobernanza”, que debían seguirse en la toma de decisiones territoriales: a) ejercicio responsable de las competencias atribuidas por los diferentes órganos de las Administraciones públicas, con garantía del principio de información recíproca; b) coherencia en las acciones y eficacia en la toma de decisiones; y c) accesibilidad a la información territorial por parte de los ciudadanos y participación de éstos en las diferentes fases de los procesos de decisión.

De esta manera la gobernanza territorial se caracteriza por partir de una visión integrada y concurrente en cuanto a las distintas políticas sectoriales, así como por un planeamiento multinivel en cuanto al ámbito competencial. También por un enfoque estratégico y participativo que trate de involucrar a los distintos agentes sociales y no sólo a las distintas Administraciones públicas. Asimismo, la buena gobernanza territorial descansa en una correcta aplicación de los principios de coordinación y subsidiariedad<sup>1284</sup>.

Por lo demás, la invocación de los principios de cooperación y coordinación es común en legislación (LRJPAC, LBRL y diversas leyes sectoriales), en la jurisprudencia constitucional y entre la doctrina, entre la que existe una generalizada opinión que reclama insistentemente el establecimiento de mecanismos para su puesta en práctica.

La jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional puso tempranamente de manifiesto esta necesidad, abogando por el establecimiento de fórmulas de entendimiento voluntario en las ya citadas SSTC 77/1984, de 3 de julio y 56/1986, de 13 de mayo, entre otras.

El Tribunal define y diferencia estos dos principios clave de las relaciones entre Administraciones: la cooperación, que es voluntaria y la coordinación, que es obligatoria y que *“persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas*

---

<sup>1282</sup> *“Deberá tenerse en cuenta el impacto territorial de las políticas comunitarias en ámbitos tales como el transporte, la energía o el medio ambiente. Estas políticas deberán formar parte de un todo coherente. Tal y como se precisa en el segundo informe sobre la cohesión, es preciso evitar una lógica demasiado sectorial (...)”.*

<sup>1283</sup> MENÉNDEZ REXACH, Ángel. *“El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes”* in ENTRENA CUESTA, Rafael (Presentación) y otros. *“El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma”*. Reus. Madrid, 2008. p. 547.

<sup>1284</sup> Destaca en este sentido la citada Ley francesa de 4 de febrero de 1995, de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio (DATAR), conocida como ley de Pascua.

*en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo las disfunciones que, de subsistir impedirían, o dificultarían, respectivamente la realidad misma del sistema”* (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2 y STC 277/1988, de 29 de noviembre, FJ 20).

La citada STC 149/1998, de 2 de julio (FJ 3), haciéndose eco de las anteriores STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1B)<sup>1285</sup> y STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3)<sup>1286</sup> lo expresará del siguiente modo: *“La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio de manera que el competente en la materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusiones sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial”*<sup>1287</sup>.

Sobre esta base se regulan los diferentes órganos<sup>1288</sup> y formas de cooperar y coordinar. Las primeras se apoyan en varias técnicas, como el intercambio mutuo de información, la emisión de informe previo en materias de competencia propia o la creación de órganos de composición mixta<sup>1289</sup>. Las segundas se traducen, básicamente, en la necesidad de informar y escuchar a las demás Administraciones públicas afectadas por el ejercicio de las competencias propias, así como en la obligación de abrir períodos de consulta previos a la adopción de las decisiones en los ámbitos propios de competencia, a fin de procurar armonizar los distintos intereses públicos en presencia. Para ello se requiere, además, de mecanismos jurídicos de encuentro y concertación entre los distintos niveles decisorios.

De este modo, si los mecanismos de cooperación no diesen el resultado deseado, se puede acudir al de la decisión unilateral coordinadora, de tal forma que la decisión sea adoptada por el titular de la competencia prevalente. De esta manera, los mecanismos de cooperación para intentar solucionar voluntariamente los conflictos, se erigen en condición procedimental de validez del ejercicio de la competencia coordinadora.

---

<sup>1285</sup> La STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1B), recordará precisamente que la idea de ordenación del territorio *“nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones”*.

<sup>1286</sup> La también referida STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3) insistirá igualmente en que *“de la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación”*.

<sup>1287</sup> También resulta de interés la lectura de los argumentos contenidos sobre el principio de coordinación y participación en la citada STC 19/2013, de 31 de enero, en relación a la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (transferencias hídricas de la cuenca del río Ebro).

<sup>1288</sup> Un ejemplo ya clásico entre la doctrina es el de la Conferencia de Ordenación del Territorio de Austria (*Osterreichische Raumordnungskonferenz*), creada mediante Ley de 25 de febrero de 1971, y de la que forma parte el Canciller y algunos ministros federales, todos los Gobernadores de los Länder, y representantes de las entidades locales. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *“Derecho Público de las Comunidades Autónomas”*. 2ª ed. Iustel. Madrid, 2007. p. 727; LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. op. cit. p. 97.

<sup>1289</sup> Por ejemplo, las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA, de creciente importancia tras la reforma operada por la Ley orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Sin negar la necesidad práctica de la búsqueda de consensos, incluso la conveniencia de que las fórmulas de cooperación puedan constituir un condicionante procedimental para el lícito ejercicio de la propia competencia, LÓPEZ RAMÓN<sup>1290</sup> advierte en el constante reclamo a la cooperación una cierta dosis de “ingenuidad, desconocimiento o enmascaramiento” del verdadero alcance de las respectivas competencias. También critica la obsesión de algunos autores “*por la negociación, el pacto, la componenda y el convenio*” y recuerda el principio de irrenunciabilidad de la competencia<sup>1291</sup>.

Ello porque el problema no reside en discutir la aceptación del uso del principio de cooperación, sino el establecimiento de las técnicas adecuadas para ponerlo en práctica. Para ello hay que desarrollar formas de gobernanza imaginativas e innovadoras y apostar por el reforzamiento de la cultura del acuerdo, del pacto.

Al margen de los principios y las técnicas de organización administrativa de la ordenación del territorio, la técnica de la planificación es uno de los instrumentos más importantes al servicio del principio de coordinación. Para PAREJO ALFONSO<sup>1292</sup>, los planes habrían de ser concebidos de forma distinta a la habitualmente conocida, por entender que deben importar mucho más los elementos y aspectos procesales de inducción al convenio y la coordinación que los propios contenidos del plan y su formalización más o menos vinculante, que ya vendrán dados por la actuación de cada una de las Administraciones en su ámbito propio.

Ello porque, como indica ENÉRIZ OLAECHEA<sup>1293</sup>, un planeamiento elaborado conjuntamente, mediante el acercamiento de posturas y una colaboración interesada, actúa como un convenio o pacto entre Administraciones<sup>1294</sup>.

---

<sup>1290</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 84-85.

<sup>1291</sup> Artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>1292</sup> Considera el autor que tanto en la Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, como en la primera Ley madrileña 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial, se apuntan algunas previsiones en orden a la colaboración interadministrativa, fundamentalmente a través de las técnicas de ponderación y consideración de las previsiones de las restantes Administraciones públicas, participación de éstas en los correspondientes procedimientos, informes, propuestas y consultas, así como, en su caso, conciertos y convenios. PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*”. *op. cit.* p. 213.

<sup>1293</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. “*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”. *op. cit.* pp. 82, 189 y 228. Para este autor, la Administración autonómica debería tener a su alcance los medios necesarios para la unificación de las actividades públicas con especial incidencia sobre su territorio, para lo que debería poder fijar los mecanismos de colaboración y de participación capaces de asegurar y posibilitar una política territorial coordinada sin inestabilidades centrípetas o centrífugas.

<sup>1294</sup> A este respecto, la actividad convencional de la Generalitat suele adoptar alguna de las siguientes formas y denominaciones: a) “*protocolos generales*”: se limitan a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada una de las partes en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés. Sus cláusulas incorporan exposiciones de directrices o declaraciones conjuntas de intenciones y propósitos sin eficacia obligacional y no resultan jurídicamente exigibles; b) “*convenios marco*”: contienen acuerdos susceptibles de generar obligaciones jurídicas entre las partes, pero para su efectividad requieren de la posterior formalización de convenios o acuerdos singulares en los que se concreten las obligaciones directamente exigibles; c) “*convenios y acuerdos singulares*”: establecen obligaciones concretas y perfectamente delimitadas por las partes, directa e

Sin embargo, las sucesivas leyes valencianas sobre ordenación del territorio no han intentado abordar la utilización de la planificación como mecanismo de integración y coordinación administrativa entre la Administración del Estado y de la Generalitat, y se han quedado en un mero intento de integrar las políticas sectoriales autonómicas y en el establecimiento de directrices a las que debe ajustarse la ordenación urbanística municipal. Así, en la LOT se confía en exceso sin más en el ofrecimiento de *“las bases de los acuerdos de cooperación que resulten necesarias”* (artículo 7.11).

En cuanto a la LOTPP, a pesar de que en el apartado I su preámbulo reconociera la necesidad de una *“nueva ley que involucre a todas las administraciones en el proceso de planificación y gestión territorial, conforme al papel que corresponde a cada una de ellas y racionalice sus relaciones competenciales”*, no contenía una mínima referencia expresa a la participación de la Administración General del Estado en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio, más allá de afirmaciones genéricas contenidas en el apartado 3 del artículo 90<sup>1295</sup> y en el artículo 98 *in fine*, no dejando claro si la labor de coordinación la realiza el Estado<sup>1296</sup>.

De manera aún más imprecisa, la vigente LOTUP sólo recoge una genérica alusión a este asunto en su artículo 15.4.f), indicando que, entre los objetivos de la ETCV, deben incluirse *“fórmulas de gobernanza territorial, que permitan la cooperación y coordinación administrativa y público-privada para poder desarrollar proyectos dinamizadores del territorio”*.

En cambio, en algún borrador del citado anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Suelo No Urbanizable (22 de noviembre de 2000) sí se contemplaba una más activa participación de la Administración central, que, incluso, podía promover PAT de carácter sectorial.

De este modo, en la práctica, se va abriendo paso la idea de que los instrumentos de ordenación del territorio son mecanismos idóneos para formalizar la coordinación de las diferentes políticas sectoriales y de las competencias urbanísticas locales, pero no estatales. En este sentido, para PARDO ÁLVAREZ<sup>1297</sup>, la coordinación de las distintas actuaciones sobre el territorio, más que una finalidad,

---

inmediatamente exigibles; d) *“convenios de colaboración”*: se suscriben para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias que son de competencia exclusiva de la Generalitat; e) *“acuerdos de cooperación”*: versan sobre materias que no son competencia exclusiva de la Generalitat, o que, aún versando sobre ellas, tienen un objeto distinto a la gestión y prestación de servicios.

<sup>1295</sup> El artículo 90.3 de la LOTPP vagamente refería que la Generalitat debía coordinarse con la Administración General del Estado y, en su caso, con la de la Unión Europea para la “ejecución” (no habla de planificación) de “actuaciones estratégicas de interés suprarregional”.

<sup>1296</sup> GARCÍA MACHO, Ricardo. *“Ordenación del territorio y urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano”* in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. *“Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”* op. cit. p. 690.

<sup>1297</sup> Para esta autora, la finalidad de la competencia autonómica de ordenación del territorio no es otra que dotar al territorio de las respectivas CCAA de una política global con la que lograr un equilibrado desarrollo territorial, sin eliminar con ello la autonomía local y sin perjuicio de que en determinados usos la competencia autonómica ceda, tras el oportuno procedimiento, a la decisión estatal. PARDO ÁLVAREZ, María. *“La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho”*. op. cit. pp. 52 y 82-83.

sería el instrumento *sine qua non* para la consecución del equilibrio territorial, debiendo distinguirse entre competencias de “localización” de instalaciones y actividades determinadas y la competencia de “ordenación general” del territorio. Las primeras tendrán que relacionarse con la segunda de acuerdo con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Como sabemos, la cláusula de prevalencia de la competencia estatal sobre el planeamiento territorial y urbanístico, como solución al fracaso de los mecanismos de coordinación y cooperación legalmente establecidos, fue recogida en el artículo 180.2 del TRLS 1976 (actual disposición adicional décima del TRLS 2008) y posteriormente, con carácter general, para todos “*los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado*” en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas<sup>1298</sup>, tanto si tales obras son anteriores como si son posteriores a dichos planes, debiendo incorporar “necesariamente” las CCAA y las corporaciones locales en sus respectivos instrumentos de ordenación “*las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos*”.

En este sentido, la norma prevé también que la Administración General del Estado emita informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de sus competencias, señalando que los informes, de carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias estatales, “*serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses*”.

De este modo, la Administración General del Estado tiene la obligación de dar cumplida participación a la Administración autonómica y local afectadas en la tramitación de sus planes y proyectos de obras. En parecidos términos se pronuncia el artículo 58.2 de la vigente LBRL para todo tipo de planes de obras públicas, tanto del Estado como de las CCAA, si bien conforme a los términos previstos en la legislación sectorial.

Esta garantía de primacía de la competencia sectorial específica sobre la general, prevista inicialmente en el citado artículo 180.2 del TRLS 1976, se hizo pronto extensiva tras la aparición de las CCAA y el reconocimiento de la autonomía local en la Constitución<sup>1299</sup>. En la Comunitat Valenciana, pronto la encontramos recogida con

---

<sup>1298</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. “*El planeamiento urbanístico*”. 2ª ed. Iustel. Madrid, 2009. pp. 166-169.

<sup>1299</sup> Resulta especialmente curioso el artículo 29 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA) prevé un cuestionable mecanismo de coordinación en relación a los planes estatales con incidencia en el territorio. El citado artículo impone a los órganos de la Administración del Estado que lleven a cabo actividades de planificación de las relacionadas en el anexo de dicha ley, el deber de “*someterlas con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo del órgano competente en Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía*”. El informe versará “*sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma*”. En caso de conflicto, obviamente sólo puede prever como mecanismo para su resolución lo siguiente: “*se propiciará que la resolución de discrepancias que pudieran plantearse entre ambas Administraciones se realice de común acuerdo, para lo cual se constituirán comisiones mixtas de concertación que propondrán convenios o fórmulas de resolución de las mismas*”. Y en cuanto a las “*actividades de intervención singular*” de las recogidas en el anexo de la ley y no previstas en plan alguno (denominadas “*Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio*”), el artículo 30 de la LOTA requiere su sometimiento

carácter general, para las obras públicas de la Generalitat, en el artículo 32 de la LOT, en el artículo 7 de la Ley 4/1992, del Suelo No Urbanizable, y en el artículo 81 de la LRAU, preceptos sustituidos posteriormente por los artículos 91 de la LOTPP<sup>1300</sup> y 98.4 de la LUV. También se recogerá en diversa legislación sectorial, como veremos.

Curiosamente, la LOTUP no ha recogido esta regla general de prevalencia de las obras públicas de la Generalitat sobre el planeamiento urbanístico, quizás porque, en caso de conflicto, la gran mayoría pueden encontrar una fácil solución, bien en la correspondiente legislación sectorial que incluya esa regla de prevalencia, bien en la tramitación de una ATE.

Para finalizar, y volviendo a las fórmulas de coordinación entre el Estado y las CCAA, cabe esperar los frutos de la recientemente aprobada Ley de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>1301</sup>, en la que se incluye una nueva regulación sobre los acuerdos de las Conferencias Sectoriales<sup>1302</sup> y sobre la posible constitución de Comisiones Territoriales de Coordinación, de composición multilateral, entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes<sup>1303</sup>. Para estos últimos órganos, parece difícil que la Administración General del Estado admita en la práctica complicaciones procedimentales en la toma de decisiones sobre materias de su exclusiva competencia. Y al mismo tiempo, también puede parecer difícil que las CCAA admitan restricciones o limitaciones a sus competencias.

---

a un “informe de coherencia territorial” en los mismos términos del artículo 29, si bien, en caso de discrepancia, la solución (artículo 32) difiere según se trate de un órgano autonómico o se trate de la Administración del Estado. En el primer caso, la discrepancia se resuelve por el Consejo de Gobierno, y en el segundo caso por los mismos mecanismos previstos en el artículo 29. Nada se dice si la discrepancia se produce con la Administración local, tal vez al hacer valer la plena vinculación de esta Administración a los instrumentos de ordenación del territorio.

<sup>1300</sup> En el apartado 4 de este precepto se contemplaba la posibilidad de crear una Comisión Delegada del Consell, en la que estuviesen representados los departamentos competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, economía, industria, cultura e infraestructuras, a fin de que pudiera realizar las funciones de coordinación a que se refería el artículo 90 LOTPP.

<sup>1301</sup> Vid. el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 154-1, de 18.05.2015. En el texto se incluye la regulación de varias técnicas de cooperación y en espacial, las de naturaleza orgánica, entre ellas, la Conferencia de Presidentes, que se regula por primera vez, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Se recomienda, asimismo, la lectura del Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 29 de abril de 2015, sobre el texto del anteproyecto.

<sup>1302</sup> En el artículo 151 se aclara que las Conferencias sectoriales podrán adoptar, por un lado, recomendaciones, en cuyo caso sus miembros se comprometen a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, salvo voto motivado en contra; y por otro, acuerdos, que podrán adoptar la forma de planes conjuntos, y que serán de obligado cumplimiento para todos los miembros, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad, siendo exigibles ante la jurisdicción contenciosa.

<sup>1303</sup> Vid. artículo 154. Éstas podrán crearse cuando así se requiera, por proximidad territorial o por concurrencia de funciones administrativas, para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. En función de las Administraciones afectadas por razón de la materia, podrán estar formadas: a) por representantes de la Administración General del Estado y representantes de la Administración local; b) por representantes de las CCAA y representantes de la Administración local; o c) por representantes de las tres instancias territoriales. Sus decisiones revestirán la forma de Acuerdos y serán objeto de obligado cumplimiento para las Administraciones que lo suscriban y exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.



Por último, es preciso impulsar y regular en nuestro ordenamiento figuras de gobernanza flexibles y voluntarias que favorezcan el principio de cooperación, como las mancomunidades y los consorcios urbanísticos. Estas figuras o entes locales resultan singularmente adecuados para ordenar, gestionar y ejecutar actuaciones de ámbito supramunicipal o territorial, si bien actualmente la posibilidad de desplegar estas fórmulas se hace complejo tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

## **5. El ejercicio por el Estado y la Generalitat de sus competencias sectoriales con incidencia territorial.**

El logro de los macroobjetivos de la ordenación del territorio depende del eficiente tratamiento que se dispense a las distintas necesidades y usos de un territorio determinado (residenciales, industriales, agrícolas, medioambientales, de ocio y servicios, de infraestructuras, etc.). Pero no debemos olvidar que en los mismos ámbitos espaciales en los que operan los instrumentos de ordenación del territorio inciden otros títulos competenciales sectoriales, con la dificultad que entraña su distribución constitucional y estatutaria. Las políticas sectoriales también se sirven frecuentemente de la planificación territorial, pero al ocuparse del territorio por sectores, verticalmente, la planificación sectorial debe integrarse en la planificación global, horizontal, precedente. De esta manera, no sólo se produce superposición entre distintos planes territoriales horizontales, sino que éstos también deben articularse con los planes sectoriales.

Sobre la necesaria prevalencia de la ordenación del territorio horizontal o integral y el permanente conflicto entre la planificación de este carácter y la sectorial se ha pronunciado tempranamente la doctrina, por ser la planificación por sectores la única que se realiza o prevalece en la práctica<sup>1304</sup>.

La primacía del planeamiento territorial sobre la planificación sectorial se recogió en los artículos 8 y 12 del TRLS 1976. De esta manera, en caso de contradicción entre ambas planificaciones, teóricamente debían primar las determinaciones del planeamiento territorial de carácter integral, sin que una excesiva

---

<sup>1304</sup> Para CARCELLER FERNÁNDEZ (*"Instituciones de Derecho Urbanístico"*. 3ª ed. Montecorvo. Madrid, 1984. pp. 18-22) sería deseable que a través de la ordenación del territorio se tuviese en cuenta la legislación sectorial que incide sobre ésta, pero reconoce que *"esta idea es difícil de alcanzar cuando el urbanismo se configura como un sector de la Administración Pública, porque entonces surge un problema de competencias con todas sus consecuencias"*. Por otra parte, a la vista de la incipiente jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión, MEILÁN GIL (*"Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas"*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 108, 1988. p. 22) señaló lo siguiente: *"De un lado, pues, la ordenación del territorio y el urbanismo como competencia prevalente y, de otro, el título estatal como límite de aquélla, en una acción de influjo recíproco. Ambas partes son igualmente necesarias, sin que la afirmación de una elimine o desnaturalice la otra. A través de planes sectoriales no pueden legítimamente vaciarse de contenido las facultades de ordenación urbanística ni, con base en títulos concretos, resucitar la tutela"*. En el contexto italiano, vid. CAMPOS VENUTI, Giuseppe. *"La administración del urbanismo"* (traducción de SOLER LLUSÀ, Jaime). Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1971. p. 49 y 137-139. El autor constata que la máxima de la primacía de la planificación horizontal sobre la sectorial no se verifica en la realidad, al invertirse las posiciones en la mayor parte de los casos, y defiende el tratamiento unitario de la ordenación territorial, considerando la superficie entera del territorio de su país como un todo único.

penetración en los distintos ámbitos sectoriales pudiese significar *de facto* una anulación de las competencias sectoriales.

El carácter omnicomprensivo del planeamiento general municipal, que era el único ensayado en la práctica, suponía que un instrumento municipal terminara en la práctica imponiéndose a decisiones adoptadas por el Estado, por lo que, como explica MUÑOZ MACHADO<sup>1305</sup>, el TRLS 1976 recurrió, en primer lugar, a la construcción teórica de un sistema jerarquizado de planeamiento; en segundo término, a la tutela estatal sobre la aprobación de los planes municipales mediante el procedimiento bifásico de aprobación definitiva de los mismos; y, en tercer lugar, como última vía excepcional, al ya citado artículo 180.2 TRLS 1976, que arbitraba la fórmula para evitar o superar contradicciones. De esta forma, el sistema quedaba medianamente equilibrado, pero tras la recepción por las CCAA de las competencias en materia de ordenación del territorio se altera la anterior solución.

La desagregación legislativa en materias como la ordenación del territorio, urbanismo, infraestructuras o medio ambiente, ha influido también en una desordenada distribución de competencias administrativas. La especialización por sectores cumple su función a la hora de lograr objetivos concretos, pero como contrapartida suele implicar dificultades para mirar el conjunto, el sentido de la totalidad y las relaciones existentes entre las distintas partes. El modelo de la Administración central del Estado, en cuyo espejo se han venido mirando las CCAA, ha tendido a la parcelación funcional de competencias y ha sido poco proclive a esfuerzos de síntesis y a tratamientos integrales. El horizonte amplio se vuelve irrelevante<sup>1306</sup>.

La prevalencia de la legislación sectorial sobre la horizontal plasmada en el referido artículo 180.2 TRLS 1976, que era una regla excepcional, se ha ido convirtiendo poco a poco en general<sup>1307</sup>, también en la legislación sectorial autonómica, que ha copiado rápidamente ese mismo esquema, en el que la legislación y la planificación sectorial tratan de asegurar la supremacía de sus determinaciones y hacer prevalecer su lógica individual.

Para salvaguardar la función de la planificación sectorial, mediante la aprobación de determinadas leyes, se produce una “huída” de la legislación y de los planes de ordenación del territorio, articulando instrumentos que actúan marginando estos últimos al restarles la posibilidad de adoptar las mínimas determinaciones sustantivas. Esto puede producir en la práctica una minimización y un vaciamiento indebido del contenido de la ordenación territorial, al quedar reducida ésta a una planificación meramente negativa que se limita a preservar ambientalmente determinados espacios (como alertábamos al referirnos a la Infraestructura verde).

---

<sup>1305</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. “Derecho Público de las Comunidades Autónomas”. *op. cit.* pp. 722-724.

<sup>1306</sup> Vid. BOIX REIG, Vicente. “Urbanismo y Derecho”. Trivium. Madrid, 1990. p. 86.

<sup>1307</sup> ENÉRIZ OLAECHEA (“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”. *op. cit.* p. 190) se hacía eco de una de las conclusiones de las Primeras Jornadas sobre Legislación Urbanística de las Comunidades Autónomas, celebradas en Barcelona, del 3 a 7 de mayo de 1988: “La legislación sectorial del Estado debe ser respetuosa con la competencia sobre la ordenación del territorio y urbanismo atribuida a las Comunidades Autónomas, sin vaciarla de contenido y sin emplear las técnicas de tratamiento e intervención en el suelo propias de aquellas”. Para el autor, tal conclusión reflejaba las tensiones y conflictos de competencias habidos en estos momentos entre el Estado y las CCAA con motivo de las distintas leyes sectoriales y la solicitud de estas últimas para que se respetase por la legislación sectorial estatal su marco competencial.

Al mismo tiempo, se está produciendo una corriente recentralizadora en materia de ordenación territorial y urbanística desde distintas competencias sectoriales estatales.

De esta forma, actualmente el planificador se limita en muchos casos a “levantar acta” de lo que sucede, de acuerdo con lo previsto en la planificación sectorial. Tal vez esto sea así porque la legislación sectorial, por regla general, parte de una concepción sobre la ordenación del territorio estrechamente ligada a la urbanística, circunscrita materialmente a lo urbano y competencialmente a los municipios. Se concibe la ordenación del territorio “*como una materia más, equivalente en su rango a las materias sectoriales*”<sup>1308</sup>.

Especialmente paradigmático resulta el caso de las infraestructuras, pues deberían ser vicarias de la ordenación territorial y urbanística, al no tener una lógica o justificación propia por sí solas.

Como advierte LÓPEZ RAMÓN<sup>1309</sup>, en la práctica se produce una superposición entre la competencia horizontal de la ordenación del territorio y las distintas funciones sectoriales estatales, con soluciones normalmente favorables para las segundas. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la legislación estatal postconstitucional en materia de aguas, costas, patrimonio histórico español<sup>1310</sup>, carreteras, puertos, aeropuertos o instalaciones de defensa nacional. E igualmente ha sucedido con diferente legislación sectorial autonómica. Es por ello que este último autor apueste por incardinar los objetivos de la ordenación del territorio en cada uno de los sectores de la actuación de la Administración (“ordenación del territorio sectorial”) en lugar de la ordenación del territorio “omnicomprensiva”.

En este sentido, resulta interesante observar lo que acaece en otros modelos de derecho comparado de corte federal o regional, como el alemán<sup>1311</sup> o el italiano.

---

<sup>1308</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. “La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”. *op. cit.* pp. 189-190.

<sup>1309</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”. *op. cit.* pp. 101-102, 196-197, 200 y 202-205.

<sup>1310</sup> Vid. el preámbulo de la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, donde se explica extensamente cómo se insertan las competencias que el Estado ejercita en esta materia: “(...) Es sabido que la Constitución Española incorpora, en materia de cultura, un sistema competencial complejo y con reglas de una densa especificidad sin parangón en otras materias. Incidir sobre valores sensibles –que se engarzan con el ejercicio de numerosos derechos fundamentales-, la imprecisión y horizontalidad del propio concepto –que origina más de las normales colisiones de títulos competenciales-, la concurrencia o dualidad competencial –que hace que determinadas funciones puedan actuar distintas Administraciones a la vez, fuera de la lógica del reparto competencial normal *inclusus unius, exclusus alterius*- y el deber de comunicación cultural – como proyecto democrático de convivencia en la diversidad-, serían sus marcas singulares. (...)”.

<sup>1311</sup> Grosso modo, en este sistema se procura que la ordenación del territorio ofrezca soluciones integrales a gran escala, pudiendo decidir también la definición de las obras y servicios, pero reservando la determinación de la localización última y el trazado correcto de los mismos a la planificación sectorial y a la planificación derivada. En el caso de que la ubicación física resulte inadecuada, se sustituye la competencia local por la de la instancia sectorial. Los objetivos y principios establecidos en los planes regionales se imponen también a las autoridades de la Federación si ésta ha colaborado en su elaboración para una obra correspondiente o si no ha manifestado su oposición en un plazo determinado. Esto no supone una derogación de la supremacía del Derecho federal, pero sí que expresa la superioridad de

Como vimos, en este último se viene hablando desde hace ya algún tiempo de “*gobierno del territorio*”, fórmula que engloba la ordenación del territorio, el urbanismo y las infraestructuras, considerándose como una competencia compartida o concurrente, y en la que se obliga al Estado a coordinarse.

En España estamos obligados a hacer algo similar. Para ello será interesante esperar a lo que resulte de la eventual futura regulación legal sobre los acuerdos de las Conferencias Sectoriales (artículo 5 LRJPAC) y sobre la posible constitución de las citadas Comisiones Territoriales de Coordinación. Ello porque el carácter horizontal e integrador de la ordenación del territorio reclama para sí la armonización no sólo de las políticas sectoriales dentro de un mismo nivel de gobierno, sino las políticas con incidencia territorial de los distintos niveles de decisión, principalmente estatal y autonómico.

La competencia sobre ordenación del territorio permite a la Generalitat disponer de una herramienta de coordinación de sus políticas sectoriales con incidencia territorial, con el claro objetivo de promover con las inversiones públicas las condiciones adecuadas para el desarrollo de la actividad económica y el empleo con criterios de cohesión social y equilibrio territorial, así como promover la igualdad en el acceso de las infraestructuras y servicios públicos, particularmente los autonómicos<sup>1312</sup>.

Una de las conclusiones finales que cabría realizar de lo que se acaba de exponer es que, cuanto mayor fuese el ámbito competencial de las distintas competencias sectoriales autonómicas, mayores deberían ser teóricamente las posibilidades de ordenar coherentemente el territorio autonómico, al poder desplegar la Generalitat con mayor eficacia su competencia horizontal en materia de ordenación del territorio. La práctica nos ha demostrado justamente lo contrario.

Siguiendo en este punto nuevamente a MUÑOZ MACHADO<sup>1313</sup>, debe procurarse el mantenimiento del carácter comprensivo de los planes territoriales, fundamentalmente para que no se vean afectados por decisiones ulteriores contradictorias. Ello obligaría a ajustar mínimamente el ritmo en la adopción de decisiones, de manera que la planificación sectorial del Estado estuviese prevista con antelación o que fuese formulada al mismo tiempo que los instrumentos de ordenación territorial autonómicos, lo cual no siempre es posible y puede acarrear problemas de coordinación. Como última solución pueden redactarse planes de conjunto sin demasiadas pretensiones pero que, al menos, contengan a grandes rasgos un modelo territorial determinado.

A continuación exponemos una breve muestra de lo arriba indicado sobre la falta de una adecuada articulación entre la planificación integral y sectorial, repasando

---

la planificación espacial general sobre las planificaciones sectoriales, aunque sean de competencia de la Federación. MARCOU, Gerard. “*El marco institucional de la ordenación del territorio y de las políticas de desarrollo espacial*” in MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). “*Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*”. *op. cit.* pp. 29-30.

<sup>1312</sup> Esta idea era recogida expresamente en el artículo 91.2 de la LOTPP, según el cual, en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio y paisaje, el Consell debía actuar “*de forma coherente, integrado en las políticas, planes y programas sectoriales que tengan incidencia territorial, las estrategias, directrices y objetivos establecidos en la presente ley y en los instrumentos que la desarrollen*”.

<sup>1313</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. “*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*”. *op. cit.* p. 728.

alguna de las competencias sectoriales distribuidas entre la Administración General del Estado y la Generalitat.

### **A. Medio ambiente y espacios naturales protegidos.**

En los anteriores capítulos hemos tratado de mostrar el peso creciente del medio ambiente y su estrecha relación con la ordenación del territorio, tanto en el ámbito del Derecho comunitario como en el estatal, principalmente tras la aprobación de la LS 2007, que introduce de manera clara la perspectiva ambiental en la ordenación territorial y urbanística, y de la que se deducen importantes consecuencias, como demuestra la consideración del suelo como recurso natural, esencial y no renovable, y la exigencia de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas.

Sabemos que, de acuerdo con el artículo 149.1.23ª CE, corresponde al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA para establecer normas adicionales de protección, mientras la Comunitat Valenciana ha asumido, en el marco de la legislación básica estatal, el desarrollo legislativo y la ejecución de la protección del medio ambiente (artículo 50.6 EACV), si bien en otros preceptos se incluyen otras concretas competencias consideradas como exclusivas, como los “*montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña*” (artículo 49.10ª EACV)<sup>1314</sup>.

En cuanto al título competencial sobre los espacios naturales protegidos, sabemos también que no se atribuye al Estado específicamente en el artículo 149.1 CE, lo que sirvió para que las CCAA asumieran mayores competencias al respecto en sus respectivos Estatutos al amparo del artículo 149.3 CE<sup>1315</sup>.

La protección del medio ambiente es una competencia de carácter transversal<sup>1316</sup> cuyo objeto específico son los elementos integrantes del medio (el suelo, el agua, la atmósfera, la flora y la fauna, etc.) o las actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería<sup>1317</sup>, transportes, etc.), por lo que afecta a los más

---

<sup>1314</sup> La jurisprudencia constitucional recuerda que la legislación básica no cumple en este ámbito una función de uniformidad relativa, sino de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, y que permite a las CCAA establecer niveles de protección más altos que amplíen la tutela prevista en la legislación estatal. *Vid.* SSTC 166/2002, de 18 de septiembre (FJ 9); 196/1996, de 28 de noviembre (FJ 2); o 69/2013, de 14 de marzo (FJ 1).

<sup>1315</sup> Por ese motivo la jurisprudencia constitucional considerará que el alcance de la competencia de las CCAA sobre espacios naturales protegidos, es mucho más amplio y que abarca la competencia exclusiva en sentido estricto (STC 69/1982, de 23 de noviembre, FJ 1) ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. “*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”. *op. cit.* pp. 193 y 293-295. *Vid.* asimismo, LOZANO CUTANDA, Blanca. “*Derecho Ambiental Administrativo*”. *op. cit.* pp. 556-581.

<sup>1316</sup> Para LÓPEZ RAMÓN (“*Planificación territorial*”. *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987. p. 137) la protección del medio ambiente no puede ser concebida como una competencia específica, sino más bien como una “teleología general de la actividad pública” que debe incorporarse al ejercicio de cualquier función pública.

<sup>1317</sup> La doctrina (entre otros, QUINTANA LÓPEZ, Tomás. “*Las actividades mineras y la ordenación del espacio*”. *op. cit.*) y la jurisprudencia se han pronunciado extensamente sobre los conflictos y contradicciones existentes entre la legislación y la actividad minera y la protección del medio ambiente. Cabe destacar la STC 64/1982, de 4 de noviembre, en la que se indicó que no cabe una prohibición general de las actividades extractivas (de las secciones

variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982, de 4 de noviembre) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3)<sup>1318</sup>.

Muchos son los conflictos competenciales que se han planteado en este ámbito y la jurisprudencia constitucional opta por aplicar diversos criterios a la hora de enjuiciar el reparto de competencias en esta materia. Así, por motivos puramente pragmáticos, el régimen competencial de la evaluación ambiental no se adecúa a las reglas del título ambiental en lo relativo a la ejecución, pues la competencia se atribuye a la Administración competente para la aprobación del plan, programa o proyecto, y no necesariamente a las CCAA (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 8)<sup>1319</sup>, lo que no obsta para que se establezca un procedimiento común en todo el territorio nacional<sup>1320</sup>. Y lo contrario ha sentado respecto de los Parques Nacionales, pudiendo corresponder su creación al Estado, pero no así su gestión, que corresponde a las CCAA (SSTC 102/1995, de 26 de junio; y 194/2004, de 4 de noviembre)<sup>1321</sup>.

El concepto constitucional del medio ambiente es estructural e incorpora elementos que no son estrictamente naturaleza, sino también Historia, monumentos y paisaje. Por este motivo, lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente<sup>1322</sup>. Pero su convergencia con la ordenación territorial y urbanística no puede justificar su vis expansiva, ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales, “sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora” (STC 102/1995, de 26

---

C y D) invocando la protección del medio ambiente. Pues se debe “ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación minera de que se trata y del daño que pueda producir al medio ambiente” (STSJ-CV nº 1298/07, de 21 de diciembre de 2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª), citando Sentencia 484/2007 de esa misma Sala, recaída en el recurso 837/04).

<sup>1318</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. “Derecho Ambiental Administrativo”. 11ª ed. La Ley (1ª ed.) Madrid, 2010. pp.166-167.

<sup>1319</sup> Sobre la atribución a la Administración competente para la autorización del plan o proyecto la realización de la evaluación ambiental de las zonas de especial conservación, *vid. asimismo*, la STC 111/2013, de 9 de mayo.

<sup>1320</sup> *Vid.* el Preámbulo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental: “(...) En España, la eficacia de la evaluación ambiental exige establecer un procedimiento que sea común en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la facultad constitucional de que las comunidades autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección”. Se cita un informe del Consejo Económico y Social de 2012, titulado “Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social. Medio Ambiente”, en el que a propósito de la evaluación de impacto ambiental, se denunciaba que en ocasiones una misma actividad puede regirse por umbrales de impacto más o menos severos, o incluso, estar sometida a una evaluación de impacto ambiental y excluida en otras.

<sup>1321</sup> Un análisis sobre el reparto de competencias entre el Estado y la Generalitat en esta materia puede consultarse: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “Medio ambiente” in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. “Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”. *op. cit.* pp. 928-945; y con carácter general: PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”. *op. cit.* pp.469-492. Sirva de ejemplo la Resolución de 18 de abril de 2013, de *Parques Nacionales*, por la que se publica la declaración de dos nuevas reservas de la biosfera españolas (BOE núm. 113, de 4.06.2013) y el Protocolo general de colaboración con la Junta de Castilla y León y la Comunidad de Madrid, para la ejecución de actuaciones en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (BOE núm. 302, de 18.12.2013).

<sup>1322</sup> SSTC 102/1995, de 26 de junio; 13/1998, de 22 de enero; y 306/2000, de 12 de diciembre.

de junio, FJ 3)<sup>1323</sup>. Por ello la legislación básica medioambiental sólo podrá afectar legítimamente a competencias autonómicas conexas cuando su objetivo directo e inmediato sea la protección del medio ambiente (STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 1).

Sin embargo, como expresa BAÑO LEÓN<sup>1324</sup>, *“la perspectiva ambiental ilumina todo el Derecho urbanístico, sobre todo en la planificación”*. La jurisprudencia constitucional está sirviendo de pretexto al legislador estatal para ampliar su ámbito de competencias haciendo uso del artículo 149.1.23ª CE.

La STC 141/2014, de 11 de septiembre, ha declarado constitucionales todos los preceptos de la LS 2007 y del TRLS 2008 (*vid.* disposición final primera) basados en ese título competencial, como es la definición del “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” prevista en el artículo 2 TRLS 2008 y su concreción en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como se lleva a cabo en el citado precepto.

Pero también el reconocimiento de un valor medioambiental a todo el suelo rural, y no sólo al especialmente protegido<sup>1325</sup>, la previsión de un informe de sostenibilidad ambiental y económica de la actividad de ejecución urbanística (artículo 15.4 TRLS 2008) o la obligación de que la legislación autonómica establezca supuestos en los que una actuación de urbanización exija el ejercicio de forma plena de la potestad de ordenación (artículo 15.6 TRLS 2008) (FJ 8)<sup>1326</sup>.

En relación a la ordenación urbanística, el Estado también ha tratado de asegurarse una mayor intervención y ámbito de decisión en la redacción de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización (y quizás podría haberlo establecido con carácter general para los instrumentos de ordenación territorial y urbanística), con ocasión de su sometimiento a evaluación ambiental estratégica, al prever en el artículo 15.1 del TRLS 2008 la obligación de solicitar informe preceptivo de carácter “determinante” (que no vinculante)<sup>1327</sup>, cuando no hubieran sido ya emitidos e incorporados en el expediente, ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento conforme a lo previsto en su legislación sectorial reguladora, en los siguientes tres supuestos:

- a) el de la Administración hidrológica, sobre suficiencia de recursos hídricos,
- b) el de la Administración de costas, sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso, y

---

<sup>1323</sup> La jurisprudencia constitucional ha precisado que la competencia sobre ordenación del territorio, *“aunque debe ponderar los efectos sobre el medio ambiente, no atrae para sí las normas relativas a la protección de la naturaleza, ni todo lo relativo a la preservación de los ecosistemas”* (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3); Y tampoco *“arrastra inexorablemente todo el acervo competencial sobre medio ambiente, vaciando de contenido este título competencial”* (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 6).

<sup>1324</sup> BAÑO LEÓN, José María. *“Derecho Urbanístico Común”*. *op. cit.* p. 81.

<sup>1325</sup> Se va más allá de lo indicado previamente en la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 16), cuando señalaba que *“no puede negarse la competencia estatal para hacer posible –a través del planeamiento que corresponda a la Administración competente- la declaración de áreas de especial protección y las prohibiciones de usos incompatibles con aquellas”*.

<sup>1326</sup> También la disposición adicional sexta del TRLS 2008, que regula los suelos forestales incendiados, en relación con la Ley de Montes (FJ 12).

<sup>1327</sup> Llama la atención que PEMÁN GAMÍN propusiera en 1988 exigir en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial autonómicos un informe vinculante de la Administración General del Estado en lo relacionado con sus competencias. *Cit. in* LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. *op. cit.* p. 96.

c) los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, sobre afecciones y el impacto de la concreta actuación sobre la capacidad de servicio de dichas infraestructuras.

La constitucionalidad de este precepto también ha sido avalada por la citada STC 141/2014 (FJ 8), al considerar que su naturaleza es la propia de una norma básica medioambiental, al tratarse de informes que deben ser considerados en la memoria ambiental de la evaluación ambiental estratégica de los planes, estableciendo un mínimo de protección medioambiental.

Por lo demás, existe jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo que establece el carácter vinculante de los informes determinantes en aquellos aspectos cuya vinculación es necesaria para preservar las competencias del Estado<sup>1328</sup>.

Como vimos, la LOTUP hace suyos muchos de los postulados del TRLS 2008, definiendo un concepto de “desarrollo territorial y urbanístico sostenible” (artículo 3) y siendo algunas de sus “ideas-fuerza” la Infraestructura Verde, el paisaje y una serie de criterios sobre “ocupación racional del suelo”. También incluye la toma en consideración de los riesgos asociados al cambio climático [artículo 50.1.c) LOTUP]. Pero en todo caso no debemos olvidar que en el territorio confluyen, además, aspectos económicos, sociales y culturales igualmente importantes, siendo el territorio el soporte de la totalidad de ellos.

En resumen, el principio de prevalencia de la planificación medioambiental sobre la planificación territorial y urbanística se reproduce prácticamente de modo más o menos inmediato en la totalidad de la legislación sectorial de corte medioambiental: aguas, costas, montes, contaminación acústica, residuos, etc.

Podemos citar, como muestra de ejemplo, el artículo 2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en el que se recoge expresamente “la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística”<sup>1329</sup>; o la nueva redacción del artículo 8.4 del TRLS 2008<sup>1330</sup>, en el que se regulan las exigencias y el procedimiento para alterar la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000<sup>1331</sup>.

También la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, cuyo artículo 16.2 prevé la elaboración por las CCAA de planes y programas de mejora de la calidad del aire, que deberán ser tenidos en cuenta en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Al igual que el artículo 17 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, que desarrolla la anterior en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, y cuyo artículo 11

---

<sup>1328</sup> Entre otras, STS de 24 de abril de 2012, STS de 25 de septiembre de 2012, STS de 23 de enero de 2013, STS de 18 de marzo de 2014, o la STSJ-CV de 15 de noviembre de 2013.

<sup>1329</sup> Redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre. MUÑOZ MACHADO, Santiago y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. “El planeamiento urbanístico”. 2ª ed. Iustel. Madrid, 2009. pp. 171-173.

<sup>1330</sup> Redacción dada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

<sup>1331</sup> Vid. Decreto 60/2012, de 5 de abril, del Consell, por el que se establece el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad de planes, programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000.



preceptúa la inclusión en el planeamiento territorial y urbanístico de las determinaciones necesarias para conseguir la efectividad de las servidumbres acústicas en los ámbitos territoriales de ordenación afectados por ellas<sup>1332</sup>. Estas limitaciones tienen una gran importancia en el diseño de las nuevas infraestructuras, como pueden ser las carreteras, ferrocarriles y aeropuertos<sup>1333</sup>, así como en la modificación y ampliación de las ya existentes.

Sin olvidar el papel de la planificación forestal donde encontramos, por un lado, en la regulación estatal, el artículo 31 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que califica los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) como *“herramienta en el marco de la ordenación del territorio”*, y, en la legislación valenciana, el artículo 20.5 de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, Forestal de la Comunitat Valenciana, que establece que *“las determinaciones contenidas en el Plan General de Ordenación Forestal vincularán tanto a los particulares como a los poderes públicos”*.

Sin embargo, llama la atención lo actualmente previsto en el Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR), cuyo artículo 8 se refiere a las relaciones y coordinación del plan con otra normativa de planeamiento y ordenación territorial. Pues bien, pese a que en el artículo 20 se indica que la cartografía de este PAT tiene *“carácter informativo”*, sorprende que el apartado 3 del citado artículo 8 disponga sin más que en los terrenos forestales en los que sea de aplicación uno o más PAT y se produzca conflicto entre la aplicación de estos y el PATFOR, será prioritaria la aplicación del PATFOR *“por ser dicho plan consecuencia de un análisis más pormenorizado del terreno forestal”*.

Algo más acertada en el plano de lo teórico resulta la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de la Generalitat, de Residuos de la Comunitat Valenciana, cuyo artículo 27 sí establece expresamente el ajuste del Plan Integral de Residuos (PIR) a lo establecido en la LOT para los PAT de carácter sectorial, y en su artículo 39 la vinculación del planeamiento urbanístico (no el territorial) a las determinaciones contenidas en el PIR y en los Planes Zonales de Residuos<sup>1334</sup>.

---

<sup>1332</sup> Según el artículo 11.2 del Real Decreto 1367/2007, los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico que ordenen físicamente ámbitos afectados por servidumbres acústicas deberán ser remitidos con anterioridad de su aprobación inicial, revisión o modificación sustancial al órgano sustantivo competente de la infraestructura para que emita informe preceptivo.

<sup>1333</sup> Vid. Ley 5/2010, de 17 de marzo, por la que se modifica la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea. Asimismo, FORTES MARTÍN, Antonio. *“La cuadratura del círculo o la imposible ejecución total de la sentencia del caso ‘Ciudad Santo Domingo-aeropuerto de Madrid/Barajas’ (Estudio de las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2011)”* in GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coord.). *“Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández”*. Civitas. Madrid, 2012. pp. 1157 y ss.

<sup>1334</sup> Vid. asimismo la disposición adicional tercera de la vigente Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana, que prevé un adecuado régimen de coordinación aplicable a las infraestructuras públicas de gestión de residuos en suelo no urbanizable. Como curiosidad en el ámbito del derecho comparado autonómico en esta materia, podemos citar el Plan territorial sectorial de infraestructuras de gestión de residuos municipales de Cataluña (vid. artículo 173 de la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público), que no debe entrar *“en contradicción con figuras de especial protección en suelo no urbanizable del planeamiento general o territorial que sean de aplicación”*.

Por parte de la doctrina se ha puesto de manifiesto la necesidad imperiosa de integrar los contenidos de los instrumentos de ordenación ambiental de los espacios naturales en el marco de la ordenación del territorio<sup>1335</sup>. Ello por cuanto que dichos instrumentos, más que incidir en el territorio, lo ordenan, aunque sea desde una exclusiva óptica medioambiental. Entre otros, ENÉRIZ OLAECHEA<sup>1336</sup> o PÉREZ ANDRÉS<sup>1337</sup> han puesto de manifiesto cómo, en la práctica, se hace un uso indebido de estos instrumentos de ordenación con la única finalidad de ordenar el territorio y cómo también algunos instrumentos de ordenación del territorio se extralimitan en sus posibilidades de ordenación medioambiental.

El Consejo de Estado ha tenido a bien reconocer que todos los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) por definición, y conforme a la interpretación que de su naturaleza han hecho el Tribunal Supremo<sup>1338</sup> y el Tribunal Constitucional<sup>1339</sup>, son planes “*de ordenación del territorio urbano y rural*”, pues basta con mirar qué es un PORN y su objeto y contenidos en los artículos 16 a 22 de la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre, para comprobar que “*es una obviedad que tienen esa naturaleza de planes territoriales, que prevalecen totalmente el contenido de los planes territoriales y urbanísticos y dibujan, de manera superpuesta gráfica o textualmente, sobre el mapa de su ámbito geográfico, condicionantes de todo tipo*”<sup>1340</sup>.

---

<sup>1335</sup> Por poner un ejemplo, en las conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (“*Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo*”. Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2014) se puso de manifiesto la conveniencia de aprovechar las Reservas de la Biosfera como ámbito óptimo para una ordenación territorial sostenible ambientalmente, equilibrada territorialmente y cohesionada socioeconómicamente, aportando los recursos económicos adecuados.

<sup>1336</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. “*La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*”. *op. cit.* pp. 195-196. En su momento, este autor no encontró razones suficientes que explicasen la subordinación del planeamiento territorial, incluido el integral como los PDTC y los creados por la legislación autonómica navarra (Planes de Ordenación del Medio Físico), a las determinaciones de los PORN. También le resultaba dudosa la competencia estatal para declarar y gestionar los espacios naturales ubicados en las zonas marítimas, por considerar que suponía un desconocimiento de la competencia exclusiva de las CCAA sobre ordenación del litoral, y no pareciéndole suficiente la invocación por el Estado del artículo 132.2 CE.

<sup>1337</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* pp. 311 y 665-689.

<sup>1338</sup> Valga de muestra la STS de 28 de diciembre de 2012, Sala de lo Contencioso-administrativo (sección 5ª) (recurso núm. 3735/2009), que, al hilo de enjuiciar la posibilidad de que los Planes Directores Urbanísticos regulados en la legislación catalana puedan clasificar suelo o modificar la clasificación asignada en el planeamiento urbanístico, proclama sin ambages una subordinación de la ordenación urbanística y territorial a los instrumentos de protección de espacios naturales: “*(...) La vinculación de la planificación urbanística a los instrumentos de protección de espacios naturales, como así se desprendía del artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de espacios naturales y de la fauna y flora silvestre, sustituida por la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que, en sus artículos 18.2 y 30 establecen el superior rango jerárquico de la planificación medioambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y de la protección especial dispensada en el artículo 13.4 del TRLS08 a los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, que quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores (...)*”.

<sup>1339</sup> SSTC 102/1995, de 26 de junio, y 306/2000, de 12 de diciembre.

<sup>1340</sup> Considera el Consejo de Estado que, por ese motivo, todos los PORN deben someterse, sin excepciones, a evaluación ambiental estratégica, con base en el apartado a) del

El citado órgano consultivo también señala que los Planes Rectores de Uso y Gestión de los parques naturales (PRUG) normalmente también son “planes territoriales y urbanísticos” a los efectos de su sometimiento a evaluación ambiental estratégica y que muchas veces son los que zonifican el interior de los parques o las áreas circundantes (*vid.* artículo 30.6 de la citada Ley 42/2007). Y también que lo mismo puede decirse de los planes de gestión de los LIC/ZEC, aunque en menor medida por depender del contenido exacto de cada uno de ellos.

Se considera positiva la modificación introducida por la Ley estatal 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, en el artículo 28.2 de la referida Ley 42/2007<sup>1341</sup>, en el sentido de imponer la coordinación y unificación en un documento integral de planeamiento en los casos de solapamiento en un mismo lugar de distintas figuras de espacios protegidos, a fin de que conformen un todo coherente<sup>1342</sup>.

Y como ejemplo de mala praxis en materia de planificación de los espacios naturales podemos citar la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, que modifica mediante norma con rango de ley, sin sometimiento al necesario procedimiento de evaluación ambiental estratégica, el régimen de las áreas de amortiguación de los parques naturales de la Comunitat Valenciana, modificando la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana<sup>1343</sup>.

## **B. Dominio público y costas.**

Hemos recordado que, tal como ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>1344</sup>, el régimen constitucional del dominio público no es en sí mismo una regla de distribución de competencias. Pero ello no significa que no se puedan reservar ciertas facultades dirigidas a la protección de dichos bienes. Claros ejemplos entre la legislación sectorial estatal son el Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio); la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; el Texto Refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante (Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre); o la Ley 25/1988, de 29 de junio, de Carreteras.

---

artículo 6.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, ya que éste (reproduciendo el texto de la Directiva) incluye a todos los planes de ordenación territorial. Dictamen del Consejo de Estado 1278/2014, de 12 de marzo de 2015, relativo al anteproyecto de ley de modificación de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

<sup>1341</sup> Actual artículo 29.2, de acuerdo con la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, de modificación de la Ley 42/2007.

<sup>1342</sup> Precisamente, la necesidad de profundizar y consolidar el concepto de integración es recogida en el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, aprobado mediante Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre. También en el Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020.

<sup>1343</sup> La Ley 5/2013 también ha modificado el artículo 31 de la citada Ley 11/1994, estableciendo ahora que la ordenación de las Zonas Húmedas Catalogadas se realizará mediante normas de gestión.

<sup>1344</sup> SSTC 77/1984, de 3 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre; o la 36/1994, de 10 de febrero.

Nos referimos en este punto, brevemente, a algunos aspectos relacionados con la Ley de Costas y con la ordenación del litoral, remitiéndonos en lo demás a lo ya apuntado en el primer capítulo.

Como recordaba MARTÍN MATEO<sup>1345</sup>, la sólida implantación de la concepción del litoral como bien común no ha impedido ni su expoliación ni su inadecuada utilización, en lo que ha influido la enorme presión económica sobre estas zonas, reforzada por expectativas de uso lúdico por parte de algunas autoridades municipales. Pero también por la inoperancia y el protagonismo negativo de la Administración estatal, que toleró y también ratificó vía deslindes, ocupaciones privadas del dominio público, y que a su vez participó en la creación de infraestructuras inapropiadas para el litoral a veces a costa de éste.

Asimismo, el régimen transitorio de la Ley de Costas de 1969 sirvió en la práctica para incentivar la privatización de las costas, favoreciendo intencionadamente la regulación de las ocupaciones ilegales.

El autor no tuvo ninguna duda en su momento sobre la constitucionalidad de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas<sup>1346</sup>, pese al desconocimiento de las competencias autonómicas en materia de ordenación del litoral, reproche insistente que en parte atribuía a algunos promotores y urbanizadores y desde luego a políticos de militancia conservadora. No obstante, lamentaba que tendría ya pocas posibilidades de incidencia práctica en el litoral valenciano<sup>1347</sup>.

El texto legal parte de la habilitación prevista en el artículo 132 CE, que reserva esta materia a la legislación del Estado. Considera que esta ley maneja técnicas perfectamente compatibles con las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral pacíficamente asumidas, como las zonas de servidumbre, que se actualizan y amplían.

Buena muestra de la subordinación de la planificación territorial y urbanística a la planificación medioambiental son las limitaciones y prohibiciones previstas para la protección del litoral en los artículos 23 a 30, sobre servidumbre legales y zona de influencia, y en los artículos 112 y 117 sobre emisión de informes de la Administración de Costas en la tramitación de instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio.

---

<sup>1345</sup> MARTÍN MATEO, Ramón y VERA REBOLLO, J. Fernando. *“Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial”*. op. cit. pp. 641-643. Vid. asimismo, MARTÍN MATEO, Ramón. *“La gallina de los huevos de cemento”*. Thomson Civitas. Madrid, 2007. pp. 24 y 58-59.

<sup>1346</sup> Se recomienda la lectura de las ponencias de Ángel MENÉNDEZ REXACH (por entonces Director del Instituto del Territorio y Urbanismo del Ministerio) y la más crítica de José Luis MEILÁN GIL, publicadas en: VV.AA. *“Jornadas sobre la Ley de Costas”*. Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (HAEE) / Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati, 1990. pp. 19-47.

<sup>1347</sup> Para un análisis reciente y detallado sobre el crecimiento urbanístico en el litoral valenciano, vid. ZORNOZA GALLEGU, Carmen. *“Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009). Análisis y perspectivas de futuro”*. Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 12. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2013.

La ya referida STC 149/1991 de 4 de julio, que resolvió varios recursos de inconstitucionalidad acumulados e interpuestos contra la Ley 22/1988<sup>1348</sup> ha sido ampliamente comentada por la doctrina. Entre otros, BAÑO LEÓN<sup>1349</sup> considera que no justifica convincentemente la razón de atribuir al Estado la administración del dominio público costero y observa que contrasta, entre otras, con las ya citadas SSTC 102/1995 y 194/2004, en las que el Tribunal Constitucional ha dicho que la gestión de los parques naturales corresponde a las CCAA. Ello demostraría que el Tribunal ha considerado que la administración centralizada de las zonas marítimo-terrestres no estaría justificada tanto por razones competenciales, como por razones pragmáticas<sup>1350</sup>.

Respecto a la GIZC, su práctica todavía está lejos de ser satisfactoria, al no avanzarse en las nuevas formas de gobernanza territorial multinivel e intersectorial. La vía que parece abrirse paso es la de la transferencia a las CCAA de determinadas competencias en materia de gestión del dominio público marítimo terrestre, al tiempo que la Administración General del Estado persigue la consolidación de competencias relacionadas con el medio marino<sup>1351</sup>. Muestra de ello es el artículo 6 de la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, referido a las competencias de la Administración General del Estado sobre biodiversidad marina<sup>1352</sup>.

---

<sup>1348</sup> La STC 149/1991 reconoce que el objetivo de ésta no es la ordenación del territorio sino la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar, y que juega también en este ámbito el artículo 149.1.1 CE, que opera aquí para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado de la persona (art. 45 CE), así como para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el artículo 33.1 y 2 CE, y que se verá afectado por los límites que la protección y servidumbres exijan. Sobre este último aspecto, en relación al establecimiento de limitaciones o servidumbres sobre terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, *vid.* la STC 5/2015, de 22 de enero.

<sup>1349</sup> BAÑO LEÓN, José María. *“Derecho Urbanístico Común”*. *op. cit.* pp. 82-83. El autor recuerda los argumentos de la sentencia basados en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, que el Tribunal considera que podrían quedar burlados si se tolerase que sus características fuesen “destruidas o alteradas”. Pero entiende que de ahí se sigue que la Administración competente no puede utilizar ese dominio público en contra del mandato constitucional, pero no cuál sea la Administración competente para administrar dicho dominio público.

<sup>1350</sup> En sentido opuesto, y pensando en el patrimonio costero italiano, el urbanista CAMPOS VENUTI (*“La administración del urbanismo”*. *op. cit.* pp. 164-165), consideraba que no había por qué excluir la posibilidad de una intervención regional sobre la propiedad inmobiliaria, que la ley debería apoyar, confiando a la región la coordinación del uso urbanístico de toda la propiedad pública del territorio correspondiente.

<sup>1351</sup> FARINÓS DASÍ, Joaquín. *“La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de ‘Spatial Planning’”* y PAREJO NAVAJAS, Teresa. *“Justificación del tratamiento integral de la costa y el mar próximo a través de la Política Marítima Integrada”* in FARINÓS DASÍ, Joaquín (ed. y coord.). *“La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?”*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2011. pp. 13-71. Igualmente, PAREJO NAVAJAS, Teresa. *“La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio”*. Instituto Pascual Madoz, del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid. Marcial Pons. Madrid, 2004. pp. 309-326.

<sup>1352</sup> *Vid.* Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se declaran ZEPA en aguas marinas españolas (BOE núm. 173, de 17.07.2014). En concordancia, asimismo, con el artículo 28.c de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino. Igualmente, el Objetivo 3.11 del ya citado Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017 (referido al establecimiento de Áreas Marinas Protegidas y de espacios de la Red Natura 2000 en el medio marino y al

En todo caso, las futuras normas que se dicten habrán de transponer la Directiva 2014/89/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo<sup>1353</sup>.

Por último, queda referirnos a alguno de los cambios introducidos por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley de Costas, como es la definición del dominio público marítimo-terrestre, pues dichos cambios pueden tener ciertos efectos sobre el planeamiento urbanístico y, en su caso, territorial, como es el caso de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana<sup>1354</sup>.

Concretamente por los cambios sobre el tratamiento de algunos terrenos invadidos por el mar y los futuros deslindes, o las nuevas zonas de servidumbre que surjan y que pueden dar lugar a posteriores alteraciones en el planeamiento<sup>1355</sup>.

Asimismo, por la exclusión del dominio público de determinados núcleos de población enumerados en el anexo de la ley<sup>1356</sup>, de acuerdo con su disposición adicional séptima; o por la posible disminución de 100 a 20 metros de la zona de servidumbre de protección como consecuencia de su disposición transitoria primera.

Igualmente, por la regulación de las denominadas “*urbanizaciones marítimo terrestres*” que se contiene en la nueva disposición adicional décima de la Ley de Costas, y cuya redacción demostraría que los instrumentos de ordenación territorial podrían establecer también determinaciones de ordenación pormenorizada, cuestión ésta nada pacífica<sup>1357</sup>.

---

aseguramiento de su coherente gestión), o el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2012, por el que se aprueban los objetivos ambientales de las estrategias marinas españolas (publicado por Resolución de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, BOE núm. 285, de 27.11.2012).

<sup>1353</sup> DOUE L 257/135, de 28.8.2014.

<sup>1354</sup> Vid. por ejemplo, la directriz 145.5 de la ETCV, que ordena que el planeamiento delimite una “franja de precaución costera” de 200 metros en suelo no urbanizable a contar desde el límite interior de la ribera del mar, en cuya franja no se podrán realizar construcciones y edificaciones salvo las destinadas a uso público.

<sup>1355</sup> La nueva redacción del artículo 33.3 puede suponer la disminución en la extensión de algunas zonas de servidumbre, que podrían reducirse de 100 a 20 metros. Sin embargo, también se están produciendo conflictos por el motivo contrario, como ocurre en el municipio de Dénia, en el que existe un deslinde en tramitación.

<sup>1356</sup> Poblado Marítimo de Xilxes (provincia de Castellón), Oliva (provincia de Valencia), Serra Grossa (municipio de Alicante) y Puerto de Santa Pola.

<sup>1357</sup> El apartado segundo de la nueva disposición adicional décima de la Ley de Costas (urbanizaciones marítimo-terrestres) señala: “*Las urbanizaciones marítimo-terrestres deberán contar con un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las prescripciones que en materia de dominio público marítimo-terrestre se establecen en esta disposición y en sus normas de desarrollo*”. Y el apartado 3.c) refiere que: “*El instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente*”.

### **C. Obras públicas de interés general. Ordenación portuaria y aeropuertos.**

El artículo 148 CE reconoció a las CCAA la posibilidad de asumir en sus Estatutos, entre otras competencias, “*las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio*” (4ª), y “*los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable*” (5ª). De este modo, el artículo 49 del vigente EACV atribuye determinadas competencias exclusivas a la Generalitat en estas materias<sup>1358</sup>.

Al mismo tiempo la Constitución asegura al Estado la competencia exclusiva sobre “*obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma*” (artículo 149.1.24ª CE), al margen de otros títulos más específicos, como son la reglas 20ª (“*...iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general, aeropuertos de interés general...*”) y 22ª (“*la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial*”) del artículo 149.1 CE.

Estas competencias comprenden la facultad de determinar su localización, sin necesidad de interpretaciones extensivas o de acudir a la doctrina de los poderes implícitos. Cuestión distinta es la relativa al ejercicio de otras competencias que también pueden requerir la realización de obras públicas (Defensa, seguridad pública, aduanas o cultura, entre otras), pues también conectan con las obras de interés general.

Actualmente, a nivel estatal se cuenta con un Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI 2012-2024), que fue presentado por la ministra de Fomento en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados el 26 de septiembre de 2012<sup>1359</sup>.

El problema central en este punto viene dado por el empleo por la Constitución del concepto de interés general, como acontece en otras materias<sup>1360</sup>, pues la calificación de interés general la debe llevar a cabo el Estado en cada caso, bajo el control último del Tribunal Constitucional (STC 65/1998, de 18 de marzo) y, *a priori*, en caso de conflicto, estas obras públicas estatales, en tanto que competencia concreta o específica, prevalecen frente a la competencia autonómica de ordenación del territorio,

---

<sup>1358</sup> Vid. apartados 14ª, 15ª y 16 del artículo 49 EACV.

<sup>1359</sup> Mediante Resolución de 17 de abril de 2014, de la directora general del Secretariado del Consell y Relaciones con Les Corts, se dispone la publicación del protocolo de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Generalitat para el desarrollo de la Red de Infraestructuras Nodales del Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI 2012-2024) (DOCV núm. 7528, de 22.04.2014).

<sup>1360</sup> Sobre la facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias y que puede ser controlado frente a posibles abusos por el Tribunal Constitucional, *vid.* STC. 68/1984, de 11 de junio. Asimismo, MUÑOZ MACHADO, Santiago. “*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*”. *op. cit.* p. 732.

siempre que se den los presupuestos que se señalaban en el citado artículo 180.2 del TRLS 1976<sup>1361</sup>.

En todo caso, no hay impedimento alguno en admitir la validez del ofrecimiento de alternativas de localización por parte de las CCAA, siempre que no se consideren vinculantes para el Estado<sup>1362</sup>, aunque, para LÓPEZ RAMÓN<sup>1363</sup>, la facultad estatal no puede amparar decisiones arbitrarias, de modo que su ejercicio fuera de las condiciones que la legitiman no debería prevalecer frente a las propuestas de localización autonómicas debidamente motivadas.

Los puertos de interés general del Estado (artículo 149.1.20ª CE) son los de Castellón, Valencia (que incluye Sagunto y Gandía) y Alicante<sup>1364</sup>. El resto de puertos de refugio, pesqueros o deportivos son competencia de la Generalitat (artículo 49.1.15ª EACV), incluido el puerto de Denia, que sin embargo cuenta con importantes conexiones con las Illes Balears.

En materia de puertos de interés general del Estado resulta fundamental la cuestión de su planificación, construcción, organización, gestión, régimen económico-financiero y policía de los mismos, conforme al Texto Refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante<sup>1365</sup> y a la jurisprudencia constitucional, destacando en este punto la STC 40/1998, de 19 de febrero.

En cuanto a los puertos de competencia de la Generalitat, cabe estar a lo previsto en la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, que contiene la regulación general del dominio público portuario y de la planificación portuaria, previéndose la posibilidad de redactar un plan de infraestructuras portuarias de la Comunitat Valenciana, con el carácter de PAT de carácter sectorial, y *“en el que se recojan los objetivos a alcanzar dentro del plazo de su vigencia, en relación con la consideración de tramos de costa homogéneos y con la política territorial de la Generalitat”*<sup>1366</sup>.

Para terminar, cabe citar, asimismo, como otro ejemplo de prevalencia de la legislación sectorial estatal frente a la competencia autonómica de urbanismo y ordenación del territorio, el caso de las infraestructuras aeroportuarias, regulado en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo

---

<sup>1361</sup> STC 71/1982, de 30 de noviembre; STC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3; o la STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 5.

<sup>1362</sup> Al hilo de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, *vid.* MUÑOZ MACHADO, Santiago. *“Derecho Público de las Comunidades Autónomas”*. *op. cit.* p. 721.

<sup>1363</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. *op. cit.* pp. 87 y 91-92.

<sup>1364</sup> Aunque la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de reforma de la Ley de Puertos del Estado, otorgó a las CCAA importantes competencias en orden a la designación de la mayor parte de los miembros de los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias, incluida la presidencia.

<sup>1365</sup> Artículo 1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

<sup>1366</sup> El resto instrumentos y herramientas de planificación a destacar en esta ley son: los planes especiales de ordenación portuaria (artículo 8), la delimitación de los espacios y usos portuarios (artículo 9) y los proyectos de obras portuarias (artículo 12), que pueden ser declarados de interés general de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional sexta de la LOTPP.



166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Esta normativa ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los Planes Generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, los cuales no podrán incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general<sup>1367</sup>, concepto que ha quedado obsoleto en esta materia por dos motivos fundamentales: por el incremento del tráfico internacional y porque las CCAA, como la valenciana, han comenzado a desarrollar competencias estatutarias construyendo y desarrollando aeropuertos autonómicos que por su propia naturaleza comercial y viabilidad económica deben poder gestionar tráfico aéreo internacional<sup>1368</sup>.

Y no menos importante son los conflictos generados ente la Administración competente en materia aeroportuaria y los distintos municipios afectados por las servidumbres aeroportuarias<sup>1369</sup>.

Son de interés general y por tanto de competencia estatal los aeropuertos de Valencia-Manises y Alicante-El Altet. Los aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado son competencia de la Generalitat<sup>1370</sup>. Mención aparte es la del aeropuerto de Castellón, promovido en su momento por la Diputación y la Generalitat, que una vez culminado podrá integrarse, de una u otra forma, en la red estatal a efectos de gestión de su tráfico aéreo<sup>1371</sup>.

#### **D. Carreteras, ferrocarriles e infraestructuras energéticas.**

Otro ejemplo nos lo da la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras<sup>1372</sup>, que hace especial hincapié en la necesidad de coordinación de los planes estatales de

---

<sup>1367</sup> La STC 46/2007, de 1 de marzo (sobre la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears) ha hecho un clarificador resumen de la regulación de la concurrencia competencial en este peculiar ámbito.

<sup>1368</sup> Vid. Real Decreto 1150/2011, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles.

<sup>1369</sup> Vid. como caso muestra de la complejidad de esta materia, el Auto de 5 de junio de 2013, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por el que se declara que, de modo cautelar, la intervención de la Subdirección del Gobierno de Lleida y los informes preceptivos de la Generalitat de Cataluña, establecida por el Real Decreto 1422/2012, de 5 de octubre, por el que se establecen las servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Lleida-Alguaire, se referirá exclusivamente a los municipios incluidos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, ciñendo su actuación a su ámbito territorial propio; y todo aquello que atañe a los municipios ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, deberá realizarse a través de la Subdelegación de Gobierno de Huesca y los informes preceptivos habrán de emitirse por los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE núm. 184, de 2.08.2013).

<sup>1370</sup> El artículo 49.1.15ª del vigente EACV va más allá de lo que previsto en el artículo 148.6ª CE, que hace referencia a los puertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

<sup>1371</sup> En relación a las competencias de la Generalitat en materia de puertos y aeropuertos, vid. BOIX PALOP, Andrés. *“Las grandes infraestructuras públicas”* in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. *“Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”*. op. cit. pp. 580-596.

<sup>1372</sup> Actualmente cabe estar a lo previsto en la recientemente aprobada Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, especialmente a lo señalado en su artículo 16.

carreteras con los planes autonómicos o locales, con la finalidad de garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y de armonizar los intereses públicos afectados. Su artículo 10 prevé, en este sentido, que una vez acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente<sup>1373</sup>.

En similares términos se establece la regulación contenida en el Título VI de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de la Generalitat, de Carreteras de la C. Valenciana, en el que se regula la “relación con la planificación urbanística y territorial”<sup>1374</sup>.

Previamente y de manera acertada, el artículo 16.2 de esta ley dispone que el Plan de Carreteras de la C. Valenciana tiene naturaleza de PAT de carácter sectorial. Y por su parte, el artículo 20.2 del mismo texto prevé que los proyectos de construcción tendrán el carácter de proyectos de ejecución definidos en el artículo 28 de la LOT.

En cuanto a la eventual titularidad estatal de las carreteras, la jurisprudencia constitucional<sup>1375</sup> ha establecido que corresponde al Estado determinar las carreteras “de interés general”, disponiendo la Administración General del Estado de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren circunstancias para calificar una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado. Por otra parte, el Ministerio de Fomento y la Generalitat han firmado protocolos de colaboración para la ejecución de diversas actuaciones en sus respectivas redes de carreteras, incluyendo previsiones de cambios de titularidad de algunos tramos, conforme a lo previsto en el artículo 4 de la Ley 25/1988.

El artículo 10 de la LOTUP se refiere específicamente a los criterios de integración territorial y paisajística de las infraestructuras, indicando con carácter general que los planes territoriales, urbanísticos y sectoriales fijarán reservas de suelo necesarias para facilitar la construcción o ampliación de infraestructuras municipales, priorizando la gestión eficaz de las ya existentes y canalizando su implantación hacia corredores multifuncionales a fin de minimizar la ocupación de suelo.

Y ello porque, en efecto, las grandes infraestructuras han venido demostrando ser en la práctica un importante armazón para el diseño del modelo territorial y para su

---

<sup>1373</sup> En relación a las competencias de la Generalitat en materia de carreteras y ferrocarriles, puede consultarse, igualmente: BOIX PALOP, Andrés. *“Las grandes infraestructuras públicas” in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. “Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”. op. cit. pp. 585-588 y 591-593.* En esta materia resulta clave la STC 65/1998, de 18 de marzo, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

<sup>1374</sup> Como ejemplo de derecho autonómico comparado, también los artículos 34 y 35 de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, prevén la exigencia de un informe vinculante del órgano autonómico competente en carreteras con ocasión de la tramitación municipal de planes urbanísticos, y permite que, por acuerdo del Consejo de Gobierno, se apruebe el trazado de nuevas vías contraviniendo el planeamiento urbanístico y la voluntad municipal, obligando a los ayuntamientos a modificar o revisar su planeamiento para adecuarlo a la decisión autonómica.

<sup>1375</sup> SSTC 65/1998, de 18 de marzo; 132/1998, de 18 de junio; y 168/2009, de 9 de julio.

pretendida vertebración. Piénsese en el proyecto ferroviario del llamado Corredor Mediterráneo, importante modificación del sistema radial español, al igual que la autopista del Mediterráneo.

En materia de competencia sobre ferrocarriles cabe estar a lo previsto en la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario<sup>1376</sup>, desarrollado posteriormente por el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento del sector ferroviario; en el Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF); y en el Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles-Operadora (RENFE-Operadora)<sup>1377</sup>.

Actualmente, el nuevo eje vertebrador de la ordenación del sistema ferroviario, condicionado por el Derecho comunitario, consiste en la separación de las actividades de administración de la infraestructura (encomendada en las infraestructuras estatales a ADIF), de la de la explotación de los servicios (que se encomienda a RENFE-Operadora).

El artículo 149.1.21ª CE no distingue entre infraestructuras y ordenación del transporte, lo que no obsta para que ambas funciones se analicen separadamente (STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 1).

Por otra parte, una aplicación del principio de territorialidad puede generar disfunciones en el logro de una política de infraestructuras presidida por la idea de “red”, que denota la interconexión y reducción a la unidad sistemática de las infraestructuras estatales, y en la consecución del correcto funcionamiento del sistema de transporte ferroviario<sup>1378</sup>.

Es por ello que el Tribunal Constitucional conjuga el criterio de interés general<sup>1379</sup> con el estrictamente territorial<sup>1380</sup> desde la óptica de la definición de la red nacional, como prueba el hecho de varias redes estatales de cercanías en la Comunitat Valenciana conectadas con líneas de media y larga distancia.

La planificación y administración de las infraestructuras de transporte de la Comunitat Valenciana se encuentran reguladas en el Título III de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunitat Valenciana, que incluye otra muestra de prevalencia sectorial al regular las áreas de reserva necesarias para el establecimiento de futuras infraestructuras, la ampliación de las existentes o el establecimiento de corredores infraestructurales, entre otras actuaciones. Su artículo 69 introduce otro supuesto de informe previo vinculante (en este caso de la Administración competente en materia de transporte) para la formulación de

---

<sup>1376</sup> Actualmente cabe estar a lo previsto en la recientemente aprobada Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, especialmente a lo indicado en sus artículos 4, 5, 7 y 10.

<sup>1377</sup> Vid. STC 214/2013, de 13 de diciembre, relativa a competencias sobre ferrocarriles.

<sup>1378</sup> SSTC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 11; 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 34 y 44; y 132/1998, de 18 de junio, FJ 3.

<sup>1379</sup> La STC 245/2012, de 18 de diciembre, en relación con la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, se referido precisamente a la determinación de la red ferroviaria de interés general.

<sup>1380</sup> SSTC 37/1981, de 16 de septiembre, y 53/1984, de 3 de mayo.

instrumentos de planeamiento urbanístico y proyectos de cualquier tipo<sup>1381</sup>. Al margen de que ofrece dudas de constitucionalidad la afirmación de que la tramitación de una reserva de suelo no requerirá los trámites previstos en la legislación ambiental o paisajística (artículo 68.3).

Otras materias en la que se viene manteniendo la prevalencia de las determinaciones sectoriales sobre la ordenación territorial y urbanística es la telecomunicaciones<sup>1382</sup>, la energética y la del sector eléctrico<sup>1383</sup>, que también suele encontrar ámbitos de conflicto con las competencias sobre protección del medio ambiente. Los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y explotación de hidrocarburos en relación a leyes autonómicas que prohíben absoluta e incondicionalmente dicha técnica<sup>1384</sup>, o sobre autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar<sup>1385</sup>, dan buena muestra de ello.

### E. Planificación hidrológica.

Entre las conclusiones del VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en Madrid, en noviembre de 2014, se recordó que el agua de calidad es un recurso limitado respecto a la demanda actual y futura en muchos territorios españoles, y que previsiblemente lo sea más como consecuencia del cambio climático, generando nuevos y más intensos conflictos en épocas, previsiblemente más frecuentes, de sequía estructural<sup>1386</sup>.

La doctrina ha puesto ampliamente de manifiesto las grandes interconexiones entre agua, territorio y medio ambiente, así como el papel de las cuencas hidrográficas como marco para la ordenación del territorio<sup>1387</sup>.

---

<sup>1381</sup> También para la ejecución de obras públicas o privadas y los cambios de uso que impliquen la implantación de cualquier tipo de elemento edificatorio o de urbanización, entre otros supuestos de carácter genérico.

<sup>1382</sup> Vid. artículo 29.3 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

<sup>1383</sup> Vid. Decreto 88/2005, de 29 de abril, del Consell, que establece los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat.

<sup>1384</sup> STC 106/2014, de 24 de junio (en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril); STC 134/2014, de 22 de julio (en relación a la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio); y STC 208/2014, de 15 de diciembre (en relación con la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre).

<sup>1385</sup> STC 121/2014, de 17 de julio, referida a instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial.

<sup>1386</sup> VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). "Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo". Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2014.

<sup>1387</sup> Entre otros, BASSOLS COMA, Martín. "Ordenación del Territorio y Cuencas Hidrográficas". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 80, 1982; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "Planificación hidrológica y ordenación del territorio". Revista de Administración Pública, núm. 123, 1990, y "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional". Revista de Administración Pública, núm. 131, 1993; MARTÍN MATEO, Ramón. "Aportaciones legislativas a la resolución de recursos hídricos". Revista de Administración Pública, núm. 149, 1999. Puede consultarse, asimismo, la amplia bibliografía recogida por PÉREZ ANDRÉS ("La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías". *op. cit.* p. 302).

Como ya vimos, la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, estableció un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua), estableciendo la cuenca hidrográfica como marco territorial de gestión, asumiendo la indivisibilidad y unicidad sistémica de las aguas subterráneas y superficiales y promoviendo su gestión integrada en el ámbito de las cuencas (superando las fronteras en el caso de las cuencas transfronterizas). Al concepto de cuenca, la Directiva añadió también la integración de las aguas costeras y de transición en la gestión de las aguas continentales, reconociendo sus importantes funciones en la sostenibilidad.

El artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) establece los objetivos generales de la planificación hidrológica, que se realiza mediante los planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional, este último aprobado por la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

De esta manera, el marco normativo de la planificación hidrológica está básicamente conformado por la Directiva Marco; el Texto Refundido de la Ley de Aguas; la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional; el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico; y el Reglamento de la Planificación Hidrológica (Real Decreto 907/2007, de 6 de julio)<sup>1388</sup>.

El marco normativo se completa con el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, el Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias<sup>1389</sup>.

Tras más de 14 años desde la aprobación de la Directiva Marco del Agua, y prácticamente concluido el primer ciclo de planificación, se ha abierto el segundo ciclo mediante la elaboración del denominado “esquema provisional de temas importantes” y la elaboración del Plan Hidrológico de cada cuenca hidrográfica<sup>1390</sup>.

---

<sup>1388</sup> También la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica. Ello sin contar con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental; el Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas; el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas; y el Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

<sup>1389</sup> También con el Real Decreto 1366/2011, de 7 de octubre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro; el Real Decreto 1705/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Segura; el Real Decreto 255/2013, de 12 de abril, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Júcar y por el que se modifican diversas normas relativas al ámbito y constitución de dicha Demarcación Hidrográfica y de la Confederación Hidrográfica del Júcar.

<sup>1390</sup> Vid. Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro; el Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación

El artículo 17.1 del vigente EACV, siguiendo la pauta iniciada por otros Estatutos de Autonomía, *“reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal”*<sup>1391</sup>. Por su parte, el artículo 9 de la LOTUP también contempla, entre sus criterios generales de ordenación de los recursos hídricos del territorio, la posibilidad de adoptar medidas de reasignación de recursos hídricos o la construcción de infraestructuras que permitan obtenerlos.

El geógrafo Joan ROMERO GONZÁLEZ<sup>1392</sup> ha estudiado los problemas territoriales derivados de las distintas propuestas que vienen girando alrededor del Plan Hidrológico Nacional, partiendo concretamente del trasvase Tajo-Segura, que es la única gran experiencia de este tipo que hasta ahora se ha acometido, cuya historia pone de relieve el nivel que pueden alcanzar las tensiones de política interterritorial en el Estado autonómico.

Podemos remitirnos a alguno de los argumentos esgrimidos en la citada STC 19/2013, de 31 de enero, en relación la modificación del Plan Hidrológico Nacional mediante Ley 11/2005, de 22 de junio, concretamente las transferencias hídricas de la cuenca del Ebro y la rectificación del trasvase Júcar-Vinalopó<sup>1393</sup>, y destacar la importancia que ha adquirido en los últimos años en la planificación hidrológica el concepto de caudal ecológico.

Tras la citada modificación del Plan Hidrológico Nacional, el Consell aprobó en un corto intervalo de tiempo, mediante Decreto 78/2005, de 15 de abril, el denominado PAT de carácter sectorial de Corredores de Infraestructuras de la C. Valenciana. Su objeto declarado era la reserva de suelo *“para la ejecución futura”* del proyecto de transferencias de recursos hídricos de la cuenca del Ebro a diversas cuencas, con el fin de *“mantener el potencial del territorio por donde discurre el trazado aprobado”* y evitar la obstaculización del mismo mediante actuaciones que incrementasen su dificultad técnica o la hiciesen más gravosa desde el punto de vista económico. De esta manera, se preveía una reserva de suelo en una franja de 200 a 400 metros, según los casos, a cada lado del derogado proyecto de transferencias estatal.

Finalmente este PAT ha sido declarado nulo por STS de 4 de diciembre de 2014 (recurso núm. 4568/2012), al considerar que, *“al tiempo de su aprobación, el PAT carecía del fundamento legal sobre el que se hacían descansar las reservas de suelo dispuestas por el mismo para la ejecución de una obra prevista en una disposición derogada”*. Y por entender que si efectivamente pudiese destinarse el

---

Hidrográfica del Segura; y el Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

<sup>1391</sup> Sobre estas cuestiones, *vid.* GARRORENA MORALES, Ángel y FANLO LORAS, Antonio. *“La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha”*. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua. Murcia, 2008.

<sup>1392</sup> ROMERO GONZÁLEZ, Joan. *“Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto”* in ROMERO GONZÁLEZ, Joan y FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds.). *“Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones”*. Trea. Gijón (Asturias), 2004. pp. 222-227.

<sup>1393</sup> Mediante Decreto 109/2014, de 11 de julio, del Consell, se ha creado una Comisión de Seguimiento del Postrasvase Júcar-Vinalopó. El Plan de Obras y Actuaciones del Medio Vinalopó y l'Alacantí contemplaba las obras que era necesario acometer para poder recibir y distribuir adecuadamente las aguas provenientes del trasvase Júcar-Vinalopó en dichas comarcas.

corredor a otras infraestructuras distintas, “debería especificarse en el PAT a qué infraestructuras concretas y con qué finalidad se destinaría”.

En cuanto a las obras hidráulicas<sup>1394</sup>, al incluirse todas las cuencas valencianas en las demarcaciones del Ebro, del Júcar y del Segura, al margen de las previsiones del artículo 49.1.16ª EACV, las competencias autonómicas se reducen a pequeñas obras y canalizaciones, reguladas en el Título II de la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana. En cambio, ha sido mayor el papel desempeñado por la Generalitat respecto a las obras de evacuación, tratamiento y reutilización de las aguas residuales.

Precisamente, el artículo 7.3 de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de la Generalitat, de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunitat Valenciana, prevé que la figura del Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunitat Valenciana tiene naturaleza de PAT de carácter sectorial.

Resta por último dejar constancia de otras muestras de subordinación de la planificación territorial y urbanística a la medioambiental, cuales son las limitaciones y prohibiciones al desarrollo urbano previstas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas (ex artículos 6, 25.4 y 96.2) y, principalmente de la conocida modificación del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (mediante Ley 11/2005, de 22 de junio) en el que se exige a los organismos de cuenca un pronunciamiento sobre la existencia y suficiencia de recursos hídricos con relación a los planes o actos de las CCAA y entes locales<sup>1395</sup>.

La preocupación por garantizar el suministro de agua se había recogido previamente en el artículo 19.2 de la LOTPP, que en su redacción originaria exigía la previa obtención de informe favorable del organismo de cuenca o entidad colaboradora autorizada para la implantación de usos residenciales, industriales, terciarios, agrícolas u otros que implicasen un incremento del consumo de este recurso<sup>1396</sup>. Nótese que buena parte de los recursos hídricos afectados por los nuevos desarrollos urbanísticos provienen de aguas subterráneas, sobre las que teóricamente

---

<sup>1394</sup> En relación a las competencias de la Generalitat en materia de obras hidráulicas, puede consultarse: BOIX PALOP, Andrés. “Las grandes infraestructuras públicas” in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. “Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”. *op. cit.* pp. 582-584, 589 y 593-594.

<sup>1395</sup> Para MENÉNDEZ REXACH (“El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de Suelo y otras normas estatales recientes” in ENTRENA CUESTA, Rafael (Presentación) y otros. “El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma”. Tomo I. Reus. Madrid, 2008. pp. 561-562) un desarrollo reglamentario de este precepto habría resuelto los problemas que suscita la redacción del precepto legal. Particularmente la presunción de que el informe se entienda desfavorable si no se emite en plazo, que carece de justificación para el autor, por ser un aval a la Administración incumplidora de su obligación de emitir el informe.

<sup>1396</sup> Dicho precepto fue modificado posteriormente mediante la disposición adicional octava de la LUV, que mantuvo el carácter preceptivo del informe pero eliminó la referencia a su emisión en sentido favorable. El artículo 45.2 de la LUV también obligaba a incluir en el documento de las Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio (DEUOT) el establecimiento de límites potenciales de suministro de agua en el municipio, entre otras determinaciones.

la Generalitat tendría competencia exclusiva en virtud del actual artículo 49.1.16ª del EACV<sup>1397</sup>.

En la actualidad se incluye una genérica referencia a esta cuestión, en el referido artículo 9 de la LOTUP, que también prevé la necesaria adaptación de los “nuevos desarrollos territoriales” a la disponibilidad de los recursos hídricos, aunque sin realizar mayor concreción, tal vez porque el Tribunal Supremo, tras la aprobación de la LS 2007 y el TRLS 2008 [artículos 10.c) y 15.3.a)] ha desarrollado desde 2012 un amplio cuerpo jurisprudencial en esta materia, corrigiendo las tesis inicialmente mantenidas por la Generalitat y avaladas por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana<sup>1398</sup>.

El Tribunal Supremo interpreta que el informe que deben emitir los organismos de cuenca con ocasión de la tramitación de un instrumento de planeamiento es vinculante, a pesar de que el artículo 15.3 del TRLS 2008 apunte expresamente su carácter determinante, al entender que, de no hacerlo así, se estaría vulnerando competencias estatales en materias que son de su competencia exclusiva.

Frente a lo mantenido inicialmente en un conocido Auto de 15 de enero de 2007, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ-CV<sup>1399</sup>, en relación al ámbito de aplicación de la citada disposición adicional segunda, apartado cuarto, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, la STS de 12 de abril de 2013 (recurso de casación núm. 5769/2010), señala que no cabe restringir el ámbito de aplicación de dicha disposición adicional únicamente a las obras públicas reguladas en esa ley (ex artículo 149.1.24ª CE), sino que *“se extiende genéricamente a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales; competencias que no se ciñen al reducido ámbito de las obras públicas de interés general”*<sup>1400</sup>.

---

<sup>1397</sup> Vid. REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “Medio ambiente” in BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. *“Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”*. op. cit. pp. 940-943.

<sup>1398</sup> Plan Parcial “Ampliación Eucaliptos” de Benijófar, Plan Parcial de Mejora 6 de Gilet, Plan Parcial “Porxinos” de Riba-roja de Túria, Plan Parcial sector 6 “El Realenc” de Carcaixent, modificación del Plan General de Afarrasí, Plan Parcial “Catarroja Nou Mil.leni”, Plan Parcial sector “Tossal” de Pobla del Duc, Plan General de Enguera, Homologación y Plan Parcial “Las Hoyas” de Zarra, Plan Parcial “S” de Aldaia, Plan Parcial sector “Santa Rita” de Paterna, etc.

<sup>1399</sup> En relación a la Homologación y Plan Parcial “sector Pinaret” del municipio de Ador.

<sup>1400</sup> Se recomienda también la lectura de alguno de los muchos votos particulares del magistrado Edilberto Narbón a algunas de las recientes sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ-CV sobre esta materia. Valga de ejemplo la sentencia número 288 de la sección primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del STSJ-CV, de 16 de marzo de 2012 (recurso núm. 161/09), relativa al Plan Parcial sector “Santa Rita” de Paterna: *“(…) Exigir concesión administrativa para emitir un informe favorable en una actuación urbanística nueva es una pura contradicción. (...) no puede exigir concesión administrativa porque no es posible legalmente que la tenga. Un nuevo instrumento de ordenación que se está tramitando no es más que una expectativa de futuro, su aprobación definitiva y publicación la hace nacer al ordenamiento jurídico, por tanto, la Confederación Hidrográfica no puede otorgar una concesión administrativa de un recurso tan escaso como el agua a una mera expectativa. Esa es la razón de la exigencia legislativa de “informe” y no de “concesión”, con la deficiencia legislativa apuntada de no suponer una reserva por un tiempo determinado como se ha apuntado en el punto primero de este voto. Será la aprobación definitiva y publicación del instrumento de ordenación la que haga nacer una necesidad real del recurso hídrico y necesitará la correspondiente concesión administrativa para su otorgamiento y explotación. (...)”*.



## F. Prevención de riesgos y defensa nacional.

Entre los Principios Directores de la CEMAT se incluye uno relativo a la limitación de los efectos de las catástrofes naturales, pues la ordenación del territorio precisa incorporar medidas preventivas para limitar el volumen de los daños y hacer menos vulnerables los asentamientos humanos. Con esta finalidad, los instrumentos de ordenación territorial al uso, entre otras medidas, suelen incluir límites en los usos del suelo y de la edificación<sup>1401</sup>. En estos casos la prevalencia de la norma sectorial está plenamente justificada y el problema está en determinar cuál es el umbral de probabilidad a partir del cual se justifica el establecimiento de límites a los usos del suelo.

Entre las funciones de la Infraestructura verde del territorio, el artículo 4.4.e) de la vigente LOTUP incorpora la de “evitar los procesos de impantación urbana en suelos sometidos a riesgos naturales e inducidos, de carácter significativo”. Se trata de una previsión que no es adecuada ni completa pues, ni todos los terrenos en los que puedan estar presentes riesgos naturales o inducidos se incluyen necesariamente en la Infraestructura verde, ni los límites derivados de la protección frente a los riesgos se limitan exclusivamente a procesos de implantación urbana sino que se tienen también en cuenta en otras clases de suelo<sup>1402</sup>.

Por su parte, la ETCV de 2011 sí contiene mayores previsiones al respecto en el capítulo IX del título III de sus directrices, dedicado a la Infraestructura verde del territorio y contiene una serie de recomendaciones y criterios que deben aplicarse hasta el momento de la aprobación de los PAT del riesgo correspondiente, incluyendo expresamente los siguientes: PAT sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), PAT de Prevención y Actuación sobre el riesgo por Regresión Costera, PAT contra el Riesgo Sísmico, PAT sobre el Riesgo de Sequía, PAT sobre el Riesgo de Deslizamiento, PAT del Riesgo de Incendios Forestales (que puede ser subsumido en el PATFOR)<sup>1403</sup> y PAT de los Riesgos Inducidos, incluyendo las catástrofes tecnológicas.

Uno de los riesgos naturales más frecuentes en el territorio valenciano es el de inundación<sup>1404</sup>, debiendo destacarse en este punto el citado PATRICOVA, que fue aprobado definitivamente por acuerdo del Consell de 28 de enero de 2003<sup>1405</sup>, y que,

---

<sup>1401</sup> También la resolución núm. 3 de la CEMAT de Liubliana.

<sup>1402</sup> El artículo 14 de la derogada LOTPP, referido expresamente a la “prevención de riesgos naturales o inducidos”, con una redacción mucho más completa, se refería expresamente a la prevención de los incendios forestales (prohibición de reclasificación de terrenos forestales clasificados como suelo no urbanizable que hubiesen sufrido los efectos de un incendio), ordenaba la aprobación de un PAT contra el Riesgo Sísmico, preveía la adopción de medidas activas desde el planeamiento contra la erosión del suelo y las inundaciones, así como en relación a la prevención de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas. Estas previsiones fueron posteriormente desarrolladas por los artículos 25 a 36 del ROGTU.

<sup>1403</sup> De hecho, el citado PATFOR recoge alguna de las medidas de prevención de incendios forestales que anteriormente se encontraban en los artículos 25, 25 bis y 26 del ROGTU.

<sup>1404</sup> OLCINA CANTOS, Jorge. “Riesgo de inundación y Ordenación del Territorio en España (La consideración del peligro de inundaciones en los procesos de planificación territorial)”. Instituto Euromediterráneo del Agua (IEA). Murcia, 2007, *in totum*.

<sup>1405</sup> DOGV núm. 4429, de 30.01.2003.

tras más de diez años de vigencia, debe revisarse conforme a lo indicado en el artículo 5.c) de su normativa<sup>1406</sup>. Este PAT es el único de los arriba citados aprobado definitivamente, al margen de lo contenido en el PATFOR respecto a la prevención de incendios forestales.

El PATRICOVA pretende prevenir los riesgos de inundación mediante el establecimiento de una serie de determinaciones dirigidas a minorar los efectos socioeconómicos y urbanístico-territoriales de las actuaciones a realizar en terrenos afectados por riesgo apreciable, contemplando actuaciones frente al impacto actual de las inundaciones. Incluye también una serie de normas de orientación territorial dirigidas a prevenir futuras afecciones por riesgo, e incluye asimismo condiciones de uso y edificación para las zonas indudables.

Algunos de los mecanismos que aparecen como novedades en la citada Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación<sup>1407</sup> y en el posterior Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación<sup>1408</sup>, ya empezaron a ponerse en práctica en la Comunitat Valenciana tras la entrada en vigor del PATRICOVA, dada la especial sensibilidad de la sociedad valenciana ante el histórico problema de las inundaciones.

El Real Decreto 903/2010, en la reciente línea recentralizadora estatal desde las distintas competencias sectoriales estatales, regula la “evaluación preliminar de los riesgos”, los “mapas de peligrosidad” y los “mapas de riesgos”, que han de revisarse cada seis años, y amplía la extensión del marco normativo de evaluación y gestión del riesgo a inundaciones de las zonas costeras, lo que implica una mayor complejidad en el proceso de integración normativa<sup>1409</sup>.

Fue impugnado por la Generalitat, principalmente por considerar que parte de su contenido infringía la competencia exclusiva autonómica sobre urbanismo y ordenación del territorio, al disponer ya del PATRICOVA (que podría resultar inservible en la práctica). Concretamente su artículo 15, referido a la “coordinación con otros planes”<sup>1410</sup>, y el punto h.5, primer párrafo, del punto I de la parte A de su Anexo, en el

---

<sup>1406</sup> Mediante Resolución de 31 de octubre de 2013, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, se sometió a información pública la revisión del PATRICOVA (DOCV núm. 7159, de 25.11.2013).

<sup>1407</sup> Podemos recordar el citado proyecto de colaboración interregional europeo INUNDA INTERREG, de gran ayuda para la posterior redacción de la Directiva 2007/60/CE.

<sup>1408</sup> También resulta de interés el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 29 de julio de 2011, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, así como el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 9 de diciembre de 1994, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones, donde se establece el contenido y las funciones básicas de los planes de las CCAA ante el riesgo de inundaciones.

<sup>1409</sup> LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía. “El Reglamento estatal de inundaciones y el avance en el enfoque holístico para la gestión de los riesgos naturales”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 275, 2012. p. 60 y 61. Puede consultarse la extensa bibliografía que sobre ordenación territorial y riesgo de inundaciones recoge la autora en la cita a pie de página 30. Asimismo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “Delimitación de zonas inundables y planes de gestión del riesgo de inundación”. Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente, núm. 110, 2015. pp. 36-45.

<sup>1410</sup> Su apartado 1 dispone: “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, y reconocerán

que se regula el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación<sup>1411</sup>, por referirse a usos y clasificación del suelo. La STS de 20 de enero de 2012 (recurso núm. 450/2010) declaró la conformidad a derecho de ambos preceptos, al prevalecer el título competencial estatal sobre seguridad pública (artículo 149.1.29ª CE)<sup>1412</sup>, considerando que la finalidad de los planes de gestión de riesgos no es regular u ordenar los usos del suelo, pues, además de evitar daños ambientales, su objeto es proteger la seguridad de las personas y bienes. Y respecto al PATRICOVA argumentó que podía ser un *“complemento adecuado de la planificación prevista y regulada en el Real Decreto recurrido”*, además de ser materia abonada para profundizar en los mecanismos de coordinación entre la planificación territorial y urbanística con la gestión de las inundaciones<sup>1413</sup>.

En la actualidad, el artículo 9.f) de la LOTUP recoge, como criterio general de ordenación de los recursos hídricos en el territorio, el estudio de alternativas a fin de evitar la localización de nuevos desarrollos en zonas de riesgo de inundación “significativo” y, en ausencia de dichas alternativas, la implantación de medidas correctoras suficientes, evitando el incremento significativo del riesgo a terceros.

En el objetivo prioritario nº 5 (*“mejorar la base de información de la política de medio ambiente”*) del VII Programa General de Medio Ambiente de la UE hasta 2020 se pone de relieve que, ante la aparición de nuevas cuestiones impulsadas por los cambios tecnológicos, como las fuentes de energía no convencionales, la captura y el almacenamiento de carbono o las ondas electromagnéticas, que plantean problemas de gestión del riesgo, es preciso suscitar un debate social más amplio y explícito sobre los riesgos ambientales y los posibles compromisos que la sociedad está dispuesta a asumir sobre los riesgos emergentes y sobre la manera de gestionarlos.

Especial interés genera la cuestión de los riesgos inducidos, concretamente los contemplados en la citada Directiva 2012/18/UE (SEVESO III), y la aplicación práctica de las previsiones contenidas en el artículo 12 del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que se refiere específicamente a la ordenación del territorio y a las limitaciones a la radicación de los establecimientos sujetos a esta norma.

---

*el carácter rural de los suelos en los que concurren dichos riesgos de inundación o de otros accidentes graves”.*

<sup>1411</sup> *“Las limitaciones a los usos del suelo planteadas para las zonas inundables en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios empleados para considerar el territorio como no urbanizable, y los criterios constructivos exigidos a las edificaciones situadas en zona inundable”.*

<sup>1412</sup> Conforme a la STC 148/2000, de 1 de junio, la seguridad pública se centra en *“la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano”* (STC 104/1989, de 8 de junio). Su ámbito va más allá de la regulación de las intervenciones de la “policía de seguridad”, por su relación con otros aspectos y otras funciones distintas como la “protección civil”, que requiere no sólo de medios policiales

<sup>1413</sup> Buena muestra de esta coordinación es el Proyecto del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Júcar para el período 2016-2021, dado que recoge varias de las actuaciones previstas en el PATRICOVA. Por su parte, la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo de Castilla y León, contiene previsiones concretas para los terrenos inundables y prevé la aplicación de los criterios de los organismos de cuenca.

A falta de un PAT de los Riesgos Inducidos que fije los valores de riesgo aceptable y establezca los criterios para determinar las distancias mínimas de seguridad, el artículo 36 del ROGTU disponía que cuando existiese implantada en el territorio una actividad de las previstas en dicha normativa que supusiese un riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas en la próxima revisión o modificación del planeamiento debía establecerse el régimen urbanístico de los terrenos incluidos en el área de afección conforme a las previsiones establecidas por la autoridad competente en materia de estos riesgos<sup>1414</sup>. Tras la derogación del ROGTU, en esta materia cabrá estar a lo previsto en la directriz 65.a), b) y d) de la ETCV de 2011, que indica que deberán orientarse los futuros desarrollos urbanísticos y territoriales hacia zonas exentas de riesgo o, en caso de adecuada justificación, hacia las zonas de menor riesgo, evitando la generación de otros riesgos inducidos en el mismo lugar o en otras áreas, y aplicar estrictamente el principio de precaución en caso de elevado riesgo<sup>1415</sup>.

Por último, cabe citar las limitaciones recogidas en el artículo 30 de la Ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, sobre las denominadas zonas de interés para la defensa, que deben ser consideradas en los distintos planes urbanísticos, medioambientales o de ordenación del territorio, y sobre las que también se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional<sup>1416</sup>.

## **6. La participación de la Administración local en la ordenación del territorio.**

Para terminar de dibujar el cuadro competencial que se desprende de la Constitución, hemos de referirnos ahora brevemente al principio de autonomía local y su relación con la ordenación del territorio, recordando lo previsto en los artículos 137 y 140.1 de la Constitución y en la LBRL, que constituyen el núcleo central en torno al cual giran las diferentes relaciones interadministrativas que se producen en esta materia. Sabemos que dicho principio, consagrado en la Carta Europea de la Autonomía Local<sup>1417</sup>, se configura como una garantía institucional, mediante el mecanismo jurídico-distributivo de la atribución a las entidades locales de una serie de

---

<sup>1414</sup> La disposición transitoria tercera de la derogada Ley 2/2006, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, disponía que, en tanto no se designase el órgano competente de la Generalitat en materia de accidentes graves, debían pronunciarse los órganos autonómicos competentes en materia de seguridad industrial, protección civil y ordenación del territorio.

<sup>1415</sup> Sobre esta cuestión, resulta interesante la Ley catalana 9/2014, de 31 de julio, de la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos. En su título II se establecen los principios generales aplicables a los establecimientos en que pueden producirse accidentes graves y se habilita al Gobierno para que fije los valores de riesgo aceptable y establezca los criterios para determinar las distancias mínimas de seguridad entre estos establecimientos y los elementos vulnerables, determinando el procedimiento de adaptación total o parcial de los establecimientos existentes a estos parámetros.

<sup>1416</sup> Vid. la más reciente STC 154/2014, de 25 de septiembre, en relación con la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona y que declara la nulidad del precepto legal autonómico que prohíbe la realización de maniobras y ejercicios militares pese a que existe en el interior del parque natural una propiedad de titularidad estatal afectada a la defensa nacional.

<sup>1417</sup> El artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local establece que “*por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*”.

competencias, con la finalidad de que puedan gestionar sus particulares intereses, y que serán consideradas como propias de tales entidades, ejerciéndose bajo su exclusiva responsabilidad y bajo el sometimiento del control jurisdiccional.

Existe una abundante jurisprudencia constitucional relativa a la distribución de competencias en materia de régimen local (STC 214/1989, de 21 de diciembre y 159/2001, de 5 de julio), autonomía local (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3) y sobre los controles de la actividad local (SSTC 213/1988, de 11 de noviembre; 259/1988, de 22 de diciembre; 148/1991, de 4 de julio; 36/1994, de 10 de febrero; 11/1999, de 11 de febrero; y 159/2001, de 5 de julio).

A estos efectos, la STC 40/1998, de 19 de febrero, estableció, sintéticamente, que el derecho de los municipios a intervenir en los asuntos de su competencia forma parte del núcleo de la autonomía local y que la Constitución no asegura un contenido concreto o determinado a dicho núcleo. También que no cabe hablar de intereses naturales de los entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio), por ser la autonomía un concepto jurídico de determinación legal, correspondiendo al legislador determinar su contenido concreto.

Podemos recordar también que en esta materia, y más concretamente sobre los mecanismos de control, se ha producido una cierta evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, destacando la STC 51/2004, de 13 de abril, que para BAÑO LEÓN<sup>1418</sup> es la única que ha dotado a la autonomía local de cierto contenido. Esta sentencia, que recoge la doctrina ya sentada en la STC 159/2001, de 5 de julio (FJ 4), recuerda que la autonomía local se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, que necesariamente debe ser respetado por el legislador estatal y autonómico, general o sectorial, para que sea reconocible en tanto que entes dotados de autogobierno, *“en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”*<sup>1419</sup>. Al no predeterminar el constituyente un contenido concreto, el legislador podrá ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero *“tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”*.

La citada STC 51/2004 (FJ 10), al analizar la competencia de aprobación definitiva autonómica del planeamiento urbanístico derivado, recordaba que *“ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o medida concreta de las competencias que respecto de (determinados planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en órganos mixtos, etc.)”*.

Y añadió (FJ 12) que la *“imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en la LBRL con fórmulas como la participación o integración de las entidades locales en procedimientos que tramita y*

---

<sup>1418</sup> BAÑO LEÓN, José María. *“Derecho Urbanístico Común”*. op. cit. p. 85.

<sup>1419</sup> SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9; y 51/2004, FJ 9, entre otras muchas. Y más recientemente: SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6; y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4.

*resuelve la Comunidad Autónoma cuando ‘la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de las facultades decisorias’ (art. 62 LBRL), o la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que son formulados y aprobados por otras Administraciones, siempre que exista la necesidad de ‘armonizar los intereses públicos afectados’ (art. 58.2 LBRL).*

*Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores”<sup>1420</sup>.*

La posterior STC 240/2006, de 20 de julio, supone un cierto cambio evolutivo en la anterior jurisprudencia<sup>1421</sup>, al considerar que la LBRL ya no va a ocupar una posición distinta de las demás leyes estatales ordinarias en el conjunto del ordenamiento jurídico, pues la legislación sectorial puede establecer disposiciones contrarias a la LBRL sin que resulten inconstitucionales, aunque sin que tal posibilidad se haga extensiva a las CCAA, por el “*carácter básico del sistema de controles de la LBRL por lo que no podría ser alterado por las leyes autonómicas*”.

Los instrumentos de ordenación del territorio constituyen un claro condicionante a la ordenación urbanística, pero el ámbito competencial de esta última función pública también supone un cierto límite a la ordenación del territorio.

Las CCAA no pueden ignorar que la ordenación urbanística es “*un ámbito de interés municipal preferente*”, habiendo dejado sentado la jurisprudencia constitucional que “*no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo*” (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 13; y 104/2013, de 25 de abril, FJ 6).

Como señala la citada STC 240/2006 (FJ 10), recordando lo declarado en la STC 40/1998, “*la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios y sobre el cual, por tanto, extienden éstos sus competencias*”.

Como ya apuntara LÓPEZ RAMÓN<sup>1422</sup> y confirmó posteriormente la jurisprudencia constitucional (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6) “*la ciudad como elemento central de la función urbanística atañe a su ordenación (suelo urbano) y a su expansión (suelo urbanizable)*”, que en principio serían el núcleo indisponible de la potestad urbanística y en el que es necesario reconocer un ámbito de discrecionalidad municipal, sin que ello signifique una plena disposición sobre esas clases de suelo, donde también se encuentran presentes intereses supramunicipales. Pero a renglón seguido añade este autor que “*la falta de ciudad (suelo no urbanizable) sólo es tomada*

---

<sup>1420</sup> Esta doctrina será resumida y reiterada por la STC 252/2005, de 11 de octubre.

<sup>1421</sup> SSTC 32/1981, de 28 de julio (FJ 4); 170/1989, de 19 de octubre (FJ 9); 40/1998, de 19 de febrero (FJ 39); 159/2001, de 5 de julio; 51/2004, de 13 de abril (FJ 9); y 252/2005, de 11 de octubre (FJ 4).

<sup>1422</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”. *op. cit.* pp. 178-179.

*realmente en consideración por las técnicas urbanísticas para evitar o controlar la aparición de edificaciones y otros usos urbanísticos del suelo*” y por ello la discrecionalidad municipal puede ser eliminada sin problemas.

De esta forma, junto a la competencia urbanística municipal, coexisten las competencias estatales o autonómicas con clara incidencia territorial, así como las competencias urbanísticas propias de la Comunidad Autónoma, deslindadas en la legislación valenciana desde 1994 mediante la distinción, en la LRAU, la LUV y la vigente LOTUP, entre determinaciones de planeamiento de carácter estructural (de aprobación definitiva autonómica) y de carácter pormenorizado (de aprobación municipal), al margen de la posible formulación por la Generalitat de planes urbanísticos para el ejercicio de sus competencias sectoriales.

Son estas competencias autonómicas las que justifican el mantenimiento de ciertas potestades de control urbanístico anteriormente en manos del Estado, como son el procedimiento bifásico de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, en el que a la aprobación provisional del municipio sigue la aprobación definitiva de la Administración autonómica<sup>1423</sup>, y los distintos controles de legalidad de la actuación urbanística municipal<sup>1424</sup>. También la innecesariedad de licencia urbanística para la realización de determinadas obras autonómicas o estatales. Ello por cuanto que *“en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último”*<sup>1425</sup>.

Por otra parte, la STS de 28 de diciembre de 2012 (recurso núm. 3735/2009) destaca la existencia de un dato sociológico que *“pudiera haber influido en la potenciación de un mayor control sobre la autonomía local”* por parte del legislador estatal y autonómico, que es *“la estrecha relación entre las amplias interpretaciones jurisprudenciales del concepto de autonomía local y el incremento de corrupción urbanística municipal”* y que la evolución jurisprudencial, que se dirige a reducir la discrecionalidad urbanística municipal, tendría su fundamento en la concurrencia de otros intereses supramunicipales, que pueden verse afectados por las decisiones municipales<sup>1426</sup>.

---

<sup>1423</sup> La STC 159/2001, de 5 de julio (FJ 12), declaró la no inconstitucionalidad de la atribución a la Administración autonómica, en lugar de a los ayuntamientos, de la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado (Plan Parcial y Plan Especial de desarrollo del Plan General), al entender que tal aprobación no constituye estrictamente un control administrativo.

<sup>1424</sup> Hasta la fecha ha sido pocas las ocasiones en las que se ha actuado con contundencia en relación a las competencias locales en materia de ordenación territorial y urbanística. Como ejemplos, pueden citarse el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, por el que se dispuso la disolución del Ayuntamiento de Marbella (BOE núm. 84, de 8.04.2006), dictado al amparo del artículo 61.1 de la LBRL. Por otra parte, en el ámbito de la actuación de la Generalitat, sólo se conoce hasta la fecha la retirada de las competencias en disciplina urbanística al Ayuntamiento de Catral en 2006, competencias que fueron devueltas mediante un convenio urbanístico firmado en 2009.

<sup>1425</sup> STC 170/1989, de 19 de octubre.

<sup>1426</sup> Crítica Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*Manual de Derecho Urbanístico*). *op. cit.* pp. 39-40) que la jurisprudencia constitucional (STC 259/1988, de 22 de diciembre y posteriores) suprimiese, desconociendo erróneamente, en su opinión, la singularidad de lo urbanístico, por entenderla incompatible con el modelo de autonomía municipal consagrado en la LBRL, *“toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al Delegado del Gobierno en el artículo 67)”*. Entiende que esta categórica declaración debería ser matizada para poder garantizar un adecuado equilibrio entre intereses públicos de distinto orden, cuya definición no puede dejarse al arbitrio de los ayuntamientos y de la ulterior revisión jurisdiccional. Sobre cómo juega el

El Tribunal Supremo afrontó reiteradamente la cuestión de la eventual vulneración del principio de autonomía local en el ámbito la competencia autonómica sobre aprobación de planes urbanísticos, señalando en la STS de 26 de junio de 2008 (recurso núm. 4610/2004), que las posibilidades de control de las CCAA cuando con motivo de la aprobación definitiva se pretenden introducir modificaciones no previstas originariamente en la aprobación inicial y provisional del plan, han de limitarse por exigencia del referido principio, de manera que *“la extensión del control de la Administración autonómica en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento viene impuesto por el respeto a la autonomía local”*, distinguiéndose, de acuerdo con la conocida y clásica STS de 13 de julio de 1990, según se trate de los aspectos reglados o discrecionales del plan.

En el primer caso el control de la Comunidad Autónoma sería pleno, con algún matiz respecto a los conceptos jurídicos intederminados (STS de 25 de octubre de 2006). En el segundo supuesto, debe distinguirse *“entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este”*, al entender que *“ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el Ayuntamiento”*<sup>1427</sup>.

Toda esta construcción teórica sobre la diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo que hacen de la del planeamiento una potestad de titularidad compartida por los municipios y las CCAA, llevada a cabo a través del procedimiento bifásico, con las anteriores limitaciones<sup>1428</sup>, entendemos que ha de reconstruirse nuevamente a la luz de las exigencias de la EAE y de la distinción en la legislación valenciana entre determinaciones de ordenación estructural y ordenación pormenorizada.

En el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, son las CCAA las que han de determinar el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los distintos instrumentos de planeamiento. Pero para garantizar el contenido mínimo de autonomía local constitucionalmente reconocida (artículos 137 y 140 CE), la intensidad de esta

---

fenómeno de la corrupción en el campo del urbanismo y el juego de los incentivos y desincentivos a la misma en la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP), vid. nuestro trabajo: GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Eduardo. *“Algunas consideraciones en torno a la nueva legislación urbanística valenciana”*, in JAREÑO, LEAL, Ángeles (Dir.). *“Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (II): la Comunitat Valenciana”*. op. cit.pp. 123-166.

<sup>1427</sup> Y la STS de 23 de julio de 2013 (recurso núm. 2717/2010), en relación con la desclasificación por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia de suelo no urbanizable contra el criterio municipal, establece: *“(…) únicamente cuando dichos intereses públicos concernidos rebasan el ámbito puramente local se legitima el control por parte de otras Administraciones. Pero en el caso examinado, esto es precisamente lo que ha sucedido, pues no cabe apreciar la concurrencia de intereses supralocales que justifiquen la decisión de crear una pieza de suelo urbanizable, aunque sea no sectorizado, marginando el criterio de la Administración Local. (...) Por ello, incluso con abstracción de la concurrencia de valores o circunstancias que hicieran a los terrenos merecedores de protección (el Plan alterado enalzada los calificaba como zona de protección de la naturaleza –NF–), la decisión de adscribirlos al no urbanizable en cuanto atinente a la elección del modelo de ordenación o estructura física de los desarrollos era típicamente de competencia local, y esa esfera de decisión del diseño de la ciudad, como decimos, no fue respetada por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. (...)”*

<sup>1428</sup> SSTs de 26 de junio de 2008; 2 de abril de 2009; 13 y 14 de mayo de 2009; 20 de mayo de 2009; 19 de mayo de 2011; y 26 de abril y 17 de mayo de 2012.



participación debe graduarse en atención a las características de los diferentes intereses implicados “de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos” (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39).

Por lo demás, la participación local ha de quedar asegurada incluso en aquellos casos (que no son el valenciano) en los que los instrumentos de ordenación del territorio son aprobados mediante norma de rango legal. En estos supuestos, o el procedimiento legislativo asegura una participación local efectiva, o la ley aprobatoria del instrumento de ordenación territorial de que se trate no se adecuará a la Constitución<sup>1429</sup>.

La vigente LOTUP ha ignorado el impacto que sobre la ordenación urbanística y territorial podía tener la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local<sup>1430</sup>, apuntando en una dirección contraria, al aumentar las competencias municipales en diversos campos (ordenación pormenorizada, gestión urbanística, registros públicos de Programas, Agrupaciones de Interés Urbanístico y Entidades Colaboradoras, licencias de obras y usos provisionales, etc.) sin atender, por ejemplo, a criterios de tamaño municipal y, por tanto, de capacidad de gestión de la entidad local (artículo 2 LBRL).

Como ya indicamos, el artículo 2.1 de la LOTUP indica que corresponde a la Generalitat y a los municipios (no incluye a las Diputaciones provinciales) ejercer las potestades de planeamiento, gestión y disciplina, “referidas a las ordenaciones territorial y urbanística”, de acuerdo con lo establecido en la ley.

En la nueva redacción del artículo 25.2 de la LBRL, las competencias en materia de urbanismo (apartado a) se mantienen inalteradas, pero encontramos algún matiz respecto de otras competencias con incidencia en el urbanismo, como es la referida al medio ambiente (apartado b), ahora concretada como “medio ambiente urbano”, en lo que parece un intento de circunscribir determinadas competencias (parques y jardines, gestión de residuos sólidos urbanos y protección de la contaminación acústica y atmosférica) al suelo urbano y urbanizable, excluyendo de esta manera el suelo no urbanizable<sup>1431</sup>, en la medida en que esta clase de suelo se refiere a aspectos que trascienden “la esfera de lo municipal” (SSTC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 16; y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 7).

Por otra parte, el artículo 25 de la LBRL no incluye la ordenación del territorio en la esfera de las competencias municipales, por lo que la participación de la

---

<sup>1429</sup> BAÑO LEÓN, José María. “Derecho Urbanístico Común”. *op. cit.* pp. 98-100.

<sup>1430</sup> Vid. Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (DOCV núm. 7300, de 20.06.2014). En esta circula se concluye que los municipios de la Comunitat Valenciana que venían ejerciendo como propias a la entrada en vigor de dicha ley competencias atribuidas tanto por el artículo 33 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana como por la legislación sectorial autonómica en vigor, continuarán haciéndolo, con independencia de que se refieran o no a materias incluidas en el listado del artículo 25.2 de la LBRL.

<sup>1431</sup> GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Eduardo. “Planeamiento y gestión urbanística a escala local y autonómica” in ROMERO GONZÁLEZ, Joan y BOIX PALOP, Andrés (eds.). “Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local. Políticas públicas, cohesión social y buen gobierno en la Comunidad Valenciana tras la reforma del régimen local”. *op. cit.* p. 194.

Administración local en esta materia se reduce considerablemente, sin que ello suponga desconocer el principio de autonomía local y los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos (artículo 10 LBRL).

Lo mismo cabría decir en relación con los instrumentos de ordenación ambiental de los espacios naturales protegidos que impongan limitaciones a los usos del suelo, impidiendo a los municipios clasificar éste de otra forma que no sea la de suelo no urbanizable protegido.

La citada STC 51/2004, FJ 12 *in fine*, declaró la inconstitucionalidad de una previsión autonómica que atribuía la competencia de iniciativa de modificación del planeamiento urbanístico de forma concurrente al municipio y a la Comisión de Urbanismo de Barcelona para el caso de que la modificación del plan afectase a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal: *“Si la graduación de la intensidad de la participación del municipio ha de llevarse a cabo en función de la relación entre intereses locales y supralocales, es claro que, cuando únicamente aparecen aquéllos y no éstos, es necesario concluir que la competencia atribuida en el segundo inciso del precepto cuestionado a la Comisión de Urbanismo de Barcelona vulnera la autonomía municipal garantizada por los artículos 137 y 140 CE”*.

Como vimos en el capítulo anterior, la regulación de los PAT posibilita el efecto directamente vinculante de alguna de las determinaciones de estos instrumentos de ordenación territorial. En otros casos, es el planeamiento urbanístico el que debe ajustarse a los instrumentos de ordenación del territorio o incluso a modificar su contenido. Al mismo tiempo, como vimos al analizar la LOTPP, el planeamiento urbanístico se está empapando de elementos provenientes de la ordenación del territorio<sup>1432</sup>. Estos planteamientos obligan a equilibrar el sistema otorgando determinadas garantías de participación a favor de la Administración local, o incluso posibilitando la formulación por ésta de instrumentos de ordenación del territorio.

La vinculación de los planes urbanísticos a los instrumentos de ordenación del territorio es compensada mediante la necesaria participación de las entidades locales afectadas en el procedimiento de elaboración y aprobación de estos últimos. Pero junto a este criterio formal o procedimental, se exigen también otros criterios materiales u objetivos referidos a los límites de la ordenación territorial en relación con el respeto a las competencias urbanísticas locales. Así lo viene exigiendo la jurisprudencia más relevante del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

Lógicamente la respuesta no pasa, por tanto, por bruscos cambios en el enfoque y en la forma de elaborar los instrumentos de ordenación del territorio, pasando sin más de la tradicional visión “de arriba a abajo” a otra “de abajo a arriba”, lo que por otra parte resultaría imposible en la práctica, sino de alcanzar puntos

---

<sup>1432</sup> El artículo 96 de la LOTPP recogió una serie de determinaciones de ordenación estructural que, por su importancia y “transcendencia supramunicipal”, eran directamente consideradas *“determinaciones de ordenación territorial en el planeamiento municipal”*: el establecimiento de reservas de suelo para infraestructuras, diversas dotaciones de la red primaria susceptibles de vertebrar el territorio o para el emplazamiento de “actuaciones estratégicas de interés público”.

intermedios, combinando ambos enfoques, en lo que ha venido a denominarse entre la doctrina germana “principio de contraflujo” (*Gegenstromprinzip*)<sup>1433</sup>.

La jurisprudencia constitucional viene exigiendo recientemente que los distintos instrumentos de ordenación del territorio ponderen suficientemente que la protección de los intereses supramunicipales se articule de manera proporcionada y sin intervención excesiva.

También que la relevancia de la participación dependerá en la práctica “*del peso y la importancia*” que han de corresponder a los intereses supramunicipales y que el control judicial de la efectividad y relevancia de la intervención no puede realizarse en abstracto, sino “*por la vía de la concreta impugnación ante los órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte*” (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10).

Por su parte, la STC 37/2014, de 11 de marzo (FJ 7), citando la previa STC 129/2013, de 4 de junio (FJ 8), recuerda la doctrina constitucional en relación al alcance de las competencias urbanísticas municipales y reconoce que el no sometimiento de un Proyecto Regional de Castilla y León a licencia municipal y a otros actos de control preventivo no supone una intromisión ilegítima en la autonomía local, pues, concurriendo razones que lo justifiquen, el legislador puede garantizar la participación o intervención del municipio por otros medios, “*que es lo que exige la garantía institucional de la autonomía local que extendimos a las competencias ambientales municipales*”.

En todo caso, en presencia de cuestiones de inequívoco interés local el Tribunal Constitucional, en la STC 154/2015, de 9 de julio (FJ 7) indicó que “*resulta inexcusable la apertura de canales de participación municipal y que ésta tenga una intensidad correlativa al grado de afectación de aquel interés local, tanto en la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento como en su ejecución*”.

Esta última sentencia resulta paradigmática a la hora de perfilar el concepto de autonomía local en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Como se recoge en su FJ 12: “*En supuestos en los que la modificación del Plan carece de toda trascendencia con respecto a intereses supralocales, un procedimiento que se incoa por iniciativa de la Comunidad Autónoma y se aprueba también por ella inicial, provisional y definitivamente, y en el que sólo se concede un trámite de audiencia al municipio cuyos intereses son los únicos afectados, no supera el ‘umbral mínimo’ de participación municipal (en relación con los intereses afectados) que haría que, en estos casos, el municipio fuera reconocible como una instancia decisoria relevante (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12)*”. Y añade que es precisamente la “*adecuada relación entre la intensidad de los intereses afectados y la intensidad de la participación en los procedimientos*” la que quiebra en el caso de que “*no se ve*

---

<sup>1433</sup> Este principio significa la combinación de las dos referidas visiones. A los municipios o a las mancomunidades se les debe dar participación en la elaboración de los objetivos del programa o plan territorial del *Länd*, y, además, la planificación debe realizarse a nivel subregional o por mancomunidades o, si se elige otra forma de organización, con la participación de los municipios, mancomunidades o sus asociaciones, a través de un procedimiento formal. Como contrapartida, los municipios o mancomunidades están obligados a adaptar su planeamiento urbanístico a las previsiones del planeamiento territorial de nivel subregional y regional. PAREJO NAVAJAS, Teresa. “*La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*”. *op. cit.* p. 52.

*afectado ningún interés supramunicipal y, sin embargo, se atribuyen a la Comunidad Autónoma no sólo la iniciativa, sino también (...) las aprobaciones inicial, provisional y definitiva”.*

Estos mismos argumentos tienen su traducción en las determinaciones de los distintos instrumentos de ordenación territorial, especialmente en las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE), como veremos.

También el Tribunal Supremo viene abordando estas cuestiones. Así, en el fundamento de derecho noveno de su sentencia de 23 de enero de 2013 (recurso núm. 3849/2009), en relación a la posibilidad de clasificación de suelo por parte de los Planes Directores Urbanísticos catalanes y su relación con el principio de autonomía local, señala:

*“Partiendo de la base de que la ordenación del territorio, el urbanismo y vivienda son competencias exclusiva de las Comunidades Autónomas, la coordinación de tal potestad con el principio de autonomía local y las facultades urbanísticas reconocidas a los Ayuntamientos no es tanto si las Comunidades Autónomas pueden directamente clasificar o no suelo por medio de la aprobación de Planes Supramunicipales, sino si tales Planes tienen su amparo en finalidades de interés supramunicipal que justifique su existencia (en el caso de los Planes Directores Urbanísticos catalanes, los objetivos previstos en el artículo 56.1 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo), si la ordenación en ellos previsto es coherente y lógica con tal finalidad o interés supramunicipal y si en el procedimiento de aprobación las entidades locales afectadas han podido intervenir en los términos que el Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala anteriormente indicados”.*

## **7. Organización y planta administrativa.**

### **A. Principios generales de organización administrativa de la ordenación del territorio.**

Hemos comprobado cómo dentro de un territorio confluyen distintos niveles administrativos y cómo cada uno despliega sus respectivas políticas y competencias sobre ese mismo espacio territorial. También sabemos que no siempre coinciden o encajan los componentes históricos, culturales o económicos de un territorio con la planta administrativa, dejando constancia de algunos ejemplos como el de las macrorregiones europeas o incluso el de las confederaciones hidrográficas.

Podemos recordar, a este respecto, alguna de las propuestas de descentralización y desconcentración de competencias contenidas en el III Plan de Desarrollo Económico y Social<sup>1434</sup>, las consecuencias de la supresión del Ministerio de

---

<sup>1434</sup> *“Para superar los inconvenientes de un excesivo centralismo, la organización debe basarse en los principios de descentralización y desconcentración de funciones. (...) Por medio de la delegación de competencias, el Estado deberá confiar, en la medida de lo posible, la realización de sus obras y servicios a los entes territoriales, cuando éstos así lo soliciten y siempre que dispongan de los medios y de la capacidad gestora suficiente. (...) La desconcentración de funciones de lo órganos superiores en órganos inferiores de la Administración Central y en los periféricos deberá avanzar a mayor ritmo, hasta alcanzar un grado óptimo de equilibrio entre la necesaria unidad de visión y la máxima de participación y colaboración de todos los niveles de la organización administrativa”.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *“III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975). Ponencia de Desarrollo*

Planificación del Desarrollo en 1976<sup>1435</sup>, con la posterior dispersión de competencias entre distintos Ministerios y la separación de las políticas socioeconómicas de la relativa a la ordenación del territorio, o la creación mediante Real Decreto 2491/1978, de 1 de septiembre, de la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio, con el fin de lograr una mejor coordinación interministerial<sup>1436</sup>. Sin olvidar la creación por el Consell, mediante Decreto 45/1991, de 20 de marzo, de una “*Comisión Técnica de Redacción y Coordinación*”, dada la falta de previsión en la LOT de instrumentos de coordinación.

Lo que está claro es que la planta y la organización administrativa de un territorio nos dice muchas cosas sobre cómo son las dinámicas de poder en su seno, informando y reflejándonos al mismo tiempo quién y cómo se ejercen las competencias<sup>1437</sup>. Por otra parte, al igual que la distribución de competencias entre distintas Administraciones, la concreta asignación de competencias entre los distintos departamentos u órganos de una Administración, en ocasiones puede tener como resultado instrumentos de ordenación territorial muy mejorables en aquello que tiene que ver con el principio de coordinación.

No obstante lo anterior, cabe recordar que no debe confundirse la planta administrativa con la organización administrativa de la ordenación del territorio. No siempre un ente territorial se corresponde con la potestad de ordenación o su existencia conduce necesariamente a la plasmación de un instrumento de ordenación territorial que cubra su ámbito territorial (piénsese, por ejemplo, en la provincia y en la ausencia histórica en territorio valenciano de planes de ordenación provinciales). Tampoco tiene por qué coincidir el plano administrativo con el ámbito espacial a ordenar, aunque es habitual que suceda en la práctica.

En todo caso, sí se producen relaciones entre ambos ámbitos y es por ello que algunas CCAA han legislado específicamente esta cuestión, tratando de definir ámbitos territoriales esenciales que consituyan “*la referencia espacial y el parámetro básico para efectuar la ordenación del territorio*”, a fin de coordinar la planificación sectorial de los servicios autonómicos y locales, y adecuar progresivamente al nuevo modelo territorial los servicios que presta la Comunidad Autónoma<sup>1438</sup>.

---

*Regional de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social*”. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1972. p. 89.

<sup>1435</sup> O la anterior creación del Ministerio de la Vivienda en 1957, que propició el abandono de la dirección colegiada y la asunción de las competencias de los órganos centrales previstos en la Ley del Suelo de 1956 por el titular del nuevo ministerio. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. “*Manual de Derecho Urbanístico*”. 23 ed. Civitas. Madrid, 2014. p. 35.

<sup>1436</sup> La propia exposición de motivos de la LS 1975 ya indicaba que debía superarse “*la inadecuación de las estructuras administrativas y de los mecanismos de coordinación y tutela entre las distintas Administraciones interesadas*” [parágrafo II, apartado c)], y apuntaba como soluciones posibles el cuidado de “*la adecuada participación de Organismos estatales y locales en la elaboración de los Planes Directores*”, la atribución de “*su aprobación, vinculante para todas las Administraciones afectadas, al Consejo de Ministros*” (parágrafo IV) o la constitución de la Comisión Central de Urbanismo como órgano colegiado de coordinación interministerial (parágrafo IX). Vid. BASSOLS COMA, Martín. “*La Comisión Central de Urbanismo: trayectoria histórica hasta su reciente y definitiva extinción*” in Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 271, enero-febrero 2012, pp. 13-28.

<sup>1437</sup> BOIX PALOP, Andrés. “*Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l’organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*”. Fundació Nexè. Barcelona, 2013. p. 8.

<sup>1438</sup> Respecto a la planta administrativa, vid. Exposición de motivos de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio en la Comunidad de

La reforma de las estructuras administrativas es un punto clave para la ordenación del territorio, por lo que tradicionalmente ha venido siendo discutida en multitud de foros, destacando el papel del Consejo de Europa.

Dependiendo de la naturaleza de los problemas, la organización administrativa de la ordenación del territorio debe situarse en los niveles adecuados de dimensión territorial (variando entre macrorregiones, regiones metropolitanas y transfronterizas o diferentes ámbitos de áreas rurales, de dimensión infrarregional) para poder cumplir satisfactoriamente su papel, y trabajar con escalas territoriales adecuadas, diferentes en función del sector o aspecto a ordenar, y ajustadas a las problemáticas y a los distintos procesos metropolitanos, regionales e interregionales. Este es un debate en el seno de la Unión Europea, desde donde se propugnan enfoques más funcionales y flexibles<sup>1439</sup>, y que en España, a diferencia de otros Estados miembros<sup>1440</sup>, apenas se ha abordado.

Por último, y como sabemos, el artículo 145 CE niega la posibilidad de federación de CCAA y sujeta a ciertos requisitos la posibilidad de celebrar convenios o acuerdos de cooperación entre éstas. De este modo, no se facilita una visión cooperadora y tampoco una planificación u ordenación territorial interregional, ni siquiera de carácter sectorial para las infraestructuras planificadas por la Administración General del Estado.

No obstante, y como ya hemos expuesto, lentamente se van abriendo paso las estrategias macrorregionales europeas, de las que pueden formar parte las CCAA y que, si bien no suponen la creación de nuevos niveles administrativos, permiten obtener una visión más ajustada de los procesos territoriales y económicos. Como explica el geógrafo Josep Vicent BOIRA<sup>1441</sup>, la formación del eje mediterráneo, materializada en mapas, reuniones de todo tipo, alianzas sociales, económicas,

---

Castilla y León. Esta ley “territorializar” las políticas autonómicas. Para ello prevé la adaptación de las zonificaciones de los servicios prestados por la Administración autonómica en el ámbito rural, como nuevo parámetro para la ordenación del territorio. En relación a la organización administrativa de la ordenación del territorio, puede citarse la reciente regulación de la Comisión de Coordinación de Política Territorial de Murcia, mediante Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

<sup>1439</sup> Por ejemplo en la Decisión 2006/702/CE del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de Cohesión (DOUE L 291, de 21.10.2006), que han puesto de manifiesto la perspectiva de las “Geografías funcionales”. Mientras que la mayor parte de las políticas se centran en los niveles geográfico-administrativos, la persecución del objetivo relativo a la cohesión territorial implica un enfoque más funcional y flexible, que las propias estructuras administrativo-competenciales existentes a lo largo de la UE.

<sup>1440</sup> Por ejemplo en Francia, donde se critica la gran cantidad de estructuras administrativas (municipios, Departamentos y Regiones) con competencias en materia de ordenación territorial, considerándose conveniente una simplificación del sistema. PAREJO NAVAJAS, Teresa. *“La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio”*. Instituto Pascual Madoz, del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid. Marcial Pons. Madrid, 2004. p. 46.

<sup>1441</sup> Entre “diecisiete Españas” y una sola, podrían haberse dado tres o cuatro (una de ellas, la mediterránea) lo que, por ejemplo, hubiera podido nutrir a una escala más apropiada, entre otros, los planes de infraestructuras. Pero también otras acciones similares, como, por ejemplo, el agua, la estructura empresarial, la defensa del medio ambiente o el turismo. BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. *“Valencia, la tormenta perfecta”*. 2ª ed. RBA. Barcelona, 2012. pp. 74-78 y 83-84.

estudios y documentos, es una clara muestra de que territorio y territorialización no tienen por qué coincidir necesariamente.

## **B. Planta administrativa y ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana.**

Obviamente no es éste el lugar idóneo para examinar los orígenes, méritos e inconvenientes de la organización histórica del territorio valenciano y su eventual modificación. Pero sí nos interesa apuntar al menos alguna idea sobre cuáles serían los ámbitos espaciales subregionales más idóneos para planificar territorialmente y su posible pero no necesaria coincidencia con ámbitos administrativos. También cuestionarnos la actual planta municipal y la problemática metropolitana<sup>1442</sup>.

Ya se indicó al inicio del capítulo III que la división provincial de 1833 impulsó *de facto* una suerte de nueva vertebración territorial, con la creación de unos polos de crecimiento en las capitales provinciales, al concentrarse parte del aparato oficial y burocrático del Estado en las mismas<sup>1443</sup>.

Con paso del tiempo, las nuevas capitales fueron destacando sobre el resto de poblaciones de la provincia, alterando los anteriores sistemas jerárquicos de ciudades (siendo un claro exponente el caso de la ciudad de Castellón de la Plana). Esta vertebración se consolidará a partir de los años veinte, gracias también a la apertura de comunicaciones por carretera y ferrocarril (centralizadas en las nuevas capitales) y al proceso de industrialización<sup>1444</sup>.

A su vez, las provincias fueron subdivididas en partidos judiciales, convirtiéndose las poblaciones designadas cabeza de éstos, pequeñas capitales o centros comarcales que cumplían, a su escala, análogo papel que la capital provincial. La concentración de algunos servicios públicos (no sólo de la Administración de justicia

---

<sup>1442</sup> La cuestión sobre la planta administrativa valenciana ha sido largamente debatida, siendo numerosos sus antecedentes: Felip Mateu i Llopis (1933); Beüt i Belenguer (1934); Querol Roso (1946); Sanchis Guarner (1950); Vidal Beltrán (1962); Marco Baidal (1963); o Soler (1970), debiendo destacarse la publicación en 1977 de los trabajos de Promociones Económicas Valencianas (PREVASA), en colaboración con la Caja de Ahorros de Valencia. Vid. BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. *“Valencia, la tormenta perfecta”*. op. cit. pp. 198-199. Un original estudio y reflexión sobre la actual organización política y administrativa valenciana y sus posibilidades de reforma puede verse en BOIX PALOP, Andrés. *“Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l’organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978”*. op. cit. in totum.

<sup>1443</sup> Se reorganizaron distintos servicios sobre la base territorial provincial, como la justicia, la hacienda, el reclutamiento militar (aunque hasta hace poco tiempo, la III Región Militar, sucesora de las capitanías generales borbónicas del siglo XVIII, comprendía las tres provincias valencianas, Albacete y Murcia), el sistema electoral o la confección de las estadísticas oficiales. Similar extensión tenía la Región Aérea de Levante, que abarcaba, además de las provincias valencianas, Teruel y Cuenca. Tras la reducción de capitanías generales en 1997, la Región Militar Centro incluye las comunidades de Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura y Valencia. BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. *“Valencia, la tormenta perfecta”*. op. cit. pp. 75-76.

<sup>1444</sup> Se dispuso que los distintos planes de ferrocarriles, carreteras y caminos tuviesen en cuenta también el acceso a las poblaciones cabeza de partido. De este modo, las cabezas de partido se convirtieron en referencia para la planificación y al mismo tiempo resultaron ser los núcleos urbanos más beneficiados por las obras públicas. PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana: la planificación urbanística”*. pp. 29-30.

como podría deducirse *a priori*) resultaba ser un buen reclamo, lo que atrajo distintos servicios (comerciales, médicos, etc.).

Pero si tomamos la provincia como ámbito territorial a ordenar, observamos que es excesivamente heterogéneo desde el punto de vista del medio físico, económico y urbanístico. Prueba de ello es la inexistencia de planes provinciales del territorio valenciano (si descartamos el intento de aprobación de un “Plan de ordenación de la provincia de Valencia” con anterioridad a la aprobación de la LS 1956)<sup>1445</sup>. Por eso llama la atención que la directriz 21.5 de la ETCV de 2011 señale precisamente la escala provincial como ámbito en el que se deben fomentar foros de participación pública en materia de ordenación del territorio<sup>1446</sup>.

Otra iniciativa de vertebración territorial, durante la etapa de los Planes de Desarrollo Económico y Social fue la aprobación, el 1 de marzo de 1974, por el Consejo de Ministros de distintas “Cabeceras de Comarca y Núcleos de Expansión” (24 Cabeceras de Comarca y 80 Núcleos de Expansión en territorio valenciano), a efectos de los Planes Provinciales de Obras y Servicios para el bienio 1974-1975 y para una mejor coordinación de las inversiones a realizar por las distintas Administraciones y el sector público (en aquel momento, y hasta 1978, estos planes los controlaba el Ministerio). Sin embargo, la propuesta no terminó de cuajar y fue aparcada.

Por otro lado, y dejando de lado la cuestión de la creación de estructuras administrativas metropolitanas para las grandes aglomeraciones urbanas (*vid.* Capítulo III), debemos recordar también que, durante el período del desarrollismo económico franquista y de la ciencia socioeconómica del momento, se concibió una serie de ámbitos de planificación supraprovinciales, entre ellos el del Sureste español al calor del trasvase Tajo-Segura.

En definitiva, dejando a un lado el área metropolitana de Valencia y el resto de grandes áreas urbanas, tal como recuerda el geógrafo PIQUERAS HABA<sup>1447</sup>, aunque durante la segunda mitad del siglo XX la industrialización y el turismo trajeron consigo un nuevo orden en el sistema de ciudades, debe reconocerse que desde 1833 hasta 1950, la unidad territorial judicial y las cabezas de partido fueron factores determinantes de la planificación territorial, al procurarse que los distintos planes de

---

<sup>1445</sup> En relación a las Diputaciones provinciales, cabe indicar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunitat Valenciana determinadas funciones de las Diputaciones provinciales, se vienen uniendo, como anexo a los presupuestos de la Generalitat en sus sucesivos ejercicios, los presupuestos aprobados por las tres diputaciones provinciales valencianas. Sin embargo, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana derogó expresamente el Decreto 129/1985, de 23 de agosto, del Consell, por el que se establecían las directrices de coordinación de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales de la Comunitat Valenciana declaradas de interés comunitario (DOCV núm. 282, de 29.08.1985), entre las que se incluían las materias relativas a la ordenación del territorio y del litoral. Recordemos que, por ejemplo, la Diputación provincial de Valencia inició en su momento interesantes experiencias de planificación supramunicipal.

<sup>1446</sup> También que señale a las Diputaciones provinciales como instituciones que deben liderar esos procesos de participación pública, si bien esto resultaría conforme con los postulados de la vigente Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

<sup>1447</sup> PIQUERAS, Juan y SANCHIS, Carmen. “*La organización histórica del territorio valenciano*”. Generalitat Valenciana. Conselleria d’Obres Públiques, Urbanisme i Transports. Valencia, 1992. p. 54.



ferrocarriles, carreteras y caminos tuviesen también en cuenta el acceso a dichas cabezas de partidos.

Por otra parte, ya pudimos comprobar en el capítulo III cómo los primeros experimentos de planificación comarcal y metropolitanos pusieron al descubierto una grave laguna institucional. La mayor parte de las veces ha faltado un ente político-administrativo ajustado a esas escalas territoriales que pudiese elaborar instrumentos de ordenación supramunicipales para esos ámbitos, pero ha faltado aún más un órgano que lo pudiese aplicar o hacer cumplir adecuadamente.

El mandato de aprobar una ley de comarcalización previsto inicialmente en el artículo 46 del EACV no se cumplió y ha quedado recogido como una mera posibilidad en el artículo 65 del EACV de 2006. Tal vez porque las distintas comarcas “geográficas” valencianas representan realidades muy diferentes en cuanto a extensión, demografía, economía o sistema de asentamientos, lo que para BOIX PALOP<sup>1448</sup> hace que no sea idónea una idéntica solución a todas ellas y deba apostarse por propuestas de comarcalización funcional de base voluntaria (mancomunales) y con estructuras de gestión y colaboración intermunicipal de mínimos.

Y en cuanto a las áreas metropolitanas, al margen de la necesaria creación de un área metropolitana para el entorno metropolitano de Alicante-Elix, ya vimos también cuál fue el resultado del *Consell Valencià de L’Horta* en el caso de Valencia<sup>1449</sup>.

Llama la atención que la LOTUP no contenga previsión alguna sobre el fenómeno metropolitano, si bien tampoco las contenía la LOTPP más allá de lo referido en su artículo 22.6 sobre la obligación de aprobar un PAT de Protección de la Huerta Valenciana, y de lo indicado en los apartados d) y e) de su artículo 38 a que, entre las previsiones de la ETCV, se contemplase, por un lado, la definición de las características de las áreas funcionales y de los ámbitos territoriales de escala intermedia como ámbitos de gestión y planificación territorial, y, por otra parte, las “referencias territoriales, directrices y criterios de actuación para las estrategias territoriales de escala subregional”.

Hasta tanto la Generalitat no apruebe un instrumento de ordenación territorial para el área metropolitana de Valencia, tras la disolución del CMH y el olvido de las nunca derogadas expresamente NNCM, la política autonómica de ordenación territorial se produce mediante la planificación sectorial y mediante la planificación urbanística.

La citada Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, recoge en su Título V la regulación sobre las áreas metropolitanas<sup>1450</sup>,

---

<sup>1448</sup> BOIX PALOP, Andrés. “Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l’organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978”. *op. cit.* pp. 155-176.

<sup>1449</sup> En el caso de Valencia, la coordinación metropolitana reviste una especial importancia, al precisar buena parte de sus problemas urbanísticos de enfoques metropolitanos que no casan bien con los límites administrativos municipales: las grandes infraestructuras y el transporte, las áreas industriales o terciarias, la tutela de la huerta y de los parques naturales de L’Albufera y del Turia. La respuesta adecuada va más allá de la continuidad de las infraestructuras o la coordinación del planeamiento en los bordes de límite intermunicipal. Debe partir de la definición de la función de cada municipio y su articulación en el conjunto del área metropolitana.

<sup>1450</sup> Algunos aspectos de esta regulación pueden ser problemáticos, como es el referido a la forma de designación de los representantes de cada uno de los municipios en el órgano

caracterizadas como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos existan vínculos urbanísticos, económicos y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios, previéndose que puedan tener carácter sectorial, tal como las dos existentes en la actualidad en el área metropolitana de Valencia tras la disolución del *Consell Metropolità de l'Horta*<sup>1451</sup>.

De acuerdo con lo exigido en el artículo 65.3 del vigente EACV, el texto legal señala que la ley de creación de cada entidad metropolitana será aprobada por mayoría cualificada de *Les Corts*, requisito que hace difícil en la práctica alcanzar consensos políticos<sup>1452</sup>.

Por lo demás, la Ley 8/2010 no ha concretado suficientemente el nivel de intervención de las mancomunidades o de los consorcios en los procesos de ordenación territorial y urbanística, al igual que ocurre con el TRLS 1976 y el Reglamento de Gestión de 1978<sup>1453</sup>. Tampoco lo ha hecho la LOTUP, más allá de lo

---

superior de gobierno de la entidad (la Asamblea). El texto no exige que esa representación sea proporcional a la composición de fuerzas políticas de los diferentes plenos municipales, incrementando así la representación del espectro político de cada ayuntamiento, tal como se preveía en la citada Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de *l'Horta de València*.

<sup>1451</sup> El artículo 76 de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, añade una disposición adicional única a la referida Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, en la que se contiene una regulación mínima para las dos áreas metropolitanas sectoriales creadas por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunitat Valenciana, y que se refieren al ámbito metropolitano de la ciudad de Valencia: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI) y la Entidad Metropolitana de Tratamiento de Residuos (EMTRE).

Al mismo tiempo, y consecuentemente con el precepto anterior, el artículo 77 de la citada Ley 5/2013, de 23 de diciembre, introduce un subapartado d) en el apartado 1 de la disposición derogatoria primera de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, derogando expresamente la Ley 12/1986, de 31 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Metropolità de l'Horta, la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de l'Horta, la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta y la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas de la Comunitat Valenciana.

<sup>1452</sup> La ETCV de 2011 afirma que la mayor dificultad para elaborar una ordenación metropolitana se debe, en resumen, a las estructuras administrativas actuales y que la realidad urbana supramunicipal exige fórmulas de gobierno más flexibles, de menor contenido político-representativo y de mayor consenso entre los diferentes agentes que operan en el territorio. Sin embargo, en Barcelona se ha recuperado de nuevo la extinta Área Metropolitana de Barcelona, mediante Ley catalana 31/2010, de 3 de agosto. Mediante esta ley el Área Metropolitana de Barcelona asume las competencias que ejercían las entidades metropolitanas del transporte, de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos y la Mancomunidad de municipios y, en materia de urbanismo y ordenación del territorio, las competencias establecidas por la legislación urbanística catalana vigente así como la participación en la formulación y tramitación del Plan territorial general de Cataluña, en la formulación de los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales o en la formulación de los planes, cartas y programas derivados de la Ley catalana 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje.

<sup>1453</sup> Como expuso Vicente BOIX REIG (*"Urbanismo y Derecho"*, op. cit. pp. 52-53), en el plano de la organización administrativa del urbanismo, la realidad del TRLS 1976 (artículos 206 y siguientes) y del Reglamento de Gestión de 1978 (artículos 9 a 30), tampoco resiste la crítica. La referencia que se hace en el artículo 207 TRLS 1976 a los órganos locales es equívoca, pues ni la Comisión Provincial de Urbanismo es un órgano local, ni el Ayuntamiento ni la Diputación son simples órganos, sino entidades locales con plena personalidad jurídica. Por otra parte, la Mancomunidad urbanística del artículo 216 del TRLS 1976, y 10 y 11 del

previsto en su artículo 44.4 que se limita a decir que *“los municipios pueden ejercer mancomunadamente sus competencias urbanísticas o encomendarlas a consorcios interadministrativos”*.

Sin embargo, la ETCV de 2011 pretende desarrollar este tipo de entidades locales flexibles y operativas en las implantaciones de zonas de actividad económica de rango comarcal, a fin de que los municipios se repartan y compartan cargas y beneficios de localización y gestión, evitando los estrangulamientos<sup>1454</sup>. Se trata de intentar hacer realidad uno de los postulados contenidos en la Agenda Territorial de la Unión Europea de 2007<sup>1455</sup>. Sin embargo, los habituales conflictos entre municipios en los Consorcios de Residuos es buena prueba de la dificultad de llevar a cabo en la práctica estas iniciativas.

Como veremos en el siguiente capítulo, la ETCV define un total de 15 áreas funcionales a lo largo de todo el territorio, cuya delimitación *“ha tenido muy presente el mantener el necesario equilibrio entre el medio rural y urbano”* (directriz 19.2). La finalidad de estas áreas funcionales es servir de referencia espacial para la planificación subregional y, al mismo tiempo, señalar ámbitos territoriales de necesaria observancia que orienten de manera eficiente la planificación de los equipamientos y servicios de las distintas Administraciones sectoriales (*vid.* directriz 17 ETCV).

Las áreas funcionales de la ETCV se corresponden con una o varias de las comarcas “geográficas” nunca formalmente institucionalizadas como entidad local, y en la práctica no coinciden con otras delimitaciones territoriales de carácter sectorial proyectadas por la Generalitat, como son las demarcaciones forestales del PATFOR,

---

Reglamento de Gestión, carece del adecuado desarrollo normativo y reglamentario autonómico. Y la Agrupación municipal forzosa del artículo 216.2 del TRLS 1976 es una “figura prehistórica” de la que no queda recuerdo en la LBRL, asignándosele en el artículo 10.3 del Reglamento de Gestión urbanística de 1978, un forzado e irreal contenido. Por último, el texto legal no contiene referencias al Consorcio urbanístico (aunque sí los artículos 12 a 14 del Reglamento de Gestión).

<sup>1454</sup> Dispone el primer apartado de la directriz 18 de la ETCV (*Entidades gestoras de la planificación supramunicipal*) que: *“Para la gestión de la planificación supramunicipal se podrán constituir bajo la fórmula jurídica de mancomunidades o consorcios, organismos para liderar, en los ámbitos supramunicipales definidos por la estrategia territorial, la formulación, elaboración, procesos de participación pública y gestión de los programas y proyectos que se desarrollen en los mismos. (...)”*. Y en su segundo apartado: *“Estos entes no constituirán ninguna estructura política ni desarrollarán grandes aparatos burocráticos. Estarán integrados por todos los municipios que de forma voluntaria se incorporen, una representación de la Generalitat y otra de la diputación/es provincial/es las cuales prestarán asistencia técnica a estas entidades”*.

Por su parte, la directriz 92 de la ETCV se refiere a los *“principios directores de la ocupación racional y sostenible del suelo para actividades económicas”*, incluyéndose entre los mismos la incentivación de *“la promoción y gestión mancomunada de polígonos para actividades económicas con el fin de minimizar la ocupación del suelo y la fragmentación paisajística”*.

<sup>1455</sup> La ETCV contiene en su preámbulo unas voluntades que responden a los requerimientos de la Agenda Territorial de la UE de Leipzig (2007) en relación a la necesaria mejor coordinación entre el planeamiento territorial y el urbanístico: *“(…) una visión supramunicipal que apuesta por la constitución de entes territoriales flexibles y operativos para alcanzar la máxima eficiencia en la ejecución de los planes, programas y proyectos que desarrollen la necesaria planificación del territorio en la escala intermedia entre el municipio y la comunidad autónoma”*. GARCÍA JIMÉNEZ, María José. *“Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano”*. Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 15. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2015. p. 81.

las Zonas de Residuos del PIR o las áreas de Salud de la Conselleria competente en materia de sanidad.

Para finalizar, es necesario subrayar brevemente el problema del mapa municipal valenciano, que se haya pendiente de una solución satisfactoria, al igual que en el resto del España, y a diferencia de lo que han hecho otros Estados de nuestro entorno en el pasado y en el presente.

Afirmaba MARTÍN MATEO<sup>1456</sup> que una operación que reordene, de forma concentrada, el mapa municipal, reduciendo el número de municipios, es una asignatura pendiente en España y que corresponde a la Administración valorar *“la propia política de aumento-difusión de municipios, la comprensión de la ocupación del espacio, los planes vigentes o previstos para la ordenación del territorio, los programas de servicios y equipamientos sectoriales, la instauración de Comarcas y Áreas Metropolitanas, etc.”*. Piénsese que, al margen del problema de la financiación municipal, muchos de los males del urbanismo valenciano provienen precisamente del atomizado mapa local actual, principalmente en los ámbitos costeros y metropolitanos.

Por el momento, las medidas de fusiones municipales incentivadas previstas en la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local<sup>1457</sup>, no parecen dar fruto.

### **C. Estructuras administrativas de la ordenación del territorio en la Generalitat.**

Así como la organización urbanística generalmente se resuelve en las distintas CCAA pluriprovinciales mediante la descentralización en comisiones territoriales y distribuyendo el ejercicio de las competencias entre su estructura central y la desconcentrada, en el caso de la organización administrativa de la ordenación del territorio es habitual encontrarse en las distintas CCAA con unos órganos específicos centralizados junto con otros con competencias sectoriales de igual nivel jerárquico y, por lo general, no adecuadamente coordinados entre sí.

Al margen de la figura de los Planes generales mancomunados, que analizamos en el siguiente capítulo, el artículo 44 de la LOTUP asigna competencias en materia de ordenación del territorio al Consell, y *“a la conselleria o conselleries competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje”*. Tal vez por error, el texto ha olvidado asignar competencias al resto de las consellerias competentes en materias sectoriales con incidencia territorial, pues el apartado 3 del citado artículo 44 de la LOTUP asignaría a todas las consellerias (Generalitat) competencia para asumir la redacción de planes y programas para el ejercicio de sus competencias sectoriales, pero sólo de *“ámbito municipal”*.

Pero la estructura administrativa y la concreta asignación de competencias no se agota con las diferentes leyes, siendo habitual que los reglamentos organizativos concreten los distintos órganos encargados de su ejercicio.

---

<sup>1456</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. Prólogo a: SOSA WAGNER, Francisco y DE MIGUEL GARCÍA, Pedro. *“Creación, supresión y alteración de términos municipales”*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987. pp. 9-11.

<sup>1457</sup> En el preámbulo del texto legal se indica estas medidas de fusiones municipales incentivadas encuentran respaldo en la STC 103/2013, de 25 de abril.

Además del escueto y confuso artículo 44 de la LOTUP<sup>1458</sup>, la organización administrativa de la Generalitat en materia de ordenación del territorio se encuentra regulada básicamente en el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el vigente Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat<sup>1459</sup>, que está pendiente de adaptación al nuevo texto legal, así como en el Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat<sup>1460</sup>.

El artículo 1 del citado Decreto 135/2011 dispone que las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial, urbanística y de evaluación ambiental son ejercidas por los siguientes órganos:

- a) El Consell de la Generalitat.
- b) El conseller competente en materia de territorio, evaluación ambiental y urbanismo.
- c) El Consejo Superior de Territorio y Urbanismo.
- d) El secretario autonómico con competencias en materia de territorio, evaluación ambiental y urbanismo.
- e) El director general con competencias en materia de evaluación ambiental, territorio y urbanismo.
- f) El Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana.
- g) Las Comisiones Territoriales de Urbanismo.
- h) Las Comisiones Informativas de Urbanismo.
- i) La Comisión de Evaluación Ambiental.

De esta relación hemos de suprimir el *non nato* Consejo Superior de Territorio y Urbanismo, previsto en un primer momento en la disposición adicional primera y en la disposición transitoria novena de la LRAU (con la denominación “Consejo Superior de Urbanismo”); más tarde en la disposición adicional primera de la LUV (denominándose entonces “Consejo del Territorio y el Paisaje”), y ahora desaparecido de la LOTUP<sup>1461</sup>.

A continuación pasamos a exponer brevemente cuáles son las competencias en materia de ordenación del territorio atribuidas a cada uno de estos órganos.

Al Consell le corresponden, obviamente, las competencias de mayor relevancia, concretándose buena parte de ellas, si bien no todas, en el artículo 2 del

---

<sup>1458</sup> Anteriormente se regulaba en el Título V de la LOTPP, relativo a la gobernanza del territorio y paisaje.

<sup>1459</sup> DOCV núm. 6623, de 05.10.2011. Este reglamento fue modificado a su vez mediante Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, del Consell (DOCV núm. 7116, de 23.09.2013).

<sup>1460</sup> DOCV núm. 7566, de 8.07.2015.

<sup>1461</sup> Se trataba de un órgano de asesoramiento técnico-jurídico y le correspondía dictaminar e informar en los casos exigidos por las leyes o cualquier disposición reglamentaria con rango de decreto, o cuando lo solicitase el Consell o alguno de sus miembros. Su composición debía ser colegiada, integrándolo expertos de reconocida y acreditada experiencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, quienes asesorarían sobre cuestiones que se sometiesen a su consideración. La presidencia correspondía al titular de la consellería competente en la materia de ordenación del territorio y urbanismo, o persona en quien delegase. Hasta el momento de su hipotética constitución, sus funciones pasaban a ser ejercidas por la persona titular de la consellería competente en la materia o quien ésta designase.

citado Decreto 135/2001<sup>1462</sup>. Resumidamente, podemos destacar que al Consell se atribuye la alta dirección de la política territorial, el establecimiento de estrategias, directrices y objetivos de ordenación del territorio mediante los instrumentos regulados en la legislación y el desarrollo reglamentario de dicha legislación. También se reserva al Consell la aprobación definitiva de la ETCV y de los PAT<sup>1463</sup>.

A diferencia de la LOTUP, la derogada LOTPP contemplaba expresamente las competencias de realizar la función de concertación y armonización de competencias administrativas con trascendencia territorial (artículo 90 LOTPP) y la de resolución de discrepancias con las entidades locales<sup>1464</sup>.

Al margen de las competencias en materia de economía y fondos europeos<sup>1465</sup>, las demás competencias se residencian básicamente en la conselleria competente en ordenación del territorio (actualmente denominada Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio) y en la conselleria competente en materia de evaluación ambiental<sup>1466</sup>.

---

<sup>1462</sup> El precepto reglamentario omite toda competencia del Consell en materia de gestión territorial (*vid.* capítulo VII), posiblemente de forma consciente, dado el abandono que en la práctica se ha hecho de los instrumentos de gestión territorial diseñados en la LOTPP, instrumentos que han sido suprimidos por la LOTUP. Anteriormente, las competencias del Consell en materia de ordenación del territorio se encontraban expresamente recogidas, principalmente, en el artículo 91 de la LOTPP, que también se refería a las competencias de este mismo órgano en materia de paisaje. A este precepto habría que sumar también los artículos de la LOTPP donde se concretaba la competencia para la aprobación definitiva de distintos instrumentos de ordenación y gestión territorial.

<sup>1463</sup> Otras importantes competencias del Consell más relacionadas, en buena parte, con la ordenación urbanística y la evaluación ambiental de planes son: (i) acordar la tramitación urgente de los planes; (ii) otorgar al conseller competente en materia de ordenación del territorio, evaluación ambiental y urbanismo la habilitación necesaria para la redacción de planeamiento transitorio en situaciones de urgencia (artículo 66.1 LOTUP); (iii) suspender la vigencia del planeamiento y establecer el régimen urbanístico aplicable transitoriamente (artículo 65.3 LOTUP); y (iv) resolver las discrepancias que pudieran surgir entre el órgano promotor de la actuación y el órgano ambiental durante la tramitación de expedientes de evaluación ambiental.

<sup>1464</sup> El apartado 3 del artículo 91 de la derogada LOTPP preveía expresamente que, en caso de discrepancia entre el Consell y las entidades locales, previo mutuo conocimiento de las posiciones mantenidas por cada una de las partes, prevalecería la decisión del Consell, debiendo justificarse en la aplicación de los criterios y objetivos establecidos en dicha ley y en los instrumentos de ordenación territorial, sin perjuicio de acudir a las técnicas de control de la legalidad de los actos y acuerdos de las corporaciones locales previstas en la LBRL.

Por su parte, el apartado 4 de ese mismo artículo contemplaba la posible delegación de las competencias del Consell en materia de ordenación del territorio referidas en ese mismo precepto (no así, pues, otras competencias, como son la de aprobación definitiva de determinados instrumentos de ordenación y gestión territorial) en una Comisión Delegada del Consell de la Generalitat, en la que deberían estar representados los departamentos con competencias en materia de territorio, medio ambiente, urbanismo, economía, industria, cultura e infraestructuras.

<sup>1465</sup> Como señaló CAMPOS VENUTI (*“La administración del urbanismo”*. *op. cit.* p. 164), *“debe evitarse la formación de órganos técnicos regionales diferenciados para las cuestiones económicas y las urbanísticas”*, pues tanto en la fase de análisis o diagnóstico territorial como en la síntesis, *“es indispensable la elaboración unitaria de las investigaciones y de las propuestas para la planificación”*.

<sup>1466</sup> No interesa a los fines de este trabajo adentrarnos en el denominado “Sector Público de la Generalitat”, actualmente en proceso de reestructuración. En este proceso ha influido enormemente el informe estatal elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada por el Gobierno (Acuerdo de Consejo de Ministros

Según el artículo 44.2 de la LOTUP y el artículo 3 del Decreto 135/2011, son atribuciones obligatorias de esta Conselleria, en materia de ordenación del territorio: definir y supervisar la política territorial de la Generalitat en consonancia con los principios de acción definidos por el Consell; impulsar y desarrollar dicha política mediante la elaboración y tramitación de instrumentos de ordenación territorial. Concretamente, aprobar provisionalmente la ETCV y los PAT que sean formulados por la misma, y tramitar y aprobar, en su caso, los instrumentos urbanísticos de las Actuaciones Territoriales Estratégicas<sup>1467</sup>.

Tras las elecciones de mayo de 2003, quedaron separadas, por una parte la Conselleria de Territorio y Vivienda y, por otra parte, la Conselleria de Infraestructuras y Transporte (anteriormente de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes). Este dato tendrá una cierta significación, pues resulta significativo que la citada Conselleria de Infraestructuras y Transportes dejase de tramitar y aprobar PAT de carácter sectorial para planificar las políticas de carreteras y de depuración de aguas residuales, ignorando las previsiones de la legislación sectorial. En su lugar elaborará un documento global de carácter político-técnico que no se sometió a ningún tipo de procedimiento ni a evaluación ambiental estratégica: el Plan de Infraestructuras Estratégicas (PIE), que incluye las previsiones de inversión de ese departamento en diversas infraestructuras.

En cambio, después de las elecciones de mayo de 2011, volverán a reunirse en una misma conselleria las materias relativas a ordenación del territorio, medio ambiente e infraestructuras, lo que supondrá que, por ejemplo, aún no exigiéndolo expresamente la ya citada Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana, el Plan General de Ordenación Forestal se aprobase como un PAT de carácter sectorial (el ya referido PATFOR).

Además, se aglutinaron por vez primera en una misma Dirección General (denominada “de Evaluación Ambiental y Territorial”) las competencias de ordenación del territorio, urbanismo, paisaje y evaluación ambiental, caso único si examinamos el derecho comparado autonómico. También por vez primera, el Decreto 135/2011 atribuyó buena parte de las competencias en materia de evaluación ambiental a la Comisión de Evaluación Ambiental, que crea y regula esta norma<sup>1468</sup>.

---

del 26 de octubre de 2012), y adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El informe incluye a todas las Administraciones Públicas, realizando un análisis de las mismas en los últimos 35 años para, a partir de él, abrir un proceso de actuaciones de reforma.

<sup>1467</sup> También preparar y presentar al Consell anteproyectos de ley, propuestas de acuerdo y proyectos de decreto relativos a cuestiones propias del departamento en materia de ordenación del territorio; y ejercer la potestad reglamentaria en la materia en forma de órdenes e instrucciones. Igualmente, subrogarse en las competencias urbanísticas municipales, previo apercibimiento y excepcionalmente, en caso de que los ayuntamientos falten gravemente a sus responsabilidades.

<sup>1468</sup> Las atribuciones de esta nueva Comisión son recogidas en el artículo 10 del Decreto, siendo las principales competencias en materia de evaluación ambiental estratégica: (i) la adopción de acuerdos sobre la necesidad de someter o no un plan o programa a evaluación ambiental estratégica; (ii) emitir los documentos de referencia (actuales “documentos de alcance”); y (iii) adoptar acuerdos sobre las memorias ambientales (actuales “declaraciones ambientales y territoriales estratégicas”) en las evaluaciones ambientales de planes y programas que se sometan a su consideración. También emitir informe sobre los criterios estratégicos ambientales, los principios de sostenibilidad y los indicadores de los objetivos ambientales que deban incorporarse en las evaluaciones ambientales estratégicas.

La LOTUP no se hace eco de la concreta composición de este órgano “ambiental y territorial” (artículo 48.c), lo que tal vez habría sido deseable para clarificar mejor la delimitación competencial en esta materia, indicando, no obstante, que depende de la “*conselleria competente en ordenación del territorio y medio ambiente*”<sup>1469</sup>.

A este respecto, se produce un cierto debate sobre la conveniencia de que se encuentren en órganos directivos distintos las competencias del órgano ambiental y del órgano sustantivo. Ello podría tener más sentido cuando la evaluación ambiental de los planes era reactiva pero no ahora, que es proactiva<sup>1470</sup>.

Sin embargo, sí cabe cuestionar la composición de esta Comisión de Evaluación Ambiental contenida en el citado Decreto 135/2011, desde las exigencias de la normativa comunitaria, por cuanto que todos sus vocales son funcionarios designados mediante el sistema de libre designación y la mayor parte de ellos son dependientes jerárquicamente entre sí. De esta manera, resulta difícil cumplir las exigencias de separación funcional y autonomía real, todo sea dicho entre paréntesis, como reflexión movediza en su sugerencia<sup>1471</sup>.

Actualmente, la nueva Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, surgida tras las elecciones de mayo de 2015, cuenta con distintos órganos competentes en la materia, unos unipersonales: los titulares de la Conselleria, de la Secretaría Autonómica<sup>1472</sup> y de la Dirección General de Evaluación Urbanística, Territorial y Ambiental del Planeamiento<sup>1473</sup>; y otros de carácter colegiado, como son el

---

<sup>1469</sup> También el artículo 60, relativo a la tramitación de las ATE se refiere, en singular, a la “*conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente*” para referirse al órgano competente para resolver algunas fases de la tramitación de estas figuras (admisión a trámite y elaboración del informe de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico).

<sup>1470</sup> En todo caso, resulta imprescindible lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones de planes, programas, proyectos y actuaciones de todo tipo: económico-financiera (análisis de gastos e ingresos), de costes y beneficios (incorporando todos los efectos externos positivos, en forma de subvenciones, y negativos, en forma de tasas e impuestos) y multicriterio, que incorpore, al menos, la evaluación de los efectos sobre la huella ecológica, las emisiones de gases de efecto invernadero y el ciclo de carbono. Conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. “*Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo*”. Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2014.

<sup>1471</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de octubre de 2011 (asunto C-474/10).

<sup>1472</sup> Son atribuciones de la Secretaría autonómica, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 135/2011: (i) dictar las disposiciones precisas para la mejor aplicación de la normativa de ordenación del territorio, de evaluación ambiental y urbanismo; (ii) el fomento de la participación pública y la coordinación con otras administraciones públicas en estas materias; y (iii) emitir instrucciones sobre cuestiones de ámbito territorial, urbanístico, evaluación ambiental y paisajístico.

<sup>1473</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 37 del citado Decreto 103/2015, la actual Dirección General de Evaluación Urbanística, Territorial y Ambiental del Planeamiento es el centro directivo dependiente de la Secretaría Autonómica que ejerce las competencias que le atribuye el artículo 70 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en materia de evaluación ambiental, ordenación del territorio y del litoral y urbanismo. Conforme al artículo 6 del referido Decreto 135/2011, le corresponde a su titular ejecutar las directrices que, en materia de ordenación del territorio y urbanismo señale la Conselleria. A los efectos de nuestro estudio, sus principales atribuciones son: (i) formular y elevar propuestas razonadas a los



Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana, de carácter consultivo, y las ya aludidas Comisiones Informativas y Territoriales de Urbanismo, herederas de las antiguas Comisiones Provinciales de Urbanismo, y que ostentan importantes con competencias en materia de urbanismo en el ámbito de las respectivas provincias.

El Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana se creó mediante el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV). Se trata de un órgano colegiado de composición paritaria, compuesto por una representación mixta de la Generalitat y los agentes más representativos de la sociedad civil<sup>1474</sup>. Al amparo del artículo 2 de ese Decreto y del artículo 7 del referido Decreto 135/2011, asume importantes competencias de asesoramiento y de seguimiento de la evolución de la ETCV<sup>1475</sup>. Hasta la fecha, y pese a que debe reunirse, al menos, cada dos años, se desconoce que se haya reunido una sola vez desde que se creó hace más de cuatro años.

Hecho pues este breve repaso de las estructuras administrativas de la ordenación del territorio en la Generalitat, hemos de añadir que la ordenación integrada del territorio requiere también de cierto liderazgo político, de cultura de colaboración interadministrativa y de la capacitación de los técnicos de las Administraciones responsables. Urge la necesidad de una nueva organización administrativa de la ordenación del territorio con órganos más transversales, al tiempo que una adecuada capacitación de los responsables políticos que gestionan estas políticas. Tal vez habría que buscar un nuevo diseño organizativo que favoreciese la elaboración de planeamiento territorial de carácter integrado y no de base sectorial, fruto de la herencia histórica de la planta administrativa española. Un buen ejemplo podría ser la DATAR francesa. O tal vez la creación de un órgano similar a la Oficina de los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Administración franquista, dependiente de la Presidencia.

---

órganos competentes de la Generalitat sobre aprobación definitiva de instrumentos de ordenación territorial, así como supervisar e impulsar la redacción y tramitación de aquéllos cuya formulación le corresponda; (ii) verificar el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones de los demás órganos urbanísticos y territoriales de la Generalitat y ordenar su publicación; (iii) coordinar, impulsar y planificar las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE), así como tramitar los correspondientes procedimientos referentes a dichas actuaciones; y (iv) aprobar los estudios de inundabilidad para la concreción del riesgo de inundación (conforme a lo previsto en el PATRICOVA).

<sup>1474</sup> El Decreto 1/2011 fue modificado poco después por el Decreto 166/2011, de 4 de noviembre, del Consell (DOCV núm. 6645, de 7.11.2011) a fin de modificar la composición y funciones del Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana. Consejos consultivos para la ordenación del territorio existen en la mayoría de los *Länder* alemanes, a fin de propiciar la participación del sector privado, dando cabida a representantes de la industria, del comercio, de los artesanos, de la agricultura y de los sindicatos.

<sup>1475</sup> (i) asesorar al Consell en materia de acciones con elevada repercusión económica, social y ambiental sobre el territorio; (ii) asesorar a la conselleria competente en ordenación del territorio en aquellas cuestiones en las que pueda instar su colaboración; (iii) efectuar el seguimiento de la ETCV; (iv) impulsar determinadas prioridades de actuación, efectuando nuevas propuestas o mejorando las existentes; (v) coordinar a los distintos sectores económicos y sociales para el desarrollo de proyectos innovadores y eficaces que permitan alcanzar elevadas cotas de excelencia territorial; (vi) emitir, cada dos años como mínimo, un dictamen sobre la evolución de la ETCV.



## V. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO VIGENTE EN LA COMUNITAT VALENCIANA.

### 1. El nuevo sistema de instrumentos de ordenación en la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

Las diferentes leyes autonómicas retratan de forma extensa su particular amalgama de prolijos y complicados instrumentos de planificación territorial, si bien no establecen una regulación muy distinta entre sí, y muchos de esos instrumentos no se han llegado a utilizar nunca<sup>1476</sup>. Todas contemplan un instrumento que establece los objetivos y líneas principales de ordenación para todo el ámbito territorial autonómico, y que sirve de marco general para los demás instrumentos. En unos casos se les dota de rango de ley para reforzar su carácter vinculante. Pero en la mayor parte de casos se mantienen en un plano puramente administrativo.

Una mayor variedad y un contenido más preciso encontramos en el segundo escalón de ordenación. Aquí suelen prever con diferentes denominaciones, por un lado, instrumentos de ámbito subregional y, por otro, instrumentos de planificación sectorial, con una documentación que varía en función del carácter y del preciso contenido del instrumento<sup>1477</sup>.

La teoría de la planificación estuvo inicialmente influenciada por componentes racionalistas, por lo que se esquematizaba la realidad mediante un sistema planificador cartesiano, con sucesivos planes escalonados jerárquicamente<sup>1478</sup>. Sin embargo, se ha producido una progresiva mixtura entre la tradicional planificación física y otra de carácter más prospectivo y estratégica, lo que conduce hacia una planificación indicativa, más flexible, para poder ser revisada a partir de una evaluación continuada basada en indicadores de seguimiento y en la definición de umbrales<sup>1479</sup>.

Siguiendo las pautas ya anticipadas por la LRAU, la LOTPP abandonó definitivamente la *“idea de una ordenación del territorio rígida, íntimamente ligada y dependiente de la macro-planificación económica, que estuvo en auge en la década*

---

<sup>1476</sup> Ejemplo de lo que se comenta es el caso de la Comunidad de Madrid, que incorpora un numeroso arsenal de instrumentos de ordenación del territorio en la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, que prácticamente no ha utilizado, empezando por el más importante de todos ellos, el Plan Regional de Estrategia Territorial, que nunca llegó a aprobarse.

<sup>1477</sup> Un breve recorrido por los distintos instrumentos de ordenación del territorio autonómicos puede consultarse in MUÑOZ MACHADO, Santiago y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. “El planeamiento urbanístico”. *op. cit.* pp. 175-178.

<sup>1478</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”. *op. cit.* p. 201.

<sup>1479</sup> Desde distintos ámbitos, destacados autores, como John FRIEDMAN, Andreas FALUDI, Francesco INDOVINA o Louis ALBRECHTS, vienen trabajando en la teoría de la planificación y en las relaciones entre planificación o entre plan y proyecto, en su realización y en la evolución de sus resultados. FARINÓS DASÍ, Joaquín y SÁNCHEZ CABRERA, José Vicente. “Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial de la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio”. Cuadernos de Geografía (Universitat de València), núm. 87, 2010. p. 15.

de los ochenta” (apartado I del preámbulo), para apostar por planteamientos menos estáticos y más basados en estrategias territoriales<sup>1480</sup>, planes más sencillos y operativos, con una cierto grado de flexibilidad que permiten su adecuación a nuevos condicionantes, y en los que tiene un importante peso la participación de la ciudadanía y del conjunto de las instituciones<sup>1481</sup>.

De esta forma, se pretendía superar los planteamientos de la LOT y dotar de mayor flexibilidad a los instrumentos de ordenación del territorio, “frente al rígido sistema vigente y dando a la relación entre los instrumentos de una dimensión transversal” (apartado I del preámbulo), diseñando un sistema flexible e innovador, basado en distintos instrumentos de ordenación y gestión territorial que se apoyan y se complementan unos con otros<sup>1482</sup>.

También hemos visto cómo se produce un cierto paralelismo entre las técnicas de la ordenación urbanística y de la ordenación territorial. Claros exponentes de este paralelismo los observamos en la ruptura del principio de jerarquía en la escala de los planes urbanísticos, en la flexibilidad existente en el sistema de instrumentos de ordenación urbanística, en la distinción entre la ordenación estructural y la pormenorizada, así como en las DEUOT de los anteriores Planes Generales de la LUV.

Tal como se puso de manifiesto en las conclusiones del VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en Madrid en noviembre de 2014<sup>1483</sup>, se demuestra más aceptable y eficiente un enfoque de planificación territorial estratégica, que considere la ordenación territorial como un proceso incremental, con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva.

Aunque, como advierte el geógrafo y político catalán Oriol NEL.LO<sup>1484</sup>, se trata también de encontrar un punto de equilibrio difícil de lograr, al tener que confrontar dos tipos de presiones. Por un lado, la pulsión desreguladora amparada en el recurrente argumento de la simplificación de los procedimientos y de la crisis económica; y, por otra, la defensa a ultranza del principio de autonomía local, a la vista de que la realidad demuestra que el municipalismo “*responde, ante todo, a la propensión de ceder a los intereses particulares*”.

---

<sup>1480</sup> Con este carácter se había elaborado, por ejemplo, la Estrategia Territorial de Navarra y las Directrices del País Vasco, estas últimas aprobadas por Decreto de 11 de febrero de 1997.

<sup>1481</sup> El artículo 100 de la LOTPP preveía para ello la constitución, mediante decreto del Consell, de Juntas de participación de territorio y paisaje. Estas juntas debían dar cabida tanto a las instituciones públicas como a las asociaciones cuyos fines tuviesen vinculación directa con el territorio o el paisaje. Nunca llegaron a constituirse.

<sup>1482</sup> Recuérdese que, ya en la década de 1970, RICHARDSON abogaba por un nuevo concepto de plan, entendido no como documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos, sino como documento de estructura referido a opciones alternativas, de mayor escala con respecto al uso del suelo, flexible ante condiciones cambiantes y con un contenido económico más fuerte. RICHARDSON, Harry W. *op. cit.* p. 243.

<sup>1483</sup> VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). “*Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo*”. Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2014.

<sup>1484</sup> *Cit. in* GARCÍA JIMÉNEZ, María José. “*Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*”. Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 15. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2015. p. 127.

La LOTUP sigue en lo esencial el cuadro de instrumentos de ordenación territorial diseñado por la LOTPP (Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y Planes de Acción Territorial) y continuado por la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de las Actuaciones Territoriales Estratégicas. Al igual que el texto legal precedente, la LOTUP rompe con el clásico principio de jerarquía en la escala de los instrumentos de ordenación del territorio, dado que la ETCV puede ser desarrollada, completada e incluso modificada con ciertos matices por los PAT<sup>1485</sup>. De esta forma, el modelo se aleja de un sistema de planeamiento organizado en base al principio de jerarquía entre planes para acercarse a un modelo considerado, en mayor o menor medida, como articular.

Dentro del Libro I de la LOTUP y, bajo el título “Instrumentos de ordenación”, se encabeza tanto el Título II como el Capítulo I del mismo. El artículo 14 LOTUP enumera los distintos tipos de instrumentos de ordenación, diferenciándose ahora, ya no entre instrumentos de ordenación territorial y de ordenación urbanística (de carácter espacial y temporal) como hacían la LOTPP y la LUV, sino simple y llanamente entre instrumentos de ámbito supramunicipal y municipal, lo que recuerda algo la clasificación contenida en el artículo 12 de la LRAU, que únicamente hacía a mención a “instrumentos de ordenación”, sin distinguir entre los de naturaleza territorial y los de naturaleza urbanística.

Como ya hiciera la LRAU, se opta por un sistema de instrumentos de ordenación territorial flexible, en el que la relación entre éstos adquiere una dimensión de horizontalidad y en el que unos instrumentos pueden apoyarse y complementarse con los otros.

Entre los instrumentos de planeamiento “urbanístico y territorial” de ámbito supramunicipal se incluyen, en el primer apartado del citado artículo 14, la ETCV, los PAT y los Planes Generales Estructurales mancomunados. En cambio, no se incluyen dentro de este primer bloque las ATE, instrumento de necesario “impacto supramunicipal”, tal vez porque estas actuaciones pueden localizarse en terrenos de uno o varios términos municipales y, además, pueden tener o bien la naturaleza de planes o bien la de proyectos singulares. O quizás por un descuido del legislador.

Por otra parte, conforme al segundo apartado del artículo 14 de la LOTUP, son instrumentos de planeamiento “urbanístico y territorial” de ámbito municipal el Plan General Estructural, de aprobación definitiva autonómica, y el planeamiento de desarrollo de éste, de aprobación definitiva municipal, salvo que modifique la ordenación estructural: Plan de Ordenación Pormenorizada, Plan de Reforma Interior, Plan Parcial y Estudios de Detalle.

En la redacción de este segundo apartado se observa que, al incluir el calificativo “territorial” el legislador confunde los ámbitos de la ordenación territorial y urbanística, tal vez al incluir dentro de la primera las determinaciones de la ordenación estructural.

De forma complementaria, en el tercer apartado del citado artículo 14, se indica que también son “instrumentos de ordenación” (aquí no incluye adjetivo alguno) los Planes Especiales, los Catálogos de protecciones y los planes que instrumentan las ATE.

---

<sup>1485</sup> Vid. artículo 16.4.a) de la LOTUP.

Cabe señalar que, si bien el artículo 42 sí define los Catálogos de protecciones e indica que son un instrumento de ordenación de ámbito municipal (aunque también los PAT pueden incluir un catálogo), no ocurre lo mismo con los Planes Especiales. El artículo 43 ni los define ni menciona cuál puede ser su ámbito de ordenación, pues directamente indica que “*complementan a los demás planes, y en su caso los modifican*”. También llama la atención el silencio sobre el régimen jurídico aplicable a los planes que instrumentan las ATE, sobre los que nada se dice.

Respecto al planeamiento urbanístico, vemos pues que la LOTUP profundiza más en lo que, como vimos en el Capítulo I, fue una de las principales innovaciones de la LRAU, esto es, la diferenciación entre determinaciones de ordenación estructural y de ordenación pormenorizada.

Recordemos que la ordenación estructural, que para ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA<sup>1486</sup> tiene indudables connotaciones con la “*estructura general y orgánica del territorio*” del artículo 72.2.d) del TRLS 1976, es, *grosso modo*, la que define el modelo territorial del municipio, clasifica el suelo y establece su zonificación básica, vertebrando las distintas zonas mediante la Infraestructura verde y la red primaria de dotaciones públicas, y que la ordenación pormenorizada desarrolla y concreta la ordenación estructural, regulando el uso detallado del suelo y la edificación.

La LOTUP lleva esta diferenciación hasta sus últimas consecuencias, al dividir el tradicional Plan General “único” en dos instrumentos diferenciados: el Plan General Estructural y el Plan de Ordenación Pormenorizada<sup>1487</sup>. De este modo se pretende clarificar y delimitar mejor el marco competencial autonómico y municipal en materia de ordenación urbanística, aislando los compartimentos responsables de cada plan, lo que resulta positivo y permite agilizar la tramitación de los planes, aunque en la práctica la división planteada entre ordenación estructural (artículo 21) y ordenación pormenorizada (artículo 35) no resulta tan nítida<sup>1488</sup>.

Por lo demás, el nuevo texto legal potencia considerablemente el papel de la zonificación estructural como ordenación urbanística básica, hasta el punto de que la clasificación del suelo, a la que la LOTUP dedica solamente el artículo 28<sup>1489</sup>, va a

---

<sup>1486</sup> ROMERO SAURA, Fernando y LORENTE TALLADA, José Luis. “*El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística)*”. 6ª ed. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 1996. p. 42

<sup>1487</sup> De manera similar al modelo alemán, donde suele distinguirse entre “*Flächennutzungs-plan*” y el “*Bebauungsplan*” o “*B-plan*”. El primero equivaldría al componente americano de “*master plan*”. Los B-plan son documentos vinculantes que establecen las normas de construcción. Así, una ciudad alemana extensa se compone de multitud de B-plan, al poder ser cada área tan pequeña como una manzana. LORA-TAMALLO VALLVÉ, Marta y HIRT, Sonia. “*La compatibilidad de usos o por qué los europeos no zonificamos*”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 289, 2014. p. 33.

<sup>1488</sup> Además, con el fin de aumentar las competencias municipales en materia de planeamiento, se han ampliado los aspectos considerados como ordenación pormenorizada en lugar de ordenación estructural. Destaca el caso de la tipología básica de edificación, que pasa a ser ordenación pormenorizada, incluso en suelo no urbanizable. Y principalmente, la delimitación de las áreas de reparto y del aprovechamiento tipo. Sobre esta cuestión nos hemos referido en: GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Eduardo. “*Algunas consideraciones en torno a la nueva legislación urbanística valenciana*”, *op. cit.* p. 149.

<sup>1489</sup> Recuérdese que, como ya dijimos, en la primera versión del anteproyecto de ley expuesto al público desaparecía la institución de la clasificación del suelo, que era totalmente

“remolque” de la zonificación, como indica ROMERO SAURA<sup>1490</sup>. Para este autor, se aprecia *“un aconsejable reforzamiento del planeamiento urbanístico, en una época de cambios legislativos vertiginosos que tienden a invertir la tendencia histórica en la que las leyes eran lo permanente y el plan el cambiante”*, pues *“ya no parece que sea así”*<sup>1491</sup>.

Llama poderosamente la atención la desaparición de la anterior medida recogida en el artículo 13.5 de la LOTPP, que disponía la obligatoria revisión de los Planes Generales municipales en caso de presentación de propuestas de modificación de planeamiento que supusiesen una alteración del documento de las “Directrices Definitorias de la Estrategia de Evolución Urbana y de Ocupación del Territorio” (DEUOT) de dichos Planes Generales, en consonancia con lo previsto en la disposición transitoria cuarta del TRLS 2008. Pues bien, la LOTUP ya no prevé (a diferencia de lo que preveía el artículo 44 de la LUV) que la modificación sustancial o global de las ahora denominadas “Directrices estratégicas del desarrollo previsto” (artículo 21.1.a LOTUP) conlleve la revisión del Plan General Estructural, facilitando de esta manera la flexibilidad del planeamiento<sup>1492</sup>.

Enlazando con lo anterior, esta mayor flexibilidad del planeamiento urbanístico municipal debe tener necesariamente consecuencias para las ATE, pues éstas solían ser en la práctica el “atajo” que buscaban algunos promotores para evitar la obligación de revisión del Plan General prevista en el citado artículo 13.5 de la LOTPP, por ser uno de los efectos de la aprobación del plan o proyecto que instrumenta una ATE la *“modificación del planeamiento vigente, sin que sean necesarios más trámites posteriores, ni otras condiciones de planeamiento o gestión urbanística más que las definidas en la propia resolución aprobatoria”*<sup>1493</sup>. Tras la derogación de la LOTPP, y por tanto de la regla contenida en su artículo 13.5, se antoja mucho más difícil justificar en la práctica la necesidad de una figura como la de las ATE.

---

desplazada por la zonificación. La clasificación de suelo fue reintroducida en el texto del proyecto de ley.

<sup>1490</sup> Refiere este autor que la zonificación pasa a convertirse en el eje principal del planeamiento urbanístico y que la LOTUP es la que ofrece el tratamiento más acabado de esta institución en el panorama nacional. También que esta potenciación no es ajena a las corrientes innovadoras que aparece en otros países, que ofrecen figuras evolucionadas, tales como el *“cluster zoning”*, *“performance zoning”*, *“overlay zoning”* o las *“floating zones”*. HERVÁS MÁS, Jorge (coord.) y otros. *“Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)”*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2015. p. 27.

<sup>1491</sup> Esta idea nos trae a la memoria el comienzo del apartado II del preámbulo de la LS 1956, al decir que *“el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”*.

<sup>1492</sup> Vid. asimismo, el artículo 77.1.b) LOTUP, que para los sectores de Plan Parcial que se desarrollen sin estar previstos en el Plan General Estructural prevé un porcentaje de aprovechamiento a ceder a la Administración del 15% del aprovechamiento tipo (en lugar del 10%), correspondiendo el 10% para la Administración actuante y el 5% para la Generalitat, con el fin de destinar los ingresos derivados de ese patrimonio a la mejora de la Infraestructura verde.

<sup>1493</sup> Artículo 61.1.a) LOTUP. A esto se suma, como novedad, la nueva previsión contenida en el artículo 60.1.b) de la LOTUP, al exigir la justificación de *“la imposibilidad de gestionar urbanísticamente la implantación mediante el cumplimiento del planeamiento ya aprobado”*.

## 2. El sistema de planeamiento territorial y su relación con el planeamiento urbanístico.

Ante la destacable y censurable ausencia de ejercicio por la Generalitat de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, a la vista de la escasa aprobación definitiva por parte de ésta de instrumentos de planificación territorial, la Generalitat interviene en el planeamiento urbanístico a través de sus importantes competencias sectoriales y, más recientemente, mediante la definición de la Infraestructura verde, lo que condiciona sobremanera el modelo territorial del municipio. Sería deseable, en aras a un mayor respeto del principio constitucional de autonomía local, que las competencias supramunicipales estuvieran previamente definidas de antemano en instrumentos de ordenación del territorio para, de esta forma, evitar un exceso de intervencionismo por parte de la Generalitat en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico, bastante mediatizado ya de por sí por el procedimiento de EAE.

La falta de un marco claro establecido en instrumentos de ordenación del territorio conduce a una cierta confusión en los límites de las competencias locales y autonómicas. El ejercicio por parte de la Generalitat de sus competencias de ordenación territorial mediante la aprobación de instrumentos de planificación territorial, con la lógica y ajustada participación de los entes locales en su tramitación, debería conducir a una mayor claridad y sencillez en la elaboración y tramitación de los actuales Planes Generales Estructurales.

El apartado 4 del artículo 3 de la derogada LOTPP, de una manera bastante escueta, afirmaba que todas las instituciones, entidades y personas físicas o jurídicas (se entendía, de esta forma, que públicas y privadas) *“quedarán obligadas al cumplimiento de las determinaciones contenidas en esta ley y de la ordenación territorial y urbanística aprobada conforme a la misma”*, y señalaba que los instrumentos de ordenación del territorio *“prevalecerán”*, dado su contenido de interés público supramunicipal, *“a cuantas disposiciones reglamentarias municipales contradigan o se opongan a sus determinaciones normativas”*. Nótese que el precepto hacía especial hincapié en la Administración municipal, pero que no se refería expresamente a la planificación de índole sectorial llevada a cabo por el resto de consellerías. Parece que quedó lejos aquella previsión recogida en el artículo 57.2 del TRLS 1976<sup>1494</sup>.

Por su parte, la LOTUP no contiene una cláusula general de vinculatoriedad de los instrumentos de ordenación territorial sobre los urbanísticos, más allá de algunas previsiones dispersas, como la de su artículo 7.1, que obliga a que la clasificación de suelo urbano y urbanizable se realice por la planificación urbanística y territorial en una dimensión suficiente, de acuerdo con lo previsto en la ETCV.

---

<sup>1494</sup> De hecho hay que llegar hasta los artículos 91.2, 93 y 98 de la LOTPP para encontrar referencias directas a la planificación sectorial del resto de consellerías, en términos demasiado vagos y generales, señalando el primer precepto citado que el Consell *“actuará de forma coherente, integrando en la políticas, planes y programas sectoriales que tengan incidencia territorial, las directrices y objetivos establecidos en la presente ley y en los instrumentos que la desarrollen”*. Una regulación menos voluntarista se reflejaba en el artículo 57.2 del TRLS 1976, cuando señalaba que: *“la aprobación de los Planes no limitará las facultades que respondan a los distintos Departamentos ministeriales para el ejercicio de, de acuerdo con las previsiones del Plan, de sus competencias, según la legislación aplicable por razón de la materia”*. Por su parte, el citado artículo 98 resolvía los posibles conflictos con otras consellerías mediante la clásica fórmula de resolución por parte del Consell.



Las leyes autonómicas de ordenación del territorio suelen establecer un régimen más o menos directo de vinculación entre los distintos instrumentos de ordenación del territorio<sup>1495</sup> y del planeamiento urbanístico respecto de éstos. Ya se trate de planeamiento urbanístico de carácter general como de desarrollo, y tanto en el caso de que ostenten rango de ley, como si se mantienen en un plano puramente administrativo. Esta vinculación se suele producir, además, en tres momentos y formas diferentes.

Se produce, en primer lugar, *ex ante* en el caso del planeamiento urbanístico que se elabora tras la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio, en cuyo caso, la memoria justificativa de dicho planeamiento habrá de hacer explícita esa adecuación.

La nota de vinculatoriedad también se suele producir respecto del planeamiento urbanístico que ya se encuentra vigente en el momento de la entrada en vigor de dichos instrumentos de ordenación territorial, mediante la atribución de efectos directos prevalentes sobre ese planeamiento urbanístico local, modificándolo en aquellos aspectos que resulten contrarios o incompatibles, reforzando de esta manera el carácter vinculante de la ordenación del territorio.

En tercer lugar, cabe también la posibilidad de que la ley o el instrumento de ordenación del territorio fijen un plazo determinado para la modificación o revisión del planeamiento urbanístico local, para su obligada adaptación a las determinaciones del instrumento territorial, previéndose incluso la subrogación autonómica en caso de que no se atiende al cumplimiento de dicha obligación.

Pero también cabe la posibilidad de que el propio instrumento de ordenación del territorio, con o sin fijar un plazo determinado, difiera al planeamiento urbanístico local la concreción y la operatividad de las previsiones de la ordenación del territorio, en una forma que podemos denominar como de “gestión territorial indirecta”.

Y al margen de de estas modalidades, que podemos calificar como canónicas y que suponen la elaboración y aprobación de instrumentos de ordenación territorial, podemos añadir una cuarta fórmula, prevista en el artículo 95 de la derogada LOTPP, y que no es otra que el intento nada plausible de elaborar la ordenación del territorio sin planes territoriales, sino desde la suma de los distintos planes urbanísticos municipales. Esta ha sido la práctica habitual seguida por la Generalitat durante las últimas cinco legislaturas.

En el primer caso, los instrumentos de ordenación del territorio actúan con un doble límite respecto al planeamiento urbanístico. Por una parte, limitan *ex ante* la discrecionalidad de los municipios a la hora de formular su planeamiento. Pero por otra, autolimitan o reducen el margen de discrecionalidad de la Generalitat en su

---

<sup>1495</sup> Existen modelos de estructura jerárquica piramidal, donde el instrumento de ámbito regional vincula al de ámbito inferior y ambos al sectorial (Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco). Otros de estructura piramidal abierta, donde el plan de ámbito regional no siempre vincula a los de ámbito subregional o a los planes sectoriales (Aragón, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia y Comunitat Valenciana). Y en tercer lugar, otros de estructura reticular, en el que los planes territoriales y los sectoriales en general tienen el mismo rango (Asturias, Castilla-La Mancha y La Rioja). GARCÍA JIMÉNEZ, María José. “Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano”. *op. cit.* p. 58.

competencia de aprobación definitiva del planeamiento municipal, ya de por sí acotado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Aunque dadas las actuales exigencias de la EAE de los planes, entendemos que se ha roto con el tradicional monopolio de decisión municipal (órgano promotor) en el supuesto de planes urbanísticos que contengan determinaciones de ordenación estructural (no así con el planeamiento pormenorizado), al intervenir la Generalitat (órgano ambiental) desde el inicio del procedimiento, estableciendo los condicionamientos a los que el órgano promotor deberá sujetarse en el ahora denominado “documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico” (artículo 49 LOTUP).

De hecho, el artículo 50.1.f) de la LOTUP exige que a la solicitud de inicio del procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica de los planes sujetos a la modalidad ordinaria de ese procedimiento se acompañe un borrador de plan y un documento inicial que exprese, de forma sucinta y preliminar, su “incardinación” en la ETCV y su “incidencia” en otros instrumentos de la planificación territorial o sectorial.

En caso de clara incompatibilidad de las determinaciones del planeamiento municipal con las del plan de ordenación del territorio, y en función del grado de vinculatoriedad del plan territorial, procederá la denegación de la aprobación del primero o, incluso, la modificación de las determinaciones de éste.

### **A. Los distintos grados de vinculación de los instrumentos de ordenación del territorio.**

Como recuerda Tomás-Ramón FERNÁNDEZ<sup>1496</sup>, en su calidad de piezas del ordenamiento urbanístico y territorial, que gracias a ellos adquiere concreción y operatividad, los planes tienen el carácter de auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto subordinadas a las leyes de las que traen causa.

No obstante, por ser su destinatario principal la Administración y en mucha menor medida los ciudadanos particulares, y por el complejo reparto competencial entre distintos órganos y niveles de decisión, su tono predominante suele ser orientador, predominando las técnicas suasorias, los incentivos y estímulos<sup>1497</sup>. Aunque, como comprobaremos al referirnos a los PAT (y dejando al margen las ATE), no puede afirmarse que los instrumentos de ordenación del territorio tengan en todo caso ese carácter meramente orientador. Aun cuando buena parte de sus determinaciones suelen carecer de eficacia directa de ordenación de los usos del suelo y de la construcción, en cualquier caso sí gozan de eficacia en el sentido de determinar la interdicción de la realización de actividades de uso del suelo que pudiera contradecir o dificultar el modelo territorial conforme al marco físico diseñado por los mismos<sup>1498</sup>.

---

<sup>1496</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. “Manual de Derecho Urbanístico”. *op. cit.* p. 48. Así lo ha destacado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a partir de la STS de 8 de mayo de 1968, reiterándose esa doctrina desde entonces.

<sup>1497</sup> PARDO ÁLVAREZ, María. “La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autónomico y democrático de Derecho”. *op. cit.* p. 75.

<sup>1498</sup> Respecto al carácter normativo de los planes de ordenación territorial, *vid.* PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *op. cit.* pp. 547-553.

La escala de las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio suele determinar su carácter estratégico o vinculante, si bien un mismo plan puede contener determinaciones de uno u otro tipo. En este sentido viene siendo clásica la distinción entre determinaciones de carácter de normas, directrices y recomendaciones<sup>1499</sup>.

Tienen carácter de normas aquellas determinaciones que suelen ser de directa e inmediata aplicación y que son vinculantes y de obligado cumplimiento para las Administraciones públicas y para los particulares, sin precisar de instrumento jurídico de desarrollo o de intermediación<sup>1500</sup>.

El carácter de directriz se reserva para determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines, debiendo ser tenidas en cuenta en las acciones que tengan incidencia en el territorio. Son aplicadas por la Administración correspondiente mediante planes u otras medidas concretas para la consecución de dichos fines.

Como su nombre apunta, las recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a la Administración que, en caso de separarse de ellas, debe justificar expresamente la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la ordenación del territorio.

En este sentido, el apartado 4 del artículo 2 del ROGTU señalaba que los instrumentos de ordenación territorial debían distinguir los preceptos que tuviesen una vinculación estricta y plena (normas, en la terminología habitual) de aquellos que tuviesen un carácter básico que permitiese a la ordenación urbanística distintas opciones posibles de desarrollo (directrices) o aquellos que tuviesen un mero carácter orientativo o coordinador (recomendaciones)<sup>1501</sup>.

Un reflejo de estas distinciones es recogido en la LOTUP, que indica que la ETCV contendrá "directrices" cuyo grado de vinculación será establecido en el propio documento (artículo 15.4.g). En este sentido, y dada la amplitud de su escala territorial, la ETCV de 2011 distingue, por un lado, objetivos y principios directores, que resultan vinculantes para el conjunto de las Administraciones públicas y, por otro, directrices, que deben ser tenidas en cuenta y que, en caso de apartarse de las mismas, se precisa de una adecuada justificación basada en el cumplimiento de los citados objetivos y principios directores<sup>1502</sup>.

Por su parte, y como veremos, el artículo 16.5 de la LOTUP, referido a los PAT, también prevé, de forma un tanto imprecisa, que éstos contengan "directrices, criterios y normas".

---

<sup>1499</sup> Vid. por ejemplo, el artículo 21 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA).

<sup>1500</sup> LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. "La planificación territorial y el planeamiento urbanístico" in REBOLLO PUIG, Manuel (coord.) y otros. "Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía". Manuales Breves. Iustel. Madrid, 2007. p. 183. El autor realiza una sugerente comparativa de estos tres niveles de vinculatoriedad con la clasificación de los instrumentos normativos comunitarios (Reglamentos, Directivas y Recomendaciones).

<sup>1501</sup> Por su parte, el apartado 5 del artículo 2 del ROGTU, recordaba que la planificación territorial es vinculante para la urbanística "de forma congruente con la finalidad concreta que constituye su razón de ser o funcionalidad y con su específico carácter de directriz".

<sup>1502</sup> Vid. artículo 1.2 del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, y directriz 5 del anexo de directrices de la ETCV.

En todo caso, con carácter general y aunque resulta difícil en la práctica, algunas de las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio deberían vincularse a acciones más concretas, con una mínima vinculación temporal y previsión presupuestaria. Al menos aquellas contempladas con un mayor grado de prioridad y que dependan de la Administración autonómica, que es la que en definitiva aprueba estos planes.

## **B. La fijación de límites de crecimiento urbanístico.**

Al margen de las previsiones de carácter medioambiental contenidas en el artículo 15.6 y de la disposición transitoria cuarta del TRLS 2008, tendentes ambas a la preservación del recurso natural suelo (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8), varias CCAA ya venían fijando límites de crecimiento urbanístico a los municipios.

Los modelos de crecimiento del suelo para nuevos usos urbanísticos municipales, previstos en los distintos documentos de ordenación del territorio de las CCAA, se basan fundamentalmente en los siguientes tres modelos que resumimos a continuación:

Un modelo obligatorio, vinculante y de diseño simple, es el andaluz. En concreto, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)<sup>1503</sup>, limita el crecimiento de todos los municipios de la Comunidad Autónoma a unos crecimientos de suelo urbanizable y poblacionales porcentuales con horizontes temporales de ocho años. Fue modificado posteriormente mediante Decreto 11/2008, de 22 de enero, para flexibilizar e incrementar las cifras a los pequeños municipios. Por otra parte, el Plan considera que los crecimientos dispersos no son recomendables. La conclusión a la que podemos llegar es clara: no se puede tratar a todos los municipios por igual.

El segundo modelo es el catalán expresado en sus Planes Territoriales Parciales (equivalentes a los PAT). El criterio es recomendatorio, y son las figuras de ámbito territorial inferior las que han fijarán las cifras y datos de crecimiento exactos. Los crecimientos recomendados a los municipios por los citados Planes Territoriales Parciales (con horizonte temporal entre 15 y 20 años) son del 30% y 60% en suelo de nueva urbanización, contemplándose factores correctores de tamaño municipal aplicables para los tejidos urbanos más pequeños. No entran en el cómputo inicial las extensiones de suelo de baja densidad o para actividades económicas alejadas del núcleo, a las que, de forma generalizada, se recomienda su no extensión, incluso su obsolescencia.

Un modelo como éste tampoco resulta del todo equilibrado dado que, si se trasladase a la Comunitat Valenciana, no podría tratarse por igual el modelo disperso de Dénia o el compacto de Vall d'Uixó, por poner dos ejemplos.

El tercer modelo es el vasco, basado en la demanda de vivienda y de carácter obligatorio. No toma como dato de partida una concreta superficie de suelo sino datos de demanda de vivienda. Sus Directrices de Ordenación Territorial proponen un sistema de cálculo de viviendas por componentes: demografía, tamaño familiar, y demanda de segunda vivienda, además de un coeficiente por rigidez. Es, en general, un modelo muy restrictivo adaptado a un mercado de vivienda, tanto principal como de segunda residencia muy poco dinámico. En este modelo se introduce el debate de la

---

<sup>1503</sup> Decreto 206/2006, de 28 de noviembre

densidad edificatoria, por lo que tampoco se ajustaría satisfactoriamente al actual modelo turístico valenciano.

Conviene recordar que el artículo 63.1 de la LUV, precepto dedicado a los límites a la potestad de planeamiento, establecía que la ocupación de suelo prevista en los Planes Generales, así como el consumo de otros recursos, había de observar los umbrales territoriales y ambientales fijados por Decreto del Consell o por los PAT<sup>1504</sup>, en los términos previstos en el artículo 81 y siguientes de la LOTPP<sup>1505</sup>.

En el caso de la ETCV de 2011 se quiso apostar por un modelo recomendatorio, no impositivo, que oriente a los municipios y encauce el crecimiento hacia unas coordenadas de desarrollo sostenible, en las vertientes económicas, sociales y ambientales, tanto para cada municipio como para el conjunto de la Comunitat Valenciana, siendo el primer condicionante, y previo a cualquier propuesta de ocupación de nuevo suelo, la compatibilidad con la Infraestructura verde.

La metodología utilizada es realmente original, al combinar principalmente factores de crecimiento demográfico y factores de corrección por tamaño municipal y por vertebración territorial, si bien resulta criticable por haber tomado como datos de partida unas cifras de aumento demográfico previas al estallido de la burbuja inmobiliaria. Distingue, por una parte, criterios de crecimiento para el suelo residencial y, por otra, de suelo para actividades económicas (industriales y terciarias).

En la actualidad, el artículo 7.1 de la LOTUP, precepto que abre el capítulo III, referido a los criterios de la ocupación racional del suelo, dentro del Título I (*“La infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio”*) del Libro I del texto legal refuerza los criterios de crecimiento de suelo contenidos en la ETCV con carácter de directriz, estableciendo ahora que la planificación urbanística y territorial debe justificar la clasificación de suelo urbano y urbanizable de acuerdo con la ETCV.

Dicha adecuación deberá plasmarse en el nuevo documento denominado de *“objetivos e indicadores de sostenibilidad y capacidad territorial y directrices estratégicas del desarrollo previsto”* (artículo 22 LOTUP), que sustituye a las anteriores DEUOT reguladas en la LUV y que igualmente forma parte de las determinaciones de la ordenación estructural del planeamiento urbanístico (artículo 21 LOTUP)

Por otra parte, en este punto resulta llamativa la STC 57/2015, de 18 de marzo (FJ 17), de la que se hace eco la más reciente STC 154/2015, de 9 de julio (FJ 6), al declarar la inconstitucionalidad de una previsión autonómica de la Comunidad Autónoma de Cantabria por negar *“todo margen de opción al municipio”* al establecer que el planeamiento *“dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia zonas con pendientes más suaves”*, y por entender que *“no cabe vislumbrar en este precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística*

---

<sup>1504</sup> Además, el planeamiento urbanístico general tenía que justificar expresamente su adecuación a la política territorial autonómica, a través de las DEUOT, fijando el artículo 43 de la LUV a las mismas la función de *“adecuar la ordenación municipal a la política territorial de la Generalitat, manifestada en los principios contenidos en la legislación en materia de ordenación del territorio y protección del paisaje y, en especial, a los instrumentos que la desarrollen, así como su coordinación con las distintas políticas sectoriales”*.

<sup>1505</sup> Dado que nunca se llegaron a establecer esos umbrales (y habiéndose derogado el anexo I del ROGTU por la citada Ley 12/2010), había que estarse a los criterios de crecimiento de suelo para uso residencial y para actividades económicas previstos en la ETCV de 2011.

*que se impone al ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación”.*

Esta postura obligaría a la Administración autonómica a motivar especialmente las limitaciones que, en este sentido o en similares términos, imponga al planeamiento municipal, bien al hacer uso de sus potestades como órgano ambiental (con ocasión de la elaboración del documento de alcance o de la declaración ambiental y territorial estratégica) o como órgano sustantivo, con ocasión de la aprobación definitiva del plan urbanístico municipal de que se trate. Pero también al establecer directrices similares en instrumentos de ordenación territorial, ya sea de ámbito territorial regional como de ámbito subregional.

### **C. Mecanismos para asegurar la efectividad y aplicación de los instrumentos de ordenación del territorio.**

Además de la nota de vinculatoriedad *ex ante* de los instrumentos de ordenación del territorio respecto del planeamiento urbanístico local arriba expuesta, hemos dicho también que esa nota puede predicarse igualmente respecto del planeamiento urbanístico que ya estuviera vigente en el momento de la entrada en vigor de los planes de ordenación territorial<sup>1506</sup>.

Por una parte, mediante la atribución de efectos directos prevalentes sobre el planeamiento urbanístico local vigente, siempre que se trate de cuestiones de índole supramunicipal, y modificándolo en aquellos aspectos que resulten contrarios o incompatibles. De esta forma, se facilita enormemente la incorporación del nuevo régimen a los planeamientos municipales.

La posibilidad de concreción de un instrumento de ordenación en otro de menor rango, que hallamos tanto en la planificación territorial como en la urbanística, también es posible entre un instrumento de ordenación territorial y un instrumento de planeamiento municipal. Así, en ocasiones, los PAT pueden contener determinaciones que son definidas como estructurales, para remarcar su carácter indisponible por la ordenación urbanística<sup>1507</sup>, frente a otras determinaciones, que tendrían el carácter de directriz o de recomendación, y que sí podrían ser concretadas e incluso modificadas por los municipios.

De esa forma, la técnica de la planificación territorial estaría empleando los conceptos de ordenación estructural y de ordenación pormenorizada propios de la ordenación urbanística.

Así, el artículo 16.4.b) y c) de la LOTUP, en relación a los PAT, estaría amparando cualquier determinación del planeamiento urbanístico de carácter estructural<sup>1508</sup>, lo que en la práctica obligará a analizar caso a caso posibles si se está

---

<sup>1506</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. op. cit. pp. 186-188.

<sup>1507</sup> Así se observa, por ejemplo, en el proyecto de PAT de Protección de la Huerta de Valencia, paralizado desde 2011, cuando recoge en su normativa dos niveles de protección (estructurante o de primer grado y no estructurante o de segundo grado de protección) para el Catálogo de Bienes y Espacios Rurales Protegidos de la Huerta de Valencia.

<sup>1508</sup> Anteriormente, señalaba el artículo 54 de la LOTPP que los PAT de carácter integrado podían *“prefigurar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes generales, para su posterior incorporación a éstos”*. También podían *“reservar terrenos para*

respetando un ámbito mínimo de competencias a la Administración local, en aras a la salvaguarda de la autonomía local constitucionalmente reconocida, pues debe asegurarse siempre a los municipios la existencia de facultades decisorias para la conformación de su modelo territorial, salvo cuando el interés supramunicipal sea prevalente, en cuyo caso hay que asegurar también a los municipios una conveniente participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio<sup>1509</sup>.

Como ya hemos apuntado, lo habitual será que esa eficacia inmediata se refiera al suelo no urbanizable y al urbanizable no programado, a materias ambientales u otras sectoriales de competencia autonómica. Y es que la ordenación del territorio se ha caracterizado tradicionalmente por servir de protección al suelo no urbanizable<sup>1510</sup>. De hecho suele ser algo excepcional que los instrumentos de ordenación del territorio impongan determinadas decisiones en otros tipos de suelo<sup>1511</sup>. Esta misión de tutela del SNU es uno de los aspectos donde la vinculación entre la ordenación territorial y la urbanística resulta muy evidente.

En este sentido, con ocasión del examen del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña, del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano, o de los Planes Insulares de Ordenación Territorial canarios, la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>1512</sup> se muestra abiertamente favorable a la posibilidad de que los instrumentos de ordenación territorial autonómicos clasifiquen suelo, si bien centrando el análisis en las concretas finalidades perseguidas por dichos instrumentos, esto es, comprobando que la ordenación es coherente y lógica con una finalidad o interés supramunicipal, y vigilando que no se involucre en el ámbito local.

Dicho de otro modo, no es tanto si las CCAA pueden directamente clasificar o no suelo, *“sino si tales planes tienen su amparo en finalidades de interés supramunicipal que justifique su existencia”*. Así, varias sentencias han declarado la legalidad de que este tipo de planes puedan *“clasificar y desclasificar suelo, regular intensidades y establecer estándares urbanísticos”*, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de de las finalidades perseguidas por dichos instrumentos.

Esta medida suele adoptarse respecto de aquellas determinaciones cuya necesidad se considera más inmediata y que no pueden esperar a la adaptación de los planes urbanísticos, proceso lento y complejo. Piénsese que, en la práctica, podría

---

*dotaciones de interés supramunicipal, clasificar directamente terrenos y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal”*.

<sup>1509</sup> Recuérdese que ese derecho de los municipios de intervención en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (artículo 2 de la LBRL) lo es *“en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local”*, por lo que resulta criticable la casi total práctica uniformidad competencial otorgada a todos los municipios por legislación urbanística valenciana.

<sup>1510</sup> Así, el artículo 133 del ROGTU establecía que en suelo no urbanizable los PAT de carácter integrado podían *“modificar los ámbitos definidos como de especial protección, establecer reservas para dotaciones públicas y modifica o implantar normativas de uso de esta clase de suelo, pudiendo modificar de modo directo las previsiones de los Planes Generales vigentes”*.

<sup>1511</sup> El apartado 6 del artículo 2 del ROGTU señalaba que las posibles determinaciones de la planificación territorial que afectasen a suelo urbano debían motivar *“su necesidad y la justificación de sus criterios”*.

<sup>1512</sup> La STS de 28 de diciembre de 2012 (recurso núm. 3735/2009), referida al Plan Director Urbanístico del Sistema Costero, contiene un resumen de toda esta doctrina jurisprudencial.

podría ocurrir que fuese exigible la entera revisión del planeamiento general de un municipio. La LOTUP no se ha planteado esta última cuestión<sup>1513</sup>.

También suele suceder que la ley o el instrumento de ordenación del territorio fijen un plazo determinado para la modificación o revisión del planeamiento urbanístico local, para su obligada adaptación a las determinaciones del plan territorial, previéndose incluso la subrogación autonómica si no se atiende al cumplimiento de dicha obligación. En el caso de los PAT, el artículo 16.4.c) de la LOTUP<sup>1514</sup> opta prudentemente por no establecer desde la ley un plazo concreto que luego se incumple en la práctica.

Igualmente también cabe la posibilidad de que el propio plan territorial, con o sin fijar un plazo determinado, remita o difiera al planeamiento urbanístico local la concreción y la operatividad de las previsiones de la ordenación del territorio. Esto es, su desarrollo por las figuras de planificación urbanística, que concretarán y harán operativas sus previsiones (gestión indirecta).

De este modo queda clara la vinculación de la ordenación urbanística a la ordenación territorial, reduciéndose al máximo para el suelo urbano y urbanizable programado, dado que su ordenación, con carácter general, quedará en el ámbito de las determinaciones de la ordenación pormenorizada, de competencia municipal, y siendo mayor en el caso del suelo no urbanizable y del urbanizable no programado, tal como anteriormente se encargaba de precisar el artículo 2.6 del ROGTU<sup>1515</sup>.

Otro reflejo de la vinculación de la ordenación urbanística a los instrumentos de ordenación del territorio lo constituye la previsión legal que autoriza a los Gobiernos autonómicos, decidido el inicio de la tramitación de un instrumento de ordenación del territorio, a suspender cautelarmente licencias y acuerdos de programación. Esta medida, cuya constitucionalidad ha sido recordada recientemente (STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6)<sup>1516</sup> era antes contemplada en el artículo 45 de la LOTUP para los PAT y que ha desaparecido en la LOTUP, que tampoco prevé la aprobación de normas cautelares para asegurar la efectividad y la aplicación de los instrumentos de ordenación territorial en tramitación<sup>1517</sup>.

---

<sup>1513</sup> Sí lo hace la Ley cántabra 8/2013, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (POL). Se modifica su régimen transitorio y se contempla una disposición adicional única que tiene por objeto que los planeamientos urbanísticos ya adaptados puedan recoger las nuevas determinaciones del POL, y por ende las del nuevo régimen del suelo rústico, sin necesidad de proceder a su revisión.

<sup>1514</sup> El artículo 16.4.c) de la LOTUP habilita a los PAT a fijar plazos para ordenar la adaptación de los planes de ámbito municipal a sus nuevas previsiones.

<sup>1515</sup> *“Las posibles regulaciones territoriales que afecten a reglamentaciones locales sobre suelo urbano deberán motivar su necesidad y la justificación de sus criterios. No hará falta esta motivación cuando los instrumentos de ordenación territorial se refieran a materias de ordenación del suelo no urbanizable, ambientales u otras sectoriales de competencia autonómica”.*

<sup>1516</sup> Su fundamento *“no es la defensa de la legalidad”* sino *“evitar el riesgo de que las obras y aprovechamiento que se lleven a cabo durante el tiempo empleado en tramitar y aprobar definitivamente la disposición protectora generen o consoliden situaciones que, aunque conformes con la ordenación aún vigente, sean contradictorias con las disposiciones y las limitaciones que se vayan a aprobar para proteger el espacio natural”* (STC 148/1991, FFJJ 5 y 6; en el mismo sentido, STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 7).

<sup>1517</sup> En general las distintas normas autonómicas no han respondido satisfactoriamente a esta cuestión. O bien no prevén nada, o bien contemplan regulaciones parciales que no dan completa satisfacción a los problemas de fondo. Las CCAA que más han profundizado en este



E igualmente, otro reflejo de vinculación de los planes urbanísticos a los territoriales es la referida obligación de adaptación del planeamiento urbanístico en un plazo determinado<sup>1518</sup>, y la subrogación de la Generalitat en el lugar del municipio para el caso de incumplimiento de la citada adaptación en el plazo otorgado<sup>1519</sup>.

#### **D. La ordenación del territorio mediante la planificación urbanística.**

El planeamiento urbanístico se encuentra ahora provisto de un nuevo bagaje de elementos que provienen de la ordenación territorial<sup>1520</sup>, pues con la LRAU, la LOTPP y la LUV asistimos a una mayor imbricación entre ambos niveles de planificación<sup>1521</sup>.

Como explica ROMERO SAURA, la ordenación territorial y la urbanística han venido coexistiendo como dos escalones entrelazados por unas relaciones

---

punto son Canarias y las Illes Balears. *Vid.* el comentario realizado al respecto *in* MUÑOZ MACHADO, Santiago y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. “*El planeamiento urbanístico*”. *op. cit.* pp. 182-185.

<sup>1518</sup> Esta medida no fue incluida expresamente en la LOTPP, salvo en lo referente a infraestructuras (artículo 91.5). No obstante, los artículos 133.3 y 137.3 del ROGTU sí señalaban que, una vez aprobado un PAT, la administración promotora tendría la obligación de notificar su aprobación a los municipios afectados con indicación de las modificaciones introducidas en su planeamiento urbanístico y de la “*obligación de incorporarlas al mismo*”. No se establecía un concreto plazo para tal adaptación, tal como sí lo hacía el artículo 13 del Reglamento de Planeamiento de 1978 para los PDTC. Hasta tanto se produjese esa adaptación lo más usual era imponer al planeamiento urbanístico municipal aquellas determinaciones del planeamiento territorial o supramunicipal que se calificasen como de aplicación directa.

<sup>1519</sup> *Vid.* artículos 44.2.f) y 66 de la LOTUP. Esta medida era anteriormente contemplada en el artículo 81.1 de la LUV, que preveía la posibilidad de que la Generalitat actuase en sustitución de un municipio “*sin planeamiento general*” conforme al procedimiento establecido en la LBRL, requiriéndoles, previo informe favorable del Consejo de Territorio y Urbanismo, “*para que revisen o modifiquen el planeamiento en vigor a fin de adaptarlo a los planes de acción territorial o a circunstancias que justificadamente lo aconsejen*”. Parece que esta medida sólo se circunscribía para el legislador valenciano para municipios no dotados de Plan General, no para otros supuestos. *Vid.* sobre esta medida excepcional ESCUIN PALOP, Catalina. “*Aprobación definitiva de los planes de urbanismo por las comunidades autónomas*”. Generalitat Valenciana. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Valencia, 1991. pp. 70 y 71.

<sup>1520</sup> Sobre esta cuestión, *vid.* RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, Luis. “*El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico*” *in* III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). “*Ordenación del Territorio, Política Regional, Medio Ambiente y Urbanismo. Gijón (Asturias) 3 a 6 de julio de 2001*”. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Gobierno del Principado de Asturias, 2002. pp. 679-694.

<sup>1521</sup> HERVÁS MÁS, Jorge. “*Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*”. Bosch. Barcelona, 2009. pp. 348-349. El autor recuerda que con la derogada LOTPP se estableció una radical subordinación de los planes municipales a los instrumentos de ordenación del territorio (artículos 97 y 98 de la LOTPP). También entre los instrumentos de gestión territorial y urbanística, al contener los planes urbanísticos determinaciones de ordenación territorial y al apoyarse algunos instrumentos de gestión territorial (las cuotas de sostenibilidad) en el planeamiento urbanístico, y que era el juego de la prevalencia autonómica y la consiguiente subordinación municipal los que justificaban la exacción o transferencia económica de la Administración municipal al Fondo para la Equidad Territorial.

básicamente de dependencia y con unos contenidos conceptuales un tanto estancos. Considera este autor que debe corregirse esa relación secuencial por la que la primera queda circunscrita a una función de dirección y fijación del marco propio de la ordenación urbanística. Por el contrario, propone *“una nueva visión del gobierno del territorio en la que la ordenación del territorio y el urbanismo se ofrecen como instrumentos al servicio de unos mismos valores y bienes, lo que implica una combinación entre sí y una unitaria consideración como mecanismos de una misma función pública: la regulación del uso del suelo en cuanto recurso natural y soporte de las actividades humanas”*<sup>1522</sup>.

Al igual que hizo la LRAU al regular los PAT de finalidad urbanística, la LOTPP trató de integrar la ordenación territorial y la urbanística, creando para ello *“puentes de enlace entre ambas funciones públicas”* (apartado I preámbulo), pero dejando clara la prevalencia de las competencias autonómicas sobre el planeamiento urbanístico municipal, lo que se concretó de forma más clara en su artículo 97<sup>1523</sup>.

Para ello se apoyó en los conceptos de ordenación estructural y ordenación pormenorizada acuñados por la LRAU, conceptos que *“han permitido dotar de rigor a la actividad planificadora y clarificar la diferenciación del marco competencial que, en la materia, comparten la administración autonómica y la local”* (exposición de motivos de la LUV)<sup>1524</sup>. Esta distinción conceptual, que *“ha sido adoptada como estándar por el resto de legislaciones urbanísticas”*<sup>1525</sup>, continúa con algún cambio en la LOTUP.

---

<sup>1522</sup> ROMERO SAURA, Fernando. *“Las determinaciones de la ordenación estructural”* in SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, IVARS BAÑULS, José Antonio y ROMERO SAURA, Fernando (Coord.) y otros. *“Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana”*. La Ley – El Consultor. Madrid, 2006. pp. 546-547. Además, este autor señala que la doctrina ha apuntado la necesidad de superar esta cierta “cantonalización” y acudir a planteamientos más integrados. Así PAREJO ALFONSO señala que: *“el Urbanismo es hoy, y así debe ser en todo caso concebido, no tanto la cifra última de una serie de técnicas para la generación de la ciudad, de espacio urbano “llave en mano”, cuanto más bien una específica perspectiva (justamente la de los aprovechamientos urbanísticos) para la organización y funcionamiento del gobierno del entero territorio con la finalidad de la racionalización de la utilización de éste”*. También señala que, en el caso valenciano, la LRAU ya inició una singladura en esta dirección con los PAT de finalidad urbanística previstos en su artículo 16, en los que se produce una formalización innovadora de las relaciones entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico.

<sup>1523</sup> Señalaba este precepto que los Planes Generales, al definir la ordenación urbanística estructural, debían sujetarse a los criterios y determinaciones establecidos en los instrumentos de ordenación territorial que les fuesen aplicables, debiendo contemplarse los mismos al menos en el documento de las DEUOT (artículos 43 a 47 de la LUV), a la clasificación del suelo, en la división del territorio en zonas de ordenación urbanística, en la ordenación del suelo no urbanizable, en la ordenación de los centros cívicos o actividades susceptibles de generar tráfico intenso, así como en la delimitación de la red estructural o primaria de dotaciones públicas (cabe entender que también debían incluirse las privadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36.1.e) de la LUV, cuando por su función o relevancia también contribuyesen a la articulación de la ciudad). A las previsiones contempladas en el citado artículo 97 de la derogada LOTPP, que daban muestra del grado de prevalencia de las competencias autonómicas sobre las municipales, había que añadir también la obligación de remisión a la conselleria competente en ordenación de territorio de todo plan, programa o proyecto con incidencia en el territorio previamente a su aprobación (artículo 98 de la LOTPP).

<sup>1524</sup> Y es que, tal como explica Fernando ROMERO SAURA (*“Las determinaciones de la ordenación estructural”* in SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, IVARS BAÑULS, José Antonio y ROMERO SAURA, Fernando (Coord.) y otros. *“Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana”*. op. cit. p. 542), el concepto de *“estructura urbana”* es una aportación del TRLS 1976 que luego explicitó con detalle el artículo 25 del Reglamento de Planeamiento de 1978, *“en donde se delinea con toda exactitud el concepto de estructura general y orgánica del territorio y, en ese sentido, el concepto recogido en la LRAU y en la LUV tienen un claro*

El artículo 95 de la LOTPP llevaba por título “ordenación del territorio mediante la planificación urbanística”. Con esta frase se refería a la posibilidad de que los Planes Generales y también los Planes especiales estableciesen ciertas determinaciones de ordenación territorial, por tratarse de propuestas que, por su importancia, resultan de trascendencia supramunicipal, sin perjuicio de que estos instrumentos de ordenación urbanística justificasen su adecuación a los criterios de ordenación territorial previstos en el texto legal y a lo establecido en los instrumentos de ordenación territorial.

Como propuestas de trascendencia territorial o supramunicipal, el artículo 96.2 de la LOTPP citaba (se entiende que sin carácter exhaustivo) el establecimiento de reservas de suelo para infraestructuras, zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos “susceptibles de vertebrar el territorio” o “para el emplazamiento de actuaciones estratégicas de interés públicos”. A estos conceptos jurídicos indeterminados el precepto añadía también aquellas determinaciones del planeamiento urbanístico municipal sobre las cuales la Generalitat está facultada para formular reparos u objeciones en el acto de competencia autonómica de aprobación definitiva, lo que necesariamente remitía a lo establecido en los artículos 36 y 85 de la LUV.

Es así como se provee a los instrumentos de ordenación urbanística de “un nuevo bagaje de elementos provenientes de la legislación de ordenación del territorio, en la que ésta ya no aparece como un escalón paralelo al urbanístico y definidor del marco en el que debe moverse este último, sino más bien como proveedor o nutriente de elementos que han de incorporarse al planeamiento urbanístico, sin perjuicio de que los instrumentos de ordenación territorial incidan igualmente sobre esos mismos contenidos pero sin que sea precisa una preexistencia de aquéllos”<sup>1526</sup>.

Esta medida, necesaria de por sí, es del todo insuficiente para lograr un adecuado diagnóstico y ordenación de espacios complejos, dada la dificultad de “coser” o ensamblar los diversos planeamientos municipales generales o de desarrollo aprobados de forma descoordinada<sup>1527</sup>.

---

*precedente*”. La originalidad aportada por el derecho urbanístico valenciano consiste, según el autor, en que se define el carácter de los elementos componentes de los planes de manera sustantiva, anudando a ese carácter la esfera competencial correspondiente.

<sup>1525</sup> Vid. el análisis comparativo de la distinción entre ordenación estructural y pormenorizada en las distintas CCAA in PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. “Urbanismo y crisis. Hacia un nuevo planeamiento general”. Ediciones Generales de la Construcción. Valencia, 2006. pp. 167-168 y 261-279.

<sup>1526</sup> “Las Directrices Definitivas en la interacción que conllevan entre la LUV y la LOTPP abocan a un maridaje de las materias territorial-urbanístico-medioambiental no desacorde, a mi juicio, con la perspectiva doctrinal jurídico-administrativa que contempla las funciones públicas de urbanismo y ordenación del territorio, incidiendo sobre elementos medioambientales, puesto que al regular aspectos jurídicos del suelo no puede considerarse éste desgajado del agua, del paisaje o de la flora. El suelo como soporte en el que radican los usos, funciones y actuaciones diversas, resulta ser el elenco potencial donde convergen las regulaciones con incidencia territorial”. Vid. ROMERO SAURA, Fernando (“Las determinaciones de la ordenación estructural” in SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, IVARS BAÑULS, José Antonio y ROMERO SAURA, Fernando (Coord.) y otros. “Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana”. op. cit. p. 546).

<sup>1527</sup> Ejemplo patente en el área metropolitana de Valencia de falta de una adecuada ordenación supramunicipal son los desarrollos urbanísticos surgidos a lo largo del eje de la carretera CV-35.

Esa insuficiencia y dificultad queda patente cuando se observa cómo la ordenación del espacio físico se realiza en la práctica sólo por medio de la ordenación urbanística. El urbanismo valenciano se ha caracterizado durante estos últimos años, hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria, por un desmesurado aumento del suelo urbanizable residencial<sup>1528</sup> y la ausencia, hasta la aprobación de la ETCV en 2011, de un planeamiento<sup>1529</sup> o de unas directrices supramunicipales autonómicas que fijasen unos límites claros a la actividad urbanística de planeamiento municipal<sup>1530</sup>, conduciendo a una oferta local desmesurada y, en no pocas ocasiones, desordenada e insostenible. Muchos municipios valencianos han elaborado sus planes desde una lógica meramente local, sin considerar la oferta de los municipios de su entorno, y actuando como si la demanda inmobiliaria no tuviera límites<sup>1531</sup>.

Por su parte, el Tribunal Supremo<sup>1532</sup>, tras la aprobación de la Constitución, haciéndose eco de la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional, y de la mano de importantes voces doctrinales<sup>1533</sup>, ha ido estableciendo un cuerpo doctrinal<sup>1534</sup> que ha sido decisivo posteriormente para los legisladores autonómicos.

---

<sup>1528</sup> BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. *“Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano”*. op. cit. p. 37.

<sup>1529</sup> Ni el PAT de carácter integrado del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche (PATEMAE), ni el del Entorno de Castellón (PATECAS), sometidos a información pública por resolución del entonces Conseller de Territorio y Vivienda de 23.02.2005 y 10.06.2005, respectivamente, contenían limitaciones cuantitativas al crecimiento urbanístico. Tampoco las contenía el PAT de la Vega Baja o el del Litoral. Ninguno de estos proyectos de PAT ha sido aprobado hasta la fecha.

<sup>1530</sup> El anexo I del ROGTU, que establecía unos umbrales de sostenibilidad y su correlativa cuota por el incremento de consumo de suelo por crecimiento urbanístico municipal ha sido derogado por la Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo (DOCV núm. 6316, de 22.07.2010).

<sup>1531</sup> BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. (*“Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano”*. op. cit. pp. 41 y 44) recoge un ilustrativo ejemplo, referido al Ayuntamiento de Cullera (acta de la sesión ordinaria del Pleno de 29 de diciembre de 2005): *“no podemos dejar otra vez pasar el tren”, “cuanta gente de Cullera dice que hay que ver cómo está creciendo Favara”, “está pasándonos Favara, Sueca, Alzira, todo el mundo; pues no, eso ya se ha terminado”, “es evidente que el progreso está ahí y no se puede parar”*. También recoge unas declaraciones del Conseller de Territorio y Vivienda de 2006, que entendía que la ocupación del territorio valenciano era aún pequeña y que se podía sin problemas duplicar en diez o quince años el suelo urbanizado (diarios Levante-EMV y Las Provincias, de 5.01.2006). También aseguraba que *“hay demanda para 100.000 viviendas más cada año”* (diario Información, 10.02.2006).

<sup>1532</sup> Respecto a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la aprobación definitiva, vid. ESCUIN PALOP, Catalina (1991: pp. 42-49 y 55-67). Puede verse también un análisis de la jurisprudencia y una crítica al actual sistema en SANZ CEBRIÁN, Ricardo (2004: pp. 207-212 y 275-276).

<sup>1533</sup> Como voces contrarias a la eliminación de los controles administrativos de legalidad, PARDO ÁLVAREZ (op. cit. p. 598) cita la postura de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, de clara desconfianza en los municipios, o la de PAREJO ALFONSO, Luciano.

<sup>1534</sup> El Tribunal Supremo ha distinguido en reiteradas sentencias, por un lado, la existencia de aspectos reglados o discrecionales, y, por otro lado, la presencia o ausencia de intereses locales o supralocales. Vid. PARDO ÁLVAREZ, María (op. cit. p. 577-579). Señala que debe distinguirse entre el objeto del control y los criterios de dicho control. El objeto sobre el que recae el control sería el plan “en todos sus aspectos”, pero los criterios de tal control serían, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el criterio de legalidad, pudiendo controlarse los aspectos reglados y los discrecionales, y el criterio de oportunidad, por el que

Como sabemos, ese cuerpo doctrinal mantiene la posibilidad de introducir controles de oportunidad cuando los planes incidan en intereses generales o supralocales, debiendo primar estos últimos por su conexión con aspectos de la ordenación territorial superior<sup>1535</sup>.

Es por ello que, sólo cuando el examen por parte de la Generalitat se refiera a cometidos o intereses autonómicos, el alcance del control autonómico con ocasión de la aprobación definitiva podría resultar amplio, abarcando aspectos no sólo de legalidad, sino también de oportunidad, permitiendo la jurisprudencia que se introduzcan modificaciones o alteraciones en el contenido del planeamiento municipal remitido (STS de 12 de febrero de 1991)<sup>1536</sup>. También cabrá, según esa misma doctrina jurisprudencial (STS de 6 de febrero de 1988), la posibilidad de la aprobación definitiva parcial, siempre que *“el Plan aprobado tenga coherencia cualquiera que sea la solución que se dé a los extremos que no se aprueben”*. Por último, también se admite la aprobación supeditada a la formalización documental de específicas correcciones técnicas consensuadas con el ayuntamiento.

Esa doctrina jurisprudencial<sup>1537</sup>, parcialmente recogida por el legislador valenciano, primero en el artículo 40 de la LRAU (precepto legal imitado después en mayor o menor medida por otros legisladores autonómicos<sup>1538</sup>) y posteriormente en el artículo 85 de la LUV<sup>1539</sup>, inevitablemente se verá alterada por el nuevo procedimiento

---

sólo podrían controlarse determinaciones discrecionales que tengan transcendencia para los intereses supralocales.

<sup>1535</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago. *“Derecho Público de las Comunidades Autónomas”*. *op. cit.* p. 724.

<sup>1536</sup> En estos casos lo procedente será la suspensión de la aprobación definitiva por parte de la administración autonómica y la posterior remisión del expediente de nuevo a la administración municipal para que ésta adopte una nueva solución. Así lo entiende también: ESCUIN PALOP, Catalina. *“Aprobación definitiva de los planes de urbanismo por las comunidades autónomas”*. Generalitat Valenciana. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Valencia, 1991. p. 65.

<sup>1537</sup> Por su carácter didáctico, cabe remitirse a la STS de 21 de febrero de 1994 (Ponente: Delgado Barrio), referida a la aprobación definitiva de un proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de La Vall d'Uixó.

<sup>1538</sup> Puede afirmarse, siguiendo a BAÑO LEÓN (*“Derecho Urbanístico Común”*. *op. cit.* p. 189), que la doctrina del Tribunal Supremo, discutible en cuanto establece un control de legalidad al margen del sistema general de la LBRL, ha producido una uniformidad progresiva de las leyes urbanísticas de las CCAA.

<sup>1539</sup> Un análisis pormenorizado de este precepto puede leerse en: SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, IVARS BAÑULS, José Antonio y ROMERO SAURA, Fernando (Coord.) y otros. *“Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana”*. La Ley – El Consultor. Madrid, 2006. pp. 721-730. El artículo 40 de la LRAU y el artículo 85 de la LUV eran prácticamente idénticos. En el primer apartado del artículo 85 de la LUV se recogía la posibilidad de efectuar un control de legalidad de las determinaciones de los Planes Generales (*infracción de una disposición legal estatal o autonómica*), y en el apartado segundo se recogían una serie de amplios *“cometidos”* respecto a los cuales la Administración autonómica podía formular objeciones. Destaca la previsión del apartado b), que exigía asegurar que el modelo territorial escogido por el ayuntamiento respetase el equilibrio urbanístico del territorio, sin agotar sus recursos ni saturar o desvirtuar la función de las infraestructuras supramunicipales. En ese caso se exigía que si hubiera instrumento de ordenación territorial con previsiones aplicables al caso, la resolución autonómica se fundase en ellas.

No resultaba claro que esas objeciones se debiesen hacer sólo con base al principio de legalidad, dado que el apartado tercero del precepto, en relación con la oportunidad de la decisión municipal, señalaba que *“las resoluciones autonómicas sobre la aprobación definitiva nunca cuestionarán la interpretación del interés público local formulada por el Municipio desde*

de EAE. Ya no vamos a encontrarnos con la tradicional evaluación ambiental de carácter reactivo, sino ante una potente herramienta proactiva, la nueva “evaluación ambiental y territorial estratégica”, lo que necesariamente tendrá su reflejo en un mayor margen de actuación por parte de la Generalitat respecto de sus competencias, en cuanto órgano sustantivo y, fundamentalmente, en cuanto órgano ambiental, pues va a participar en la elaboración del planeamiento urbanístico municipal desde el inicio del procedimiento<sup>1540</sup>.

Hasta que no fue aprobada la ETCV, y al no haber aprobado ningún PAT de carácter integrado, cuando la Administración autonómica ha reducido alguna de las propuestas urbanísticas municipales, lo ha tenido que hacer basándose, no en su excesiva dimensión, sino en la ocupación de suelo no urbanizable con algún tipo de protección, en la carencia de documentación o en el incumplimiento de normativas sectoriales<sup>1541</sup>.

Ahora, al menos, se cuenta con la ETCV y con la exigencia de que cualquier nuevo desarrollo deba tener como condicionante los requerimientos de la Infraestructura verde, ya que la delimitación de la misma en el Plan General estructural será previa a cualquier nuevo desarrollo. Nos encontramos ante una técnica de planificación que ha venido a denominarse como “urbanismo defensivo”<sup>1542</sup>.

En todo caso, la aprobación de PAT por parte de la Generalitat, al delimitar negativamente el ejercicio de las competencias locales, convertirá el acto de aprobación definitiva en un acto con un alcance o naturaleza mucho más controlador

---

*la representatividad que le confiere su legitimación democrática, pudiendo fundarse, exclusivamente, en exigencias de la política urbanística y territorial de la Generalitat, definidas por esta ley e integrada por los cometidos antes enunciados. Como garantía de ello, la resolución suspensiva o denegatoria deberá ser expresamente motivada y concretar el apartado del número anterior en que se fundamente o el precepto legal que entienda infringido”.*

<sup>1540</sup> No obstante, como denuncia LOZANO CUTANDA (*“Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”*. Revista de Administración Pública, núm. 172, 2007. pp. 341-343) en la legislación autonómica ya había múltiples instrumentos jurídicos para ejercer un control supramunicipal, y que otra cuestión es que realmente no ha habido voluntad política para introducirlos o aplicarlos eficazmente, posiblemente por estar de acuerdo en muchas ocasiones con las propuestas desarrollistas municipales.

<sup>1541</sup> BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. *“Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano”*. op. cit. pp. 47, 50 y 51. Señala este autor que la aprobación definitiva autonómica de los Planes Generales no ha resultado tan relevante en la práctica en algunos casos, al estar permitiendo la Generalitat que algunos instrumentos de planeamiento de desarrollo con propuestas municipales desmesuradas de ocupación, aprobadas provisionalmente, se hayan estado tramitando e incluso desarrollando, a pesar de no estar todavía aprobado definitivamente el Plan General. Todo ello con base en la redacción originaria del artículo 13.5 de la derogada LOTPP. También indica que al dejar la Generalitat a los ayuntamientos llegar tan lejos en sus propuestas se generaban “grandes expectativas e intereses que resultan luego muy difíciles de rebajar por la conselleria; mucho más cuando ésta carece de un marco supramunicipal para aplicar criterios limitadores”.

<sup>1542</sup> PEÑÍN IBÁÑEZ, Alberto. *“Urbanismo y crisis. Hacia un nuevo planeamiento general”*. op. cit. p. 222. Señala este autor que el “urbanismo defensivo” define “lo que no se podrá hacer, en una acción defensiva concreta, que es más fácil de diseñar e identificar que la activa y general. Acción que no tiene porqué entenderse como conservadora o protectora de la realidad vigente, sino que puede contener una regulación de estándares, topes, porcentajes de usos o impositora de condiciones sociales o medioambientales, al estilo de un Pliego de Condiciones para la ciudad”.

que coordinador<sup>1543</sup>. Por otra parte, además de suponer un límite a la discrecionalidad de los municipios, supondrán también un límite a la discrecionalidad de los órganos competentes de la Generalitat en la aprobación definitiva. Y es que la ausencia de instrumentos autonómicos de ordenación, formulados con un mínimo grado de precisión en sus determinaciones y elaborados con la adecuada participación de los entes locales interesados, puede considerarse como una falta de garantías en aras al principio de autonomía local<sup>1544</sup>.

## 5. Instrumentos normativos de ordenación territorial.

Llegados a este punto, es menester exponer los distintos instrumentos de ordenación territorial de carácter normativo que contiene la vigente LOTUP, refiriéndonos en primer lugar, brevemente, a los ahora denominados “criterios de la ocupación racional del suelo” y posteriormente a los instrumentos de ordenación territorial propiamente dichos.

### A. Criterios de ordenación territorial.

Como sabemos, los objetivos de la ordenación del territorio son, desde la Carta Europea de 1983, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible. Estos dos objetivos objetivos, encuadrables, a su vez, con los principios rectores de la Constitución española, eran recogidos en el artículo 2 de la derogada LOTPP, y se plasman actualmente con similares términos en el artículo 3 de la LOTUP, referido al concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible.

La LOTPP, que agrupaba los criterios de ordenación del territorio bajo los citados objetivos<sup>1545</sup>, también recordaba en su artículo 4.2 que los criterios de

---

<sup>1543</sup> PARDO ÁLVAREZ, María (*op. cit.* pp. 588-589).

<sup>1544</sup> Una muestra de esa falta de claridad y de garantías por la ausencia de planificación territorial autonómica la podemos observar en el supuesto descrito en la STS de 1 de febrero de 2000, donde se enjuicia la clasificación por parte del Ayuntamiento de Alfafar de un suelo como urbanizable no programado, suelo que la Generalitat entendía que debía mantenerse como suelo no urbanizable. En este caso el Tribunal Supremo consideró prevalentes los intereses supralocales de la Generalitat sobre la potestad discrecional municipal, “*aun en el caso de que no están formalizados*”, siempre que “*tengan verdadera consistencia y sean susceptibles de verificación objetiva*”. El problema, según el Tribunal, será “*dilucidar si los intereses supralocales invocados son reales y comprobables*”. PARDO ÁLVAREZ, María (*op. cit.* p. 600) recoge la opinión de Eva DESDENTADO DAROCA sobre esta cuestión. Considera esta autora que la interpretación de Tribunal Supremo permite a los órganos autonómicos efectuar un control “sumamente penetrante sobre la decisión discrecional de la Administración local”, y que ese control es “*mucho más intenso de lo que puede parecer en una primera lectura de la construcción jurisprudencial*”.

<sup>1545</sup> Así, el Capítulo I del Título I de la LOTPP recogía los criterios que responden al objetivo de la mejora de la calidad de vida, refiriéndose a la mejora de los entornos urbanos, a la accesibilidad del ciudadano en el entorno urbano, a movilidad urbana y transporte público, a equipamientos y dotaciones públicas, al acceso a la vivienda y a la participación ciudadana.

Por su parte, el Capítulo II del mismo título agrupaba los criterios referidos al objetivo de desarrollo sostenible, recogiendo la protección del paisaje, la utilización racional de los recursos naturales, especialmente la utilización racional del suelo (artículo 13 de la LOTPP), la prevención de riesgos naturales o inducidos, la ordenación del litoral, los aprovechamientos minerales y energéticos, el uso eficiente y sostenible y la protección de la calidad de los recursos hídricos, la protección del medio natural, la conservación y puesta en valor del

ordenación del territorio (definidos en su Título I) debían informar los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico<sup>1546</sup>.

En este punto, resultaba curiosa la técnica normativa seguida en el artículo 2.2 del ROGTU, en el que se indicaba que los criterios de ordenación del territorio *“estarán por su parte informados por los contenidos de los documentos y resoluciones que se han venido dictando por las instituciones europeas”* (aquí debían entenderse incluidas tanto las de la Unión Europea como las del Consejo de Europa).

El capítulo III (criterios de ocupación racional del suelo) del Título I del Libro I de la vigente LOTUP recoge los anteriores criterios de ordenación territorial de la derogada LOTPP, así como alguno de los criterios anteriormente expresados en los preceptos que la LUV dedicaba a las DEUOT.

Estos criterios generales son agrupados en siete bloques temáticos (artículos 7 a 13 LOTUP) y deben ser observados por la planificación territorial y urbanística según se desprende de la literalidad de los preceptos legales. Se echa en falta la existencia de algunas normas de aplicación directa, tal como ocurría con la LOT de 1989, pues casi todos son expresados en un lenguaje excesivamente genérico, polisémico y falto de concreción, aunque alguno de ellos encuentra una mejor traducción en el articulado o en los anexos del texto legal.

Los citados bloques atienden a las siguientes áreas temáticas: crecimiento territorial y urbano (artículo 7); ordenación e integración paisajística (artículo 8); ordenación de los recursos hídricos en el territorio (artículo 9); integración territorial y paisajística de las infraestructuras (artículo 10); ordenación del sistema rural valenciano (artículo 11); mejora de la calidad de vida en las ciudades (artículo 12); y cohesión social y urbanismo (artículo 13).

Como puede observarse, muchos de ellos siguen la terminología empleada para definir los criterios contenidos en el artículo 2 del TRLS 2008<sup>1547</sup>, referido al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, pues otorgan al medio ambiente y a su adecuada conservación un papel protagonista en la planificación.

Todos estos criterios deben tener su reflejo en el modelo territorial a diseñar por el planificador, pudiendo observarse, siguiendo las clasificaciones tradicionales, un triple sistema:

---

patrimonio cultural, la revitalización del patrimonio rural, la implantación de las infraestructuras y el incremento de la eficiencia de los recursos energéticos.

<sup>1546</sup> Por su parte, el artículo 2 del ROGTU recalca que los criterios de ordenación del territorio, desarrollados en dicho reglamento (artículos 4 a 53) serían *“de obligatoria observancia”* y habrían de *“servir de fundamento”* para el planeamiento territorial y urbanístico, y *“sin perjuicio de su naturaleza de normas de aplicación directa cuando su aplicación no precise de concreción en el citado planeamiento”*.

<sup>1547</sup> Como curiosidad, podemos apuntar que la modificación del TRLS 2008 operada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, añadió el principio de “igualdad de oportunidades”, desapareciendo la anterior referencia hombre-mujer. Se introdujeron también una serie de matices respecto al criterio de mezcla de usos o movilidad. Por otra parte, llama la atención la inclusión en el artículo 17 de los complejos inmobiliarios, propios de “comunidades cerradas”, socialmente segregadoras, y que propiamente no se ajustan al modelo cultural de ciudad compacta mediterránea.



**a) Criterios relativos al sistema ambiental.**

En primer lugar, un sistema ambiental debe tomar como punto de partida el actual concepto de Infraestructura verde.

De esta forma, desde los distintos instrumentos de ordenación territorial y urbanística debe asegurarse que la red de espacios naturales queda físicamente conectada y continua con las redes exteriores y con los espacios abiertos urbanos, manteniendo la permeabilidad ecológica del territorio, que debe ser dividido en unidades ambientales que consideren su capacidad de acogida de usos como base para la clasificación del suelo.

Como regla general, debe protegerse la función estructuradora de los sistemas hídricos, los elementos conformadores de la estructura rural y los terrenos agrícolas de alta capacidad. También debe contribuirse a potenciar la funcionalidad ecológica de las zonas de afección legal.

Consecuentemente con lo anterior, las áreas de expansión urbana y las infraestructuras deben tratar de situarse en terrenos de bajo interés natural, evitando o disminuyendo la fragmentación territorial y la afección a ecosistemas frágiles o escasos.

En definitiva, como apunta, entre otros, ALLI ARANGUREN<sup>1548</sup>, debe diseñarse un modelo de ocupación racional del suelo, adecuado en cuanto a los elementos naturales, los espacios verdes, el entorno cultural, la diversidad biológica, el ahorro energético y las medidas propias del desarrollo sostenible.

**b) Criterios relativos al sistema de asentamientos.**

En segundo lugar, y de manera coherente con el sistema ambiental previamente definido, debe diseñarse un “sistema de ciudades” o de asentamientos que atienda asimismo a los criterios de ocupación racional del suelo, y que responda especialmente al tradicional modelo de “ciudad compacta”, que es considerado el modelo más adecuado, evitando la implantación urbanística dispersa, que exige gran consumo de suelo y de recursos para servicios y dotaciones<sup>1549</sup>.

En línea con los postulados de Henri LEFEBVRE sobre el “derecho a la ciudad”, el preámbulo del TRLS 2008 advierte de los efectos negativos de la urbanización dispersa o desordenada: *“impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos”*. Estas mismas preocupaciones fueron recogidas en el artículo 107 de la Ley 2/2011, de 4 de

---

<sup>1548</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. *“Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda”*. op. cit. p. 109.

<sup>1549</sup> Recordemos que la Unión Europea insiste claramente en la apuesta por la regeneración de la ciudad existente, por ejemplo en la ETE o en la ya referida Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia temática para el Medio Ambiente Urbano (citada en el preámbulo del TRLS 2008), proponiendo el modelo de “ciudad compacta” y advirtiendo de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los mayores costes de construcción, movilidad y de funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras y de los servicios públicos.

marzo, de Economía Sostenible, derogado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

A la hora de realizar la evaluación ambiental y territorial de un Plan General Estructural, debe atenderse, por tanto, a si el modelo de urbanización que propone el municipio responde, en términos generales, a la compacidad de sus asentamientos, a la diversidad de funciones y al carácter socialmente integrado de la población. Deben evitarse los modelos de crecimiento en forma de “mancha de aceite”, causados por la urbanización progresiva y desordenada del territorio.

Mucho se ha escrito sobre lo que debe entenderse por modelo de “ciudad compacta” en contraposición al modelo de “ciudad difusa” y a sus negativas consecuencias<sup>1550</sup>, incluyendo sus costes ambientales, económicos y sociales<sup>1551</sup>. También la jurisprudencia empieza a pronunciarse sobre estas cuestiones<sup>1552</sup>. En nuestro caso, podríamos recurrir a la caracterización que realizaba el artículo 11 del ROGTU<sup>1553</sup>, que parte de los siguientes factores que resumimos a continuación:

Funcionalmente, por la mezcla de usos, exigiéndose que el planeamiento contemple un régimen de usos complejo, que sólo excluya como incompatibles aquéllos que generen molestias sobre el principal por menoscabar la calidad del ambiente urbano (por razones acústicas, de contaminación atmosférica u otras molestias)

Morfológicamente, respondiendo generalmente a modelos de media y alta densidad coherentes con los tejidos preexistentes, donde se disponga de límites claramente perfectibles tanto en planta como en perfil, y en los que se diferencie

---

<sup>1550</sup> Por ejemplo en el manifiesto “*Por una nueva cultura del territorio*” (2006), promovido por el Colegio de Geógrafos y la Asociación de Geógrafos Españoles, se indicó que: “*es necesario disponer de una ordenación de escala territorial que coordine y vincule al planeamiento municipal en pos de un modelo de urbanización basado en el ahorro del consumo de suelo, la integración de usos y la cohesión social*”. También las conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. (“*Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo*”. Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2014) señalan que la ordenación del territorio ha de apostar por el cambio de modelo de desarrollo potenciando la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas.

<sup>1551</sup> Como muestra, puede consultarse el amplio estudio monográfico: INDOVINA, Francesco (Coord.) “*La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*”. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2007. *In totum*.

<sup>1552</sup> STS de 21 de abril de 2015 (recurso núm. 1589/2013), que declara la nulidad de un planeamiento urbanístico por ser contrario, entre otros, al artículo 10.1.a) de la LS 2007: “(…) *en el instrumento de planeamiento de que aquí se trata se contemplan nueve sectores de suelo urbanizable residencial con una superficie bruta de más de 240 hectáreas y una previsión de viviendas de más de mil seiscientas (...) incremento que no se justifica de manera mínimamente suficiente, pues no vale desde luego la simple referencia que se hace al fomento de un crecimiento compacto o la mención a la existencia de propuestas realizadas por promotores con experiencia y solvencia, capaces de llevar a buen fin la urbanización (...), dato este que en sí mismo nada informa sobre las necesidades del municipio y de su población, que es el objetivo al que ha de atender la ordenación urbanística.*” (fundamento de derecho 3).

<sup>1553</sup> A fin de asegurar este modelo de ciudad compacta, el apartado 2 del artículo 11 del ROGTU advertía que antes de eventuales reclasificaciones de suelo o de la implantación de nuevos desarrollos urbanísticos debía ponderarse si es posible actuar sobre suelos urbanos ya consolidados, que permitiesen un mayor aprovechamiento de las zonas ya existentes y la mejora de los entornos urbanos.

claramente el espacio público y el privado edificado. Consecuentemente, se estima la incompatibilidad con los núcleos dispersos, aislados y monofuncionales, dependientes de los servicios básicos que ofrece el núcleo principal.

Por último, desde el la óptica de la movilidad, debe procurarse el predominio de los desplazamientos no motorizados o mediante transporte público.

**c) Criterios relativos al sistema conectivo.**

Por último, hemos de referirnos al sistema conectivo o de movilidad, debiendo exigirse que la ordenación del territorio planifique de manera integrada los usos del suelo y el transporte, integrando modelos de movilidad sostenible y rentabilizando las infraestructuras del sistema de transporte existentes.

El modelo territorial deber localizar en los entornos de las áreas y los ejes de la alta accesibilidad en transporte público las densidades más elevadas o aquellos usos que generen mayor movilidad y mantener distancias razonables en el suelo residencial en relación con los servicios urbanos básicos. Para ello, los instrumentos de ordenación del territorio deben incorporar, si fuese necesario, un estudio de la movilidad generada.

En este punto habría que remitirse a la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana<sup>1554</sup>, de enorme trascendencia para el planeamiento urbanístico, y cuyas previsiones no ha integrado adecuadamente la LOTUP en su objetivo de simplificación y refundición normativa.

**B. Instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal.**

Como vimos, dentro del artículo 14.1 de la LOTUP, referido a los instrumentos de ordenación de ámbito supramunicipal, se incluyen la ETE, los PAT y los Planes Generales Estructurales mancomunados. A estas tres figuras hemos de añadir, asimismo, las ATE, incluidas también, junto a las anteriores, dentro del mismo capítulo II (referido al "Planeamiento de ámbito supramunicipal") del Título II del Libro I de la LOTUP.

**a) Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV).**

La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) es el instrumento marco de ordenación territorial de ámbito regional que sustituye al Plan de Ordenación del Territorio de la vieja LOT. Su ámbito espacial abarca la totalidad del territorio valenciano<sup>1555</sup>, y pretende constituir el marco orientador de todas las acciones que se

---

<sup>1554</sup> BOIX PALOP, Andrés y MARZAL RAGA, Reyes (eds.). *"Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible"*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2014. pp. 177-221.

<sup>1555</sup> Anteriormente el artículo 37.2 de la LOTUP contemplaba también la posibilidad de proponer estrategias específicas para ámbitos menores *"cuando éstas aparezcan como factores necesarios para el logro de los objetivos globales"*. Un ejemplo "apócrifo" de esta posibilidad fue el documento *"40 propuestas territoriales estratégicas para la provincia de Alicante"*, elaborado en 2008 por la entonces Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. Se trata de un interesante documento de carácter político-técnico, pero que no tiene base en trámite o procedimiento legal alguno. Si bien la LOTUP guarda silencio sobre esta

empresan sobre dicho territorio por parte de las distintas Administraciones públicas y de los particulares. Establece los elementos esenciales de la organización y estructura del territorio, además de servir de referencia para los PAT que desarrollen y concreten la misma. Su equivalente en la legislación estatal preconstitucional sería el *non nato* Plan Nacional de Ordenación<sup>1556</sup>.

Dado su amplio ámbito territorial y naturaleza, sus estrategias se deben expresar mediante propuestas orientadoras y dinamizadoras. Al requerir la planificación regional estrategias espaciales a largo plazo, su horizonte temporal obviamente ha de ser más largo que el del planeamiento urbanístico. Y lógicamente, al pasar a la escala regional, la técnica de la zonificación ha de encontrar una nueva formulación, pues no puede pretender parecerse a un plan estático de uso del suelo<sup>1557</sup>.

Se trata de un instrumento originario y de naturaleza mixta, pues es directamente vinculante en una parte pequeña, e indicativo u orientativo en su mayoría de determinaciones.

Como ya vimos, la LOTUP también rompe con el clásico principio de jerarquía entre planes, pues, conforme a su artículo 16.4.a), la ETCV puede ser desarrollada, completada e incluso modificada con ciertos matices por los PAT.

En cuanto a su regulación, existe cierta continuidad con la contenida en la derogada LOTPP<sup>1558</sup>, dejando a salvo la cuestión del procedimiento de su tramitación y aprobación. Al requerir su tramitación del sometimiento al procedimiento de EAE<sup>1559</sup>, la ETCV es concebida como el resultado de un proceso que requiere de la colaboración de las distintas Administraciones públicas y del conjunto de los agentes económicos y sociales más representativos de la sociedad valenciana.

El artículo 15 de la LOTUP se refiere actualmente a este documento. Este único artículo sustituye a los artículos 37 a 42 del anterior texto legal. Se escatima

---

posibilidad, la directriz 2.1 de la ETCV de 2011 sí recoge esa misma posibilidad en parecidos términos.

<sup>1556</sup> En las demás CCAA existen figuras similares de ámbito regional, cuyas diferencias son más terminológicas que conceptuales. En la mayoría de casos se les denomina “Directrices” (por ejemplo, en Illes Balears, País Vasco, Aragón, Asturias, Extremadura, Castilla y León, Murcia o Galicia), en otros casos se denominan “planes” (caso de Cataluña, Andalucía o Cantabria). Más recientemente, se emplea también el término “Estrategia Territorial” (Navarra y La Rioja).

<sup>1557</sup> Como señalara RICHARDSON (*op. cit.* p. 267) al hilo de la propuesta de incluir un “*Esquema Nacional de Ordenación del Territorio*” en el *non nato* IV Plan de Desarrollo Económico y Social (1976-1979), lo que se requiere en estos casos son estrategias dinámicas de desarrollo espacial en las que las principales determinaciones sean la localización de la infraestructura urbana e interurbana y las medidas para controlar e influenciar directamente la localización de la industria y de las demás actividades económicas. Criticaba que la zonificación de los usos del suelo era, “*o bien demasiado débil, o bien demasiado inflexible*”.

<sup>1558</sup> Su regulación abría el capítulo I del Título III de esta ley, dedicado a los instrumentos de ordenación territorial. MARTÍNEZ MORALES [“*Los instrumentos de ordenación del territorio en la LOT (Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje –DOGV 02/07/04-*” Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, núm. 13, 2005. p. 57] objetó de la propia denominación del instrumento, al considerar que responde más bien al método propuesto y sugirió que habría sido más pertinente hablar de “Plan Estratégico”.

<sup>1559</sup> Esto ya se deducía claramente del artículo 39 de la LOTPP, pues al referirse al contenido de la documentación, entre ésta incluía expresamente un “*estudio para la evaluación ambiental estratégica*”.

espacio en relación con el instrumento de ordenación del territorio más importante, no quedando claro que el nuevo artículo mejore la anterior redacción.

Ni siquiera se establecen reglas o formalidades especiales para su tramitación, salvo su aprobación mediante Decreto del Consell (artículo 44.1 de la LOTUP). Las anteriores previsiones de la LOTPP son sustituidas por una mera remisión al procedimiento de tramitación de los planes y programas sujetos a la ahora denominada “evaluación ambiental y territorial estratégica”, lo que puede generar cierta inseguridad y confusión<sup>1560</sup>.

Pese al silencio del texto legal entendemos que su formulación corresponde a la conselleria competente en materia de ordenación del territorio, encargada de coordinar y promover su elaboración y tramitación.

El artículo 44.1 de la LOTUP sí aclara que la aprobación definitiva de la ETCV se realiza por Decreto del Consell, habiéndose suprimido la previsión de “dar cuenta” al parlamento autonómico<sup>1561</sup>.

El apartado 2 del citado artículo 15 de la LOTUP enumera cuáles son las funciones de este documento, coincidentes en buena parte con los que recogía la anterior regulación:

*“a) Identificar las grandes oportunidades del territorio y proponer acciones necesarias para su aprovechamiento racional y sostenible.*

*b) Establecer los objetivos, principios y criterios que constituyen el marco de referencia de las decisiones con incidencia territorial.*

*c) Orientar los procesos de planificación territorial y urbanística hacia la consecución del modelo territorial deseado por los ciudadanos.*

*d) Definir las estrategias adecuadas para la ordenación y gestión de la infraestructura verde del territorio.*

*e) Integrar de manera coherente y eficiente todas las actuaciones que tienen una proyección sobre el territorio, tanto las actuaciones sectoriales de las Administraciones públicas como las actuaciones de iniciativa privada que tengan un interés general.”*

---

<sup>1560</sup> Anteriormente, el procedimiento de elaboración y tramitación de la ETCV se regulaba en los artículos 41 y 42 de la LOTPP. La tramitación prevista en estos dos preceptos era más simple que la que se contenía en la anterior LOT (artículos 46 a 53). El artículo 41 de la LOTPP contempla un solo plazo de información pública de dos meses. Sin embargo, en la anterior LOT se recogía la necesidad de dos plazos de información pública de dos meses cada uno y un eventual tercer plazo de un mes para el caso de que se incluyesen modificaciones sustanciales.

<sup>1561</sup> La anterior LOT (artículo 46) preveía una mayor participación del parlamento autonómico, pues preveía la remisión a éste tras el primer periodo de información pública “*para su conocimiento y debate, así como para, en su caso, presentación y votación de las correspondientes propuestas de resolución*”. Cada comunidad autónoma configura la aprobación definitiva de sus respectivos instrumentos de ordenación de ámbito autonómico de forma distinta. Algunas, como la nuestra, establecieron su aprobación por decreto (País Vasco, Asturias, La Rioja, Murcia y Canarias) y otras por decreto con intervención del parlamento autonómico (Galicia). Las hay también que los aprueban por ley autonómica (Cataluña, Andalucía, Cantabria, Aragón, Navarra, Baleares y Castilla y León), o bien siguiendo fórmulas mixtas sucesivas, mediante una primera norma de rango legal para las determinaciones de aplicación directa y otra posterior de rango reglamentario para las determinaciones indicativas u orientativas (Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid).

Dichos objetivos, principios y criterios para la ordenación del territorio valenciano, junto con la ley, “constituyen un referente de las decisiones públicas de incidencia territorial contenidas en los distintos instrumentos de planeamiento, estableciendo las pautas de armonización y de coordinación de las distintas políticas sectoriales y proyecciones económicas y sociales”<sup>1562</sup>.

En cuanto a su contenido, el apartado 4 del precepto legal apunta, como mínimo<sup>1563</sup>, lo siguiente:

“a) *Objetivos territoriales estratégicos establecidos a medio y largo plazo y con un elevado consenso social, y los indicadores para evaluar su grado de cumplimiento.*

b) *Diagnóstico territorial, que exprese los principales problemas, tendencias y oportunidades del territorio de la Comunitat Valenciana y proponga escenarios y posibles opciones de futuro.*

c) *Estructura territorial, que se definirá para coordinar la proyección espacial de las distintas políticas sectoriales y la planificación territorial y urbanística.*

d) *Estrategias y proyectos de cambio en el territorio, para aprovechar las oportunidades territoriales de una manera eficaz y eficiente.*

e) *Áreas funcionales, identificadas como ámbitos territoriales de escala intermedia para una planificación y gestión supramunicipal capaz de articular el espacio regional.*

f) *Fórmulas de gobernanza territorial, que permitan la cooperación y coordinación administrativa y público-privada para desarrollar proyectos dinamizadores del territorio.*

g) *Directrices de ordenación del territorio, cuyo grado de vinculación se establecerá en la propia Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, para planificar y gestionar adecuadamente la infraestructura verde y los procesos de ocupación del suelo.”*

Por último, el apartado 5 del artículo 15 de la LOTUP se limita a indicar escuetamente que el documento “se formalizará con la documentación gráfica y escrita que sea más adecuada para la definición de los contenidos antes expresados”.

Si bien la LOTPP no fijaba un plazo mínimo para su aprobación, ésta tuvo lugar con un notable retraso mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell<sup>1564</sup>, casi siete años después de aprobarse dicho texto legal y bajo su vigencia, y habiendo transcurrido más de dos décadas desde que la LOT exigiera la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana. La ETCV es por tanto el primer plan

---

<sup>1562</sup> Vid. apartado II del preámbulo de la LOTPP.

<sup>1563</sup> Su contenido era anteriormente recogido en el artículo 38 de la LOTPP, incluyendo, al menos la identificación de los objetivos y acciones estratégicas; la definición de una estructura territorial; criterios, directrices y orientaciones territoriales; definición de las características de las áreas funcionales; referencias territoriales, directrices y criterios de actuación para las estrategias territoriales de ámbito subregional; identificación y caracterización de proyectos singulares y acciones de dinamización; y criterios, directrices y acciones de carácter territorial a considerar en la ordenación del suelo no urbanizable, la gestión de los recursos y espacios naturales, la prevención de los riesgos naturales y la mejora de la calidad ambiental del territorio. El último apartado de este precepto fue modificado por el artículo 86 de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, a fin de incluir una referencia expresa a la “Infraestructura Verde de la Comunitat Valenciana”, introducida por esa ley de medidas.

<sup>1564</sup> DOCV núm. 6641, de 19.01.2011.

territorial valenciano de escala regional aprobado definitivamente y también el primer instrumento de ordenación del territorio sometido en su tramitación al procedimiento de EAE.

Entró en vigor al día siguiente de su publicación en el DOCV, donde se publicaron sus directrices. Aunque su vigencia es indefinida (según el artículo 42 de la LOTPP, pues la vigente LOTUP guarda silencio al respecto), el documento señala que debe inspirar la política territorial de la Generalitat para los próximos 20 años (hasta 2030).

Haciendo suyos muchos de los conceptos contemplados en varios de los documentos europeos arriba vistos, la ETCV *“parte de una visión, unos objetivos, unas metas y unos principios directores consensuados por el conjunto de los actores sociales que operan en el territorio, los cuales son desarrollados por un conjunto de directrices y proyectos territoriales que la estrategia territorial orienta adecuadamente hacia la consecución de la mayor eficiencia territorial y un mayor beneficio social”* (apartado II preámbulo ETCV).

En un tono autosuficiente y triunfalista, el documento afirma que tiene como visión estratégica convertir a la Comunitat Valenciana en el territorio de mayor calidad de vida de todas las regiones del arco mediterráneo europeo (directriz 3.1 ETCV). Aunque no procedamos a desgranar su extenso contenido, que puede sintetizarse en sus 25 objetivos generales y 100 “metas estratégicas”<sup>1565</sup>, sí podemos advertir que el documento añade poco que no estuviese ya previsto en el anterior proyecto de PDU.

Tras un Título II dedicado a la contribución del territorio al desarrollo económico<sup>1566</sup>, y un Título III centrado en la Infraestructura Verde del territorio, el Título IV hace frente a la ocupación racional y sostenible del suelo, haciendo referencia a los ámbitos territoriales de planificación y al sistema de asentamientos en el territorio.

---

<sup>1565</sup> Estos 25 objetivos generales que, por obvios muchos de ellos, bien suscribiría cualquiera son los siguientes: 1º. Mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades; 2º. Situar el área urbana de Valencia dentro del conjunto de grandes metrópolis europeas; 3º. Convertir el área urbana de Alicante y Elx en el gran nodo de centralidad del sudeste peninsular; 4º. Desarrollar todo el potencial metropolitano del área urbana de Castellón; 5º. Mejorar las condiciones de vida del sistema rural; 6º. Gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental; 7º. Ser el territorio europeo más eficiente en la gestión de los recursos hídricos; 8º. Reducir al mínimo posible los efectos de los riesgos naturales e inducidos; 9º. Recuperar el litoral como activo territorial; 10º. Impulsar el modelo turístico hacia pautas territoriales sostenibles; 11º. Proteger y valorizar el paisaje como activo cultural, económico e identitario; 12º. Aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial; 13º. Gestionar de forma activa e integrada el patrimonio cultural; 14º. Preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático; 15º. Favorecer la puesta en valor de las nuevas potencialidades energéticas del territorio; 16º. Convertir a la Comunitat Valenciana en la principal plataforma logística del Mediterráneo; 17º. Crear un entorno territorial favorable para la innovación y las actividades creativas; 18º. Mejorar las conectividades externa e interna del territorio; 19º. Satisfacer las demandas de movilidad en el territorio de forma eficiente e integradora; 20º. Compatibilizar la implantación de infraestructuras con la protección de los valores del territorio; 21º. Mejorar la cohesión social en el conjunto del territorio; 22º. Utilizar la planificación territorial para garantizar el acceso a la vivienda; 23º. Definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo; 24º. Prever en cantidad suficiente y adecuada suelo para la actividad económica; y 25º. Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.

<sup>1566</sup> El documento pretende tomar como punto de partida el esquema de la Estrategia Europa 2020 de la UE (directriz 24 ETCV)..

El texto delimita tres grandes ámbitos territoriales (plana litoral o cota 100, franja intermedia y sistema rural) que deben ser tenidos en cuenta a la hora de proyectar los nuevos desarrollos urbanísticos y territoriales, y a la vez establece 15 “áreas funcionales” del territorio<sup>1567</sup>, siguiendo los criterios funcionales del artículo 38.d) de la LOTPP<sup>1568</sup>, como ámbitos adecuados para la planificación y la gestión supramunicipal. En el marco de las áreas funcionales se podrán desarrollar PAT o estrategias territoriales para ámbitos geográficos menores, respetando las determinaciones que la ETCV propone para sus áreas funcionales respectivas.

Además, siguiendo en parte los esquemas en su día previstos por el III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975) y seguidos por el proyecto de PDU de 1995, y para mejorar el apartado de la cohesión social y territorial, se diseña un “sistema de ciudades” basado principalmente en indicadores de población. Éste se compone por las “áreas urbanas integradas” y por un “Sistema Nodal de Referencia”, desarrollado en los siguientes tipos: Sistema Nodal de Referencia de los Sistemas Urbanos Metropolitanos (áreas urbanas integradas de Castellón, Valencia y Alicante-Elx), Sistema Nodal de Referencia de Ciudades Medias<sup>1569</sup> y Nodos de Apoyo al Sistema Rural<sup>1570</sup>. También se consideran cuatro tipologías de núcleos urbanos del litoral.

Se trata de aumentar la eficiencia del territorio y la calidad de vida de los ciudadanos, facilitando la movilidad y mejorando los tiempos de acceso de éstos a los distintos equipamientos educativos, sanitarios y sociales, abaratando los costes de desplazamiento. Sin embargo, hasta la fecha se desconoce si este sistema de ciudades está encontrando respaldo en cuanto a las previsiones presupuestarias de las distintas Administraciones públicas para la dotación de nuevos equipamientos e infraestructuras, al margen de las cambiantes coyunturas políticas.

---

<sup>1567</sup> Conforme a la directriz 69.3 ETCV, se proponen las siguientes áreas funcionales: Els Ports-Baix Maestrat, Castellón, Valle del Palancia, Valencia, Requena-Utiel, La Ribera del Xúquer, Xàtiva, La Safor, La Vall d'Albaida, La Marina Alta, Alcoi, La Marina Baixa, Vinalopó, Alicante-Elx, y La Vega Baja. Integran cada una de las áreas funcionales citadas los municipios enumerados en el anexo correspondiente de la ETCV. Como puede comprobarse, se corresponden con una o varias de las comarcas valencianas (proyectadas y nunca formalmente institucionalizadas). A su vez, los PAT pueden ajustar la delimitación de las áreas funcionales (directriz 70 ETCV). En relación a la delimitación de las áreas funcionales y su relación con las comarcas valencianas, *vid.* BOIX PALOP, Andrés, “Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978”. Fundació Nexa. Barcelona, 2013. pp. 163-170.

<sup>1568</sup> “(...) Se entiende por área funcional el ámbito adecuado para la ordenación del territorio a escala supramunicipal, capaz de articular el espacio regional de forma efectiva, delimitada de acuerdo con criterios que reflejan la funcionalidad del territorio, tales como los movimientos de la población para satisfacer sus necesidades de servicios, las relaciones entre espacios de residencia y áreas de actividad, los flujos de tránsito dominante y los procesos de expansión urbana e industrial.”

<sup>1569</sup> Formado por municipios o áreas urbanas integradas de tamaños de población aproximada entre los 20.000 y 150.000 habitantes. Se proponen de dos tipos: centros de polaridad principal (ámbitos idóneos para ubicar equipamientos de carácter supramunicipal) y centros de polaridad complementaria (directriz 74 ETCV).

<sup>1570</sup> Municipios o áreas urbanas integradas que cuentan con atributos favorables para polarizar los municipios constituyentes del sistema rural, siendo de dos tipos: centros de polaridad comarcal (que deben acoger equipamientos de carácter supramunicipal de apoyo al sistema rural) y centros de polaridad comarcal complementarios (deben acoger al menos un equipamiento de carácter supramunicipal) (directriz 75 ETCV).



También resulta destacable su último bloque temático, referido al litoral valenciano, para el que se propone una serie de directrices específicas basadas en una gestión integral de dicho espacio que incluyen la consideración estratégica del suelo no urbanizable que no cuente ya con protección por la legislación medioambiental.

Pero quizás el elemento más destacable de la ETCV es su intento de fijar límites de crecimiento urbano para cada municipio (*“criterios de crecimiento para el suelo residencial”* y *“criterios de crecimiento de suelo para actividades económicas”*)<sup>1571</sup> mediante una serie de criterios para garantizar la sostenibilidad de los crecimientos urbanísticos plasmados en obtusas fórmulas neperianas y que resultan criticables por partir de magnitudes y datos de crecimiento demográfico actualmente no realistas, sino propios de los años de la llamada burbuja inmobiliaria y que arrojan en consecuencia unos índices máximos de ocupación de suelo bastante elevados<sup>1572</sup>.

Estos criterios tratan de orientar el crecimiento urbanístico de forma flexible, basándose en *“unas razonables expectativas demográficas y económicas para cada municipio desde una visión conjunta del territorio”* y en *“una demanda realista de formación de nuevo suelo, y del uso eficiente del existente”* sin desaprovechar *“cualquier oportunidad que pudiere surgir durante el horizonte temporal de esta Estrategia”* (apartado II preámbulo ETCV). En resumidas cuentas, el documento mantiene la ilusión del crecimiento demográfico propio de los años de la burbuja inmobiliaria para seguir justificando crecimientos en la ocupación del suelo, si bien a un ritmo algo menor<sup>1573</sup>.

Respecto al nivel de vinculatoriedad de la ETCV respecto de la planificación sectorial y del planeamiento urbanístico municipal (cuestión nada baladí respecto a los criterios de crecimiento de nuevos suelos para usos residenciales y para actividades económicas), debe advertirse que el documento de ETCV que fue expuesto a información pública contenía muchos más preceptos con vinculación estricta y plena

---

<sup>1571</sup> Como ya vimos (Capítulo III. 5.B), la ETCV establece una serie de indicadores susceptibles de ser revisados periódicamente y referidos a la sostenibilidad territorial y al consumo racional de recursos naturales, pero éstos van orientados al cumplimiento de una serie de metas, no para el establecimiento de cuotas de sostenibilidad por superación de umbrales conforme al sistema de gestión territorial diseñado por la LOTPP. Ello nos hace pensar que con la ETCV la Administración autonómica quiso descartar la puesta en marcha de las cuotas de sostenibilidad tal como eran diseñadas por la LOTPP.

<sup>1572</sup> Recuérdese el ya citado informe del Ministerio de Medio Ambiente de octubre 2007 sobre el análisis de la huella ecológica de España en su conjunto y de las distintas CCAA y provincias: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO RURAL Y MARINO. *“La huella ecológica en España. Sostenibilidad y territorio”*. Madrid, 2009. Los crecimientos urbanos propuestos por la ETCV toman como referencia la cartografía de usos del suelo elaborada por el Institut Cartogràfic Valencià (ICV), siguiendo la metodología determinada por el Instituto Geográfico Nacional en su proyecto de Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España (SIOSE), o la que le sustituya. *Vid.* directrices 82 y 97 ETCV.

<sup>1573</sup> Los algo más de tres millones de habitantes valencianos del año 1970 alcanzaron los 4'7 millones en el año 2005. Posteriormente, y en sólo cinco años, los habitantes aumentaron en casi medio millón, hasta alcanzar la cifra de 5.111.767 a fecha 1 de enero de 2011, año de aprobación de la ETCV. Se trata de un incremento muy similar al de las dinámicas décadas de 1960 y 1970, con un crecimiento anual aproximado del 2'4%, debido en buena parte a la recepción de inmigrantes. Sin embargo, en la actualidad, ese crecimiento se ha detenido y también el proceso ha cambiado de perspectiva, pues aumenta rápidamente el envejecimiento de la población valenciana, que ha pasado del 26% en 1981 al 66% en 2010. BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. *“Valencia, la tormenta perfecta”*. op. cit. pp. 201-202.

que el documento aprobado definitivamente, que elimina la distinción entre normas de aplicación plena, directrices y recomendaciones. De esta forma se echó a perder la oportunidad de aprobar una Estrategia Territorial acorde con el retrato histórico del momento, caracterizado por la grave crisis económica y el parón de la actividad urbanizadora. Y es que, a la vista de las directrices del documento, puede afirmarse que las fuerzas conservadoras al frente de la Generalitat en ese momento trataron de asegurar la inoperatividad de la ETCV incluso respecto de los criterios de crecimiento urbano, el elemento más novedoso y trascendental del documento.

Precisamente el informe emitido por el *Consell Jurídic Consultiu* de la Comunitat Valenciana con ocasión de la tramitación de la ETCV hizo hincapié en este punto, advirtiendo de la falta de claridad respecto al carácter vinculante o meramente recomendatorio del documento. Finalmente, sólo sus escasos “principios directores” tienen carácter vinculante para el conjunto de las Administraciones públicas, siendo difícil dar con alguno que no estuviese ya previsto por la LOTPP o por otras leyes. Sin embargo, los “criterios de ordenación del territorio”, que son la mayor parte del texto de las directrices, tienen un mero carácter recomendatorio (directriz 5 ETCV).

Además, el documento carece de disposiciones transitorias en este sentido, si bien la disposición transitoria cuarta de la LOTPP señalaba con carácter general que la adecuación del planeamiento a los instrumentos de ordenación del territorio sería exigible para aquél que todavía no se hubiese sometido a información pública en el momento de la publicación de la aprobación definitiva del instrumento de planificación territorial<sup>1574</sup>.

La casi total ambigüedad respecto al carácter vinculante de los criterios de crecimiento de suelo ha sido finalmente resuelta por la LOTUP, que ha reforzado el carácter normativo de los mismos al establecer ahora más claramente que deben utilizarse en la elaboración del planeamiento urbanístico municipal<sup>1575</sup>.

Otra carencia del documento es que no contiene plazos ni prioridades, esto es, una prelación clara de necesidades en orden a su satisfacción sucesiva, que permita ir concentrando los esfuerzos de un modo óptimo. Como muestra de ejemplo, tras la publicación de la ETCV, y hasta la fecha, no se ha iniciado la tramitación de ningún PAT en desarrollo de las áreas funcionales.

Tampoco contiene memoria o programa económico propio sino que se limita a indicar de forma genérica que los instrumentos de ordenación del territorio “*deben propiciar*” la financiación económica de los proyectos “*desde una pluralidad de aportaciones*”, incluyendo todos las escalas territoriales (UE, Administración General del Estado, Generalitat, Diputaciones y municipios) y también los particulares mediante acuerdos de colaboración público-privada (directriz 20 ETCV)

En teoría el documento incorpora distintas actuaciones sectoriales de la Generalitat con incidencia en el territorio “*integrándolas de forma adecuada para obtener efectos sinérgicos en su visión conjunta y orientándolas hacia la consecución de un mayor beneficio colectivo y una mejor eficiencia en el uso del territorio*”. Al hilo de esto, asume de forma acrítica, como si fuera algo inevitable, determinaciones del

---

<sup>1574</sup> Por otra parte, la disposición transitoria tercera se refería a la fijación de umbrales y señalaba que serían de aplicación desde la entrada en vigor del decreto del Consell que fijase el primero de ellos.

<sup>1575</sup> Vid. artículos 7.1, 15.3, 20 y 22.2.b) de la LOTUP.

Plan de Infraestructuras Estratégicas de la Generalitat (PIE), que es un documento de naturaleza político-técnica no sometido en su día a EAE.

Esta metodología resulta curiosa y no acorde con las exigencias de la EAE, y recuerda a aquella contenida en el artículo 10.3 del Reglamento de Planeamiento de 1978 respecto a la incorporación *a priori* de la programación económica y de todas las acciones previstas por todas las distintas Administraciones al modelo territorial a definir por los PDTC.

Aun siendo conscientes de la propia escala a la que están representadas sus previsiones, podemos afirmar que se trata de un documento excesivamente genérico e impreciso que se limita a establecer un bosquejo de grandes opciones resultado de la suma de propuestas sectoriales y declaraciones de intenciones, dejando prácticamente indeterminadas las formas de su concreción a través del planeamiento urbanístico municipal, a pesar de su relativo carácter vinculante<sup>1576</sup>. Por tanto, no puede ir más allá en sus propósitos que servir de recurso diversivo para adecentar epidérmicamente la política de ordenación territorial de la Generalitat.

Es cierto que un instrumento de ordenación excesivamente rígido suele ser irrealizable, pero también que planteamientos excesivamente flexibles trivializan la planificación y producen documentos poco operativos.

Como órgano asesor y de seguimiento de la ETCV, se creó el ya citado Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana, de carácter colegiado y composición paritaria entre la Administración de la Generalitat y una serie de organizaciones y entidades que se recogen en el citado Decreto de aprobación del documento y que teóricamente debe reunirse, como mínimo, cada dos años.

Por su parte, las directrices 9 y 10 de la ETCV exigen el dictamen de este órgano consultivo al regular la modificación y la revisión de este instrumento de ordenación territorial.

Por último, si nos atenemos a las definiciones y previsiones de la LOTPP, la propia ETCV de 2011 y la posterior LOTUP, debiera existir no sólo una cierta jerarquía entre la ETCV y los PAT, sino también una obvia prelación temporal de aquella respecto de éstos, de tal forma que los segundos puedan desarrollar, en ámbitos territoriales concretos (PAT integrados) o en el marco de sectores específicos (PAT sectoriales), los objetivos y criterios de la propia ley y de la ETCV.

Posiblemente esta premisa pudo motivar la paralización de algunos PAT cuya tramitación se encontraba en marcha al mismo tiempo que se elaboraba la ETCV. Sin embargo, como veremos a continuación, tras la aprobación de la ETCV no se ha

---

<sup>1576</sup> Como ejemplo de lo arriba indicado, puede citarse la declaración de interés general y área industrial y terciaria prioritaria (artículo 262 de la Ley Urbanística Valenciana, en redacción dada por el Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell; por la Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de la Generalitat; y por el Decreto-Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell) del sector denominado “*Séquia de Picanya*” del término municipal de Torrent, aprobada por acuerdo del Consell de 23 de diciembre de 2011 (DOCV núm. 6678, de 26.12.2011). En el acuerdo del Consell se esgrimen unos criterios de ordenación territorial de la ETCV (obviamente la “*creación de riqueza y de empleo*”) que se contradicen abiertamente con otros (protección de los suelos agrícolas de gran valor de la Huerta de Valencia, o los propios criterios de localización de nuevos centros comerciales). La ETCV puede servir entonces para propugnar una cosa y la contraria al mismo tiempo.

producido la aprobación de ningún PAT, con la salvedad de dos de carácter sectorial: el PAT Forestal (PATFOR) y la revisión del Plan Integral de Residuos (PIR).

### **b) Planes de Acción Territorial (PAT).**

Los Planes de Acción Territorial (PAT) son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos subregionales concretos, o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la ETCV. *Grosso modo*, serían el sucedáneo de los clásicos PDTC regulados en el TRLS 1976<sup>1577</sup>.

Pueden ser de carácter sectorial o integrado, “*en función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o a varios sectores de la acción pública*”<sup>1578</sup>. En ambos casos, su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales<sup>1579</sup>.

Son regulados escuetamente en el artículo 16 de la LOTUP, que ha sustituido los diecisiete artículos de la LOTPP, dejando en el aire bastantes aspectos de su régimen jurídico. Ello hace pensar que si realmente se quiere reforzar y potenciar este tipo de instrumentos, no debería haberse efectuado esta radical simplificación. A modo de ejemplo, no se prevé que la planificación territorial sectorial que realizan las consellerías con competencias distintas a las de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente deba realizarse mediante PAT de carácter sectorial.

Tampoco se recoge ahora la posibilidad de que el Consell de la Generalitat pueda acordar la suspensión del otorgamiento de licencias y la adopción de acuerdos de programación con el fin de estudiar la elaboración o reforma de un PAT<sup>1580</sup>, tal como preveía anteriormente el artículo 45 de la derogada LOTPP<sup>1581</sup>.

---

<sup>1577</sup> Conforme al artículo 11 del Reglamento de Planeamiento de 1978, las determinaciones que deben contener este tipo de instrumentos de ordenación territorial serían, en resumen, el esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo afectado (lo que implica la técnica de la zonificación); el señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por razones de interés público; las medidas de protección en orden a la conservación del suelo y de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico artístico; el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas; y la programación de las acciones necesarias para la ejecución de sus previsiones. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”. op. cit. pp. 243-248.

<sup>1578</sup> Dada la similitud conceptual entre los PAT de carácter integrado y los de carácter sectorial, MARTÍNEZ MORALES [“*Los instrumentos de ordenación del territorio en la LOT (Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje –DOGV 02/07/04–)*” Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, núm. 13, 2005. p. 59] considera que no se justificaba el tratamiento diferenciado que establecía la derogada LOTPP en sus aspectos procedimentales ni su dualidad.

<sup>1579</sup> Quizás, dadas las mayores dificultades para establecer convenios o acuerdos de cooperación entre CCAA, no se contempla que los PAT puedan desarrollarse en ámbitos que trasciendan los límites político-administrativos de la Comunidad Autónoma. Obviamente no hay obstáculo alguno en que puedan proyectarse sobre ámbitos que trasciendan los límites provinciales dentro de la propia Comunidad Autónoma.

<sup>1580</sup> La jurisprudencia constitucional (SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 36/1994, de 10 de febrero) ha entendido que no se vulnera la autonomía local cuando esa facultad de suspensión no supone ningún control administrativo de legalidad, sino una mera medida cautelar transitoria destinada a impedir que se dificulte la ejecución del planeamiento territorial supramunicipal, o lo que es lo mismo, para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas de

Pero es que la exposición de motivos del nuevo texto legal tampoco se molesta en explicar las razones por las que desaparece la mención a los PAT que ordenaba redactar la derogada LOTPP<sup>1582</sup>, alguno de ellos inaplazables, como el del Litoral o el de la Huerta de Valencia<sup>1583</sup>, y que finalmente, o bien no se han aprobado definitivamente, o bien ni siquiera iniciaron su redacción.

Los PAT de carácter integrado son necesariamente de ámbito territorial subregional, normalmente dirigidos a la ordenación de áreas funcionales o de ámbitos territoriales de escala intermedia. Abarcan diferentes aspectos de la acción pública y la ordenación territorial, ofreciendo una visión completa de su ámbito y estableciendo el modelo global de desarrollo y ocupación del suelo.

Son de carácter derivado, pues desarrollan la ETCV, aunque pueden tramitarse y aprobarse sin necesidad de que ésta haya sido aprobada antes (al igual que ocurría con los Planes Provinciales de la LS 1956 o con los PDTC en relación con el Plan Nacional de Ordenación). También son de carácter no necesario, pues no impiden que se siga aprobando planeamiento urbanístico en ausencia de los mismos<sup>1584</sup>.

En cuanto a la competencia para su formulación, “*corresponde a la conselleria o conselleries competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje*” [artículo 44.2.b) LOTUP], sin que *a priori* parezca impedirse su

---

ordenación territorial. En cambio, PÉREZ ANDRÉS (*op. cit.* pp. 643-645) considera que se estaría produciendo una extralimitación en este ámbito y que deberían reformarse las leyes autonómicas que contienen tales medidas para adecuarse a las exigencias constitucionales de autonomía local. Entiende que no cabe una acción de tutela tan amplia y se muestra partidario para estos casos de la utilización del control judicial.

<sup>1581</sup> Tampoco la suspensión automática de dichas licencias y acuerdos durante el plazo máximo de un año con ocasión de la publicación del anuncio de información pública de un PAT. Y menos una moratoria urbanística para nuevas reclasificaciones de suelo no urbanizable en determinados ámbitos como el del litoral o el de la Huerta de Valencia hasta tanto no se aprueben PAT en esos ámbitos, cuestión esta siempre controvertida.

<sup>1582</sup> La LOTPP preveía expresamente la necesaria realización de los siguientes PAT sectoriales: PAT del Paisaje (artículo 11.2, sobre protección del paisaje), PAT contra el Riesgo Sísmico (artículo 14.3, prevención de riesgos naturales o inducidos), PAT del Litoral de la Comunitat Valenciana (artículo 15.1, de ordenación del litoral), PAT del Sistema Rural Valenciano (artículo 22.3, de revitalización del patrimonio rural), PAT de protección de la Huerta Valenciana (artículo 22.6, aunque, curiosamente, en este caso la ley omite la referencia al carácter sectorial del mismo). Además, declaraba de forma explícita la necesidad de realizar PAT de carácter sectorial referentes a las extracciones mineras y los recursos hídricos (artículo 16, aprovechamientos minerales y energéticos y artículo 18, protección de la calidad de los recursos hídricos). A esta relación había que añadir también el PAT de la Infraestructura Verde de la Comunitat Valenciana, incluido en el artículo 19 bis de la LOTPP.

<sup>1583</sup> Un proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y del Suelo No Urbanizable de 2002 llegó a recoger una moratoria para nuevas reclasificaciones de suelo para la Huerta y para el litoral valenciano. Por su parte, el artículo 37.2 del ROGTU (según redacción dada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril) preveía que hasta tanto se redactase el PAT del Litoral en el nuevo planeamiento de las zonas del litoral no podría ocuparse por la edificación más del treinta por ciento de la superficie del sector o ámbito de actuación integrada o aislada.

<sup>1584</sup> En un plano teórico, se ha planteado la posibilidad de que la aprobación de PAT integrales fuese requisito previo a la redacción del planeamiento general urbanístico municipal, para dar una mayor coherencia al sistema. *Vid.* GARCÍA JIMÉNEZ, María José. “*Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*”. *op. cit.* p. 128. Pero obviamente una medida general, así prevista, no sería posible pues entendemos que iría en contra de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, dado que supondría limitar las competencias municipales por la mera inactividad de la Administración autonómica.

formulación también por la iniciativa local<sup>1585</sup>. Por lo demás, su contenido está llamado a incluir más normas de ordenación directa que la ETCV.

Por su parte, la integración de las diferentes acciones sectoriales con incidencia territorial debe canalizarse a través de los PAT de carácter sectorial, que son una suerte de planes especiales de ordenación.

Son elementos clave del sistema, ya que deben asegurar la coherencia de las distintas políticas sectoriales con incidencia en el territorio, a fin de que, a través de las mismas, no sólo no se malogren, sino que se alcancen adecuadamente los objetivos de la ordenación del territorio. Al igual que los PAT de carácter integrado, se trata de planes no necesarios, que pueden y suelen contener determinaciones directamente vinculantes y que, por ello, no precisan siempre o necesariamente de desarrollo mediante posteriores instrumentos de ordenación urbanística. Sin embargo, la LOTUP no deja clara la competencia de consellerías distintas a las competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje para formularlos y tramitarlos<sup>1586</sup>.

Al igual que la ETCV, su aprobación en ambos casos corresponde al Consell, “*salvo distinta previsión de su legislación específica*”.

Las funciones de ambos tipos de PAT se regulan de manera unitaria en el apartado 3 del referido artículo 16 de la vigente LOTUP. En su ámbito de actuación, son las siguientes:

- “a) Concretar y completar los objetivos, principios, criterios y propuestas de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, adaptándolos a la realidad.*
- b) Definir los objetivos, principios y criterios territoriales para las actuaciones sectoriales supramunicipales de las Administraciones públicas.*
- c) Coordinar la planificación urbanística municipal y la sectorial para el logro de sus objetivos de sostenibilidad.*
- d) Definir la infraestructura verde en su ámbito de actuación y establecer fórmulas participativas de gestión de la misma.*
- e) Proponer acciones, proyectos, directrices y fórmulas de gobernanza territorial, para asegurar un desarrollo territorial eficiente y racional.”*

En cuanto al contenido de estos instrumentos, el artículo 16.5 de la LOTUP señala un mínimo obligatorio para ambos tipos de PAT, si bien resulta obvio que, en función de cuál sea el objeto de un PAT determinado, no todos los puntos recogidos serán necesarios en todo caso. El contenido mínimo legal fijado es el siguiente:

---

<sup>1585</sup> El artículo 55.4 de la derogada LOTPP sí contemplaba expresamente esta posibilidad en determinadas circunstancias especiales de conurbación o recíproca influencia territorial entre términos municipales vecinos.

<sup>1586</sup> Vid. el citado artículo 44.2.b) de la LOTUP. Conforme al artículo 60.1 de la derogada LOTPP (análogo al artículo 54 de la LOT), los PAT de carácter sectorial podían ser promovidos y elaborados por las distintas Administraciones públicas territoriales, así como por los órganos o departamentos competentes por razón de la materia. De esta forma, se brindaba a la Administración General del Estado la oportunidad de instrumentar mediante PAT de carácter sectorial algunas de sus políticas sectoriales (se entiende que aquellas que no excediesen el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana). Esta opción podía entenderse poco probable, por cuanto que resulta dudoso que en la práctica la planificación estatal sectorial fuese a someterse a aprobación definitiva autonómica.

a) Definición de sus objetivos, *“con el grado de concreción suficiente para orientar el desarrollo y ejecución de sus estrategias”* y, ahora como novedad, *“indicadores para evaluar su grado de cumplimiento”*.

b) Análisis territorial de la información relevante relativa al sistema ambiental (infraestructura verde), sistema de asentamientos (asentamientos poblacionales y evolución demográfica, sistema productivo, renta y bienestar, equipamientos, vivienda y planeamiento vigente, cohesión social y gobierno del territorio) y sistema conectivo (infraestructuras), así como otros datos proporcionados por el sistema de información territorial de la Administración.

c) Diagnóstico del territorio y definición de escenarios de futuro, *“detallando la problemática y oportunidades de su ámbito de actuación, identificando sus causas y los agentes cuya actuación sea relevante para alcanzar los objetivos del plan”*.

d) Estrategias del plan para la consecución de los objetivos marcados, incluyendo la *“definición de proyectos y acciones dinamizadoras”* y valorando los efectos futuros de dichos objetivos propuestos sobre los elementos del apartado anterior.

e) Acciones a promover para la consecución de sus objetivos.

f) Directrices, criterios y normas que regulen el ejercicio de las competencias públicas con incidencia territorial y, más concretamente: las decisiones públicas sobre la infraestructura verde del territorio, la formulación del planeamiento municipal, las transformaciones futuras del territorio, las declaraciones de interés comunitario (DIC) en suelo no urbanizable, las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE) y los grandes proyectos de infraestructura pública.

Ya hemos dicho arriba que los PAT pueden desarrollar, completar e, incluso, modificar aspectos de la ETCV, si bien con la condición de que sea *“como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalitat”*.

En cambio, nada dice ahora el texto legal sobre cuál es el régimen de relaciones entre los distintos PAT, cuestión que resulta fundamental en caso de que se produzcan interferencias y contradicciones entre varios de ellos, ya se trate de relaciones entre un PAT de carácter integrado y otro sectorial o de relaciones entre varios de carácter sectorial.

Entendemos que cabrá conjugar diversos criterios de interpretación jurídica, debiendo estar, en primer lugar, al ámbito territorial (criterio de menor escala) y temporal del PAT, en segundo término al grado de vinculatoriedad de las determinaciones que contengan y, en último término, consideramos que, en caso de producirse coincidencia en los anteriores supuestos, debería darse prioridad a las determinaciones de los PAT integrados, pues la LOTUP ya no prevé expresamente que los PAT sectoriales puedan modificar los PAT de carácter integrado, tal como preveía el artículo 59.2 de la LOTPP.

Por otra parte, a diferencia de lo regulado respecto a la ETCV, la LOTUP sí contiene expresamente una serie de previsiones en cuanto a la relación de los PAT con la ordenación urbanística.

Siguiendo los pasos de la LOTPP<sup>1587</sup>, el texto legal vigente va más allá que la LOT y la LRAU (que introdujo los PAT de finalidad urbanística) en cuanto a las

---

<sup>1587</sup> En cuanto a su relación con el planeamiento urbanístico, los PAT de carácter integrado regulados por la LOTPP, además de poder contener umbrales o límites de crecimiento urbano para el planeamiento municipal, podían también “prefigurar” las

posibilidades de estos planes para poder modificar directamente planes urbanísticos aprobados. Así, además de poder reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, pueden también clasificar directamente terrenos (ya no se precisa que sean necesariamente suelo no urbanizable) y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal. Según se indica en el apartado 4 del artículo 16, los PAT pueden:

*“b) Reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos directamente y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal.*

*c) Modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, así como ordenar la adaptación de estos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin.”*

De esa forma, la técnica de la planificación territorial estaría empleando los conceptos de ordenación estructural y de ordenación pormenorizada propios de la ordenación urbanística y el precepto estaría amparando casi cualquier determinación del planeamiento urbanístico de carácter estructural (artículo 21 de la LOTUP), extremo que no es compartido por algunos autores como VAQUER CABALLERÍA<sup>1588</sup>, que de forma sintética expresa que la ordenación del territorio es ordenación estratégica y la urbanística es operativa.

En este caso, en aras a la salvaguarda del principio de autonomía municipal, siempre cabrá asegurar a los municipios la existencia de facultades decisorias para la conformación de su modelo territorial, salvo cuando el interés supramunicipal sea claramente prevalente, en cuyo caso habrá que asegurar también a los municipios una conveniente participación en los procedimientos de elaboración de estos instrumentos.

Sin embargo, el legislador podría haber dado un paso más en la línea de deslindar las competencias que en materia de ordenación territorial y urbanística corresponden a la Administración municipal y a la autonómica, y haber previsto que la ordenación del suelo no urbanizable se recogiese en los PAT de forma agotadora o completa<sup>1589</sup>, quedando su plasmación en los Planes Generales Estructurales como meramente supletoria en caso de ausencia de los primeros.

Se prevé la obligación de iniciar el procedimiento de adaptación del planeamiento urbanístico, optando prudentemente por no establecer desde la ley un concreto plazo que luego se incumple en la práctica<sup>1590</sup>. Sin embargo, la LOTUP ha

---

determinaciones de la ordenación estructural de los Planes Generales, para su posterior incorporación a éstos (artículo 54.2 de la LOTUP). La LOTUP iba más allá que la LRAU en cuanto a las posibilidades de estos planes para poder modificar directamente planes urbanísticos aprobados. Así, además de poder reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, podían también clasificar directamente terrenos (ya no se precisaba que fuesen necesariamente suelo no urbanizable) y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal (artículo 54.3). *Vid.* asimismo, el artículo 133 del ROGTU.

<sup>1588</sup> VAQUER CABALLERÍA, Marcos. *“El urbanismo supramunicipal”*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 279, 2013. p. 36.

<sup>1589</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”*. *op. cit.* p. 206.

<sup>1590</sup> No se establece un concreto plazo para tal adaptación, tal como sí se establecía en el artículo 13 del Reglamento de Planeamiento de 1978 para los PDTG. Hasta tanto se produce esa adaptación lo más lógico es que se impongan al planeamiento urbanístico municipal



olvidado incluir la subrogación de la comunidad autónoma en el lugar del municipio para el caso de incumplimiento de la citada adaptación en el plazo otorgado<sup>1591</sup>, debiendo estarse ahora a la más genérica previsión contenida en el artículo 44.2.f) de la LOTUP, que prevé la competencia de la conselleria competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio para subrogarse en las competencias urbanísticas municipales, excepcionalmente y previo apercibimiento (no se indica plazo), cuando un ayuntamiento *“falte gravemente a sus responsabilidades”*.

Tampoco se incluye ahora la obligación de que los PAT incorporen un anexo en el que se acompañe un documento de refundición que refleje las nuevas determinaciones como las que queden en vigor<sup>1592</sup>. Esto no significa que el PAT no deba prever qué partes de su contenido son de directa y plena o estricta aplicación sobre el planeamiento urbanístico municipal y cuáles tendrán, en cambio, un carácter orientativo que permitirá a la Administración municipal distintas opciones de desarrollo en su planeamiento urbanístico.

Nótese que el precepto hace especial hincapié en la Administración municipal, pero que no se refiere expresamente a la planificación de índole sectorial llevada a cabo por el resto de consellerias. Parece que queda lejos aquella previsión recogida en el artículo 57.2 del TRLS 1976, según el cual: *“la aprobación de los Planes no limitará las facultades que respondan a los distintos Departamentos ministeriales para el ejercicio, de acuerdo con las previsiones del Plan, de sus competencias, según la legislación aplicable por razón de la materia”*. Por lo demás, pocos resultados puede esperarse de unos planes estática y pasivamente elaborados por una Administración autonómica sin una mínima concertación con los distintos departamentos ministeriales de la Administración central del Estado.

El último apartado del artículo 16 de la LOTUP se refiere a la necesaria documentación que debe integrar los PAT, limitándose a señalar que *“se formalizarán con la documentación gráfica y escrita que sea más adecuada para la definición de su contenido y para su evaluación ambiental y territorial”*<sup>1593</sup>.

---

aquellas determinaciones del planeamiento territorial o supramunicipal que se califiquen como de aplicación directa.

<sup>1591</sup> Esta medida sí estaba contemplada expresamente en el artículo 81.1 de la LUV, que preveía la posibilidad de que la Generalitat actuase en sustitución de un municipio *“sin planeamiento general”* conforme al procedimiento establecido en la LBRL, requiriéndoles, previo informe favorable del Consejo de Territorio y Urbanismo, *“para que revisen o modifiquen el planeamiento en vigor a fin de adaptarlo a los planes de acción territorial o a circunstancias que justificadamente lo aconsejen”*. Parece que esta medida sólo se circunscribía para el legislador valenciano para municipios no dotados de Plan General, no para otros supuestos. Vid. sobre esta medida excepcional ESCUIN PALOP, Catalina. *“Aprobación definitiva de los planes de urbanismo por las comunidades autónomas”*. Generalitat Valenciana. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Valencia, 1991. pp. 70 y 71.

<sup>1592</sup> El artículo 39 del Reglamento de Planeamiento de 1998, al referirse a la documentación necesaria de estos PAT, sí apuntaba que contendrían un resumen de las afecciones sobre la ordenación urbanística vigente, indicando expresamente las determinaciones que derogasen y las que, aún persistiendo vigentes, precisaran ser modificadas o revisadas, según procediera. En cuanto a la documentación necesaria según la LOTPP, cabía estar a lo dispuesto en su artículo 53 (desarrollado por el artículo 134 del ROGTU) para los PAT de carácter integrado y en su artículo 58 (desarrollado por el artículo 137 del ROGTU) para los PAT de carácter sectorial.

<sup>1593</sup> Anteriormente cabía estar a lo dispuesto en el artículo 53 de la LOTPP (desarrollado por el artículo 134 del ROGTU) para los PAT de carácter integrado y en el artículo 58 de la LOTPP (desarrollado por el artículo 137 del ROGTU) para los PAT de carácter sectorial. En el futuro, posiblemente haya que referirse también al informe de impacto territorial,

Normalmente, los PAT incluirán los siguientes contenidos: definición de objetivos, análisis territorial, diagnóstico territorial y formulación de las estrategias o propuestas del plan.

El texto legal no exige ni informe de viabilidad económica ni memoria de sostenibilidad económica, lo que puede levantar ciertas dudas en caso de que el PAT que reserven terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, clasifiquen terrenos directamente, articulen la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal, o modifiquen otras determinaciones de la ordenación estructural. Obviamente, el nivel de concreción de las previsiones económicas de estos documentos crecería a medida que descendiese la escala y el nivel de detalle de la ordenación. Tampoco se exigiría detalle exhaustivo de los ingresos y gastos que comportaría la aplicación del PAT, pero sí al menos un análisis del coste financiero previsible y de las fuentes de financiación con que satisfacerlo.<sup>1594</sup>

### **b.1) Tramitación de los PAT.**

En cuanto al procedimiento de aprobación de los PAT, el artículo 46.1.c) de la LOTUP remite ahora en bloque al procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica, sin más particularidades que las ya citadas contenidas en el artículo 44 del texto legal, que prevé la competencia de la conselleria o consellerias competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje para su formulación y tramitación, y la competencia del Consell para su aprobación definitiva mediante decreto<sup>1595</sup>. Sería deseable por tanto que se proceda al

---

recomendado por el Dictamen del Comité de las Regiones –Evaluación del impacto territorial (2013/C 280/04) (DOUE c 280/13 de 27.9.2013).

<sup>1594</sup> Vid. STS de 25 de febrero de 2015 (núm. recurso 858/2013), en relación al Plan Especial de Protección Patrimonial de Sabadell y la insuficiencia del contenido del estudio económico-financiero acompañado como documento al Plan. Refiere las previsiones económicas que debe incluir dicho estudio, y cuyo nivel de concreción es creciente a medida que desciende en el grado jerárquico de los instrumentos de planeamiento urbanístico o territorial. Llama la atención también la cita del artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento de 1978, que exige que la documentación de los PDTC contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los Programas de Actuación.

Por otra parte, en la segunda recomendación del documento de discusión *“Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”*, aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en su sesión de 30 de julio de 2013, se incluyó la siguiente recomendación: *“Es preciso introducir la obligación de que los planes urbanísticos incorporen una Memoria de Competencia, cuyo objetivo sea evaluar el planeamiento desde el punto de vista de la competencia, con la finalidad de que no se introduzcan restricciones injustificadas a la implantación de determinadas actividades económicas”*.

<sup>1595</sup> La LOTPP entendía necesaria una “simplificación y flexibilización” de los PAT, por lo que eliminó trámites que consideraba innecesarios. La tramitación prevista para ambos tipos de PAT era más sencilla que la que se contenía en la anterior LOT (artículos 54 a 55). Tanto el artículo 55 como el artículo 60 de la LOTPP, referidos a los PAT de carácter integrado y sectorial respectivamente, contemplaban un solo plazo de información pública de dos meses. Sin embargo, en el artículo 55 de la anterior LOT, referido a los PAT de carácter integrado, se preveía la necesidad de un primer plazo de información pública de un mes para el “documento de avance” y de un segundo plazo de dos meses para el documento aprobado inicialmente, así como de un eventual tercer plazo de un mes para el caso de que se incluyesen modificaciones sustanciales.

desarrollo reglamentario de esta cuestión, tal como, por ejemplo, se hizo en Cataluña en relación a sus Planes Territoriales Parciales<sup>1596</sup>.

La división del procedimiento de tramitación y evaluación del PAT en diferentes fases no debe entenderse como un proceso rígido y secuencial sin vuelta atrás, sino como un proceso iterativo. Lo habitual es que surjan cuestiones que no fueron detectadas *a priori* y que tengan que integrarse en el proceso, tanto en la fase de redacción como en la de gestión o seguimiento del PAT.

Por la iniciativa en su formulación, los PAT de carácter integrado pueden ser autonómicos, formulándose por la conselleria o consellerias competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje.

En cuanto a la iniciativa local, ésta era contemplada en la derogada LOTPP como posibilidad para los casos en los que concurriesen especiales circunstancias de conurbación o recíproca influencia territorial entre términos municipales vecinos que aconsejen la elaboración coordinada de su ordenación urbanística o la consideración conjunta de ella para sectores comunes. Se establecía para ello la exigencia de constitución de una mancomunidad municipal, tramitándose el PAT de acuerdo con una serie de especificaciones (artículo 55.4 de la LOTPP)<sup>1597</sup>. La LOTUP ya no contempla esta posibilidad, tal vez por la existencia de los nuevos Planes Generales estructurales mancomunados<sup>1598</sup>.

Lamentablemente, la LOTUP ya no prevé que los PAT de carácter sectorial puedan ser promovidos y elaborados por las distintas Administraciones públicas territoriales, así como por los órganos o departamentos competentes por razón de la materia (artículo 60.1 de la derogada LOTPP, análogo al artículo 54 de la LOT).

Inexplicablemente, tampoco prevé ya la posibilidad de decretar la suspensión de licencias y de acuerdos de programación, durante el plazo máximo de un año, con el fin de estudiar su elaboración o modificación. Así como la suspensión automática de dichas licencias y acuerdos durante idéntico plazo máximo con ocasión de la publicación del anuncio de información pública de un PAT (artículo 45 LOTPP).

---

<sup>1596</sup> Decreto 142/2005, de 12 de julio, de aprobación del Reglamento por el que se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los Planes Territoriales Parciales (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 4432, de 22.07.2005).

<sup>1597</sup> El ROG TU contemplaba específicamente la posibilidad de redactar PAT de carácter integrado de ámbito metropolitano, cuyo objetivo básico consistiese en la definición de "proyectos metropolitanos", esto es, "acciones orientadas a crear o modificar reservas dotacionales e infraestructuras, públicas o privadas, de relevante función respecto del área metropolitana".

<sup>1598</sup> En su descripción de los principios de la organización administrativa de la ordenación del territorio, ENÉRIZ OLAECHEA (*op. cit.* pp. 225-226) destaca que, como función pública esencialmente regional, la ordenación del territorio requiere necesariamente de unos órganos directivos con competencia en todo el ámbito territorial autonómico, pero que tal necesidad no debe ser obstáculo para un eventual reconocimiento de ciertas competencias de iniciativa para la formulación, o incluso también para la tramitación o la gestión de instrumentos de ordenación territorial de ámbito subregional, como podría ser la provincia o la comarca, siempre que éstos concreten y respeten las determinaciones de los instrumentos de ordenación de nivel o ámbito superior. Un ejemplo de esto último lo encontramos, por ejemplo, en la Ley balear 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio. Esta opción resulta, además, conforme con el principio comunitario de subsidiariedad.

Estas dos palmarias deficiencias de la LOTUP deberían ser subsanadas con carácter urgente si realmente el Consell pretende abordar en el futuro la redacción y aprobación de PAT, tal y como se ha anunciado recientemente<sup>1599</sup>.

Pero más allá de lo exigido en la LOTUP y en la legislación sobre EAE<sup>1600</sup>, deben fomentarse más si cabe, en la práctica, los procesos participativos, a fin de que los distintos niveles administrativos y la ciudadanía se impliquen mayormente, promocionando el aprendizaje mutuo entre el experto en la planificación y la población afectada<sup>1601</sup>, otorgando un plus legitimidad a los distintos PAT que se promuevan<sup>1602</sup>. En este sentido, no todos los PAT (al menos no el ya citado PAT de Corredores de Infraestructuras) han resultado ejemplares.

Tampoco podemos pasar por alto una cuestión capital, cual es la importancia de la participación institucional en el procedimiento de elaboración de los planes. No podemos extendernos en este punto pero sí debemos apuntar, al menos, que, pese a las declaraciones voluntaristas que hace el texto legal, la participación de la Administración local en el procedimiento de elaboración de los PAT en poco se diferencia de la prevista en la legislación estatal para los PDTC. Se echa de menos la articulación de mecanismos institucionales que aseguren una más activa y efectiva participación de la instancia municipal (“de abajo arriba”), a fin de dotar de una mayor legitimidad a las decisiones de planeamiento adoptadas.

Por otra parte, y al hilo de lo anterior, pocos resultados puede esperarse de unos planes de carácter integrado, estática y pasivamente elaborados por una Administración autonómica sin una mínima concertación con los distintos departamentos ministeriales de la Administración central del Estado.

---

<sup>1599</sup> Vid. Comparecencia de la Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio para informar sobre las líneas general de la política que llevará a término la Conselleria en la IX Legislatura, solicitada a petición propia (RE número 561) y por el Grupo parlamentario Popular (RE número 642). *Diari de Sessions Corts Valencianes* 10/IX, de 23.09.2015.

<sup>1600</sup> El artículo 48.f.2º.b) de la LOTUP exige a las personas jurídicas sin ánimo de lucro, a efectos de su consideración como “público interesado”, el requisito de que lleven al menos un año legalmente constituidas, lo que puede imposibilitar la participación de una asociación creada por ciudadanos interesados en participar en la tramitación de un nuevo PAT, negándoles la capacidad para participar en su tramitación o evaluación. Por otra parte, el artículo 49 de la LOTUP, referido a las fases de la tramitación de un plan sujeto a evaluación ambiental y territorial estratégica, prevé el sometimiento del plan a información pública, participación y consultas cuando ya se ha elaborado por parte del órgano promotor la versión preliminar del plan.

<sup>1601</sup> FRIEDMANN, John. *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2001. p. 20. El autor insiste en la tesis de que *“las verdaderas exigencias de la planificación, donde el trabajo es una combinación de experiencia y pericia, se compensan, finalmente, a través de las negociaciones intersubjetivas entre los participantes de la comunidad y los planificadores”*.

<sup>1602</sup> Para ello debería potenciarse el mecanismo de las consultas populares, pues como denunciaba MARTÍN MATEO (“La gallina de los huevos de cemento”. *op. cit.* pp. 61 y 92) en términos de ética democrática resulta *“inadmisible que un asunto como el futuro diseño del hábitat ciudadano, venga enmascarado en el pródigo catálogo de un programa electoral genérico”*.

Por último, en cuanto a la publicación de los PAT, conforme al artículo 55.6 de la LOTUP, ésta tendrá lugar en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, incluyendo dicha publicación el acuerdo de aprobación definitiva y la normativa<sup>1603</sup>.

### **b.2) Ausencia de PAT y predominio de la planificación sectorial.**

A diferencia de su antecesora LOT, la LOTPP preveía expresamente la necesaria realización de los siguientes PAT sectoriales: PAT del Paisaje (artículo 11.2, sobre protección del paisaje), PAT contra el Riesgo Sísmico (artículo 14.3, prevención de riesgos naturales o inducidos), PAT del Litoral de la Comunitat Valenciana (artículo 15.1, de ordenación del litoral), PAT del Sistema Rural Valenciano (artículo 22.3, de revitalización del patrimonio rural), PAT de protección de la Huerta Valenciana (artículo 22.6, aunque, curiosamente, en este caso la ley omite la referencia al carácter sectorial del mismo). Además, se declara de forma explícita la necesidad de realizar PAT de carácter sectorial referentes a las extracciones mineras<sup>1604</sup> y los recursos hídricos (artículo 16, aprovechamientos minerales y energéticos, y artículo 18, protección de la calidad de los recursos hídricos).

A esta relación se añadió posteriormente el PAT de la Infraestructura Verde de la Comunitat Valenciana, incluido en el artículo 19 bis de la LOTPP, introducido por la citada Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

En todo caso, cabe distinguir con carácter general aquellos PAT de carácter sectorial que son tramitados y aprobados de conformidad con la legislación de ordenación del territorio (LOT, LOTPP o LOTUP) de aquellos otros que, sin someterse a los requisitos de esta legislación, son materialmente PAT de carácter sectorial y que se tramitan de conformidad con su propia normativa sectorial, fundamentalmente en el ámbito de varias infraestructuras (el caso más grosero es el del citado Plan de Infraestructuras Estratégicas), de los montes o de los espacios protegidos.

Huelga decir que debería romperse con esa tendencia a la sectorialidad de la que abusa la Generalitat y que está presente en diversas leyes autonómicas, como hemos tenido ocasión de comprobar.

Al margen de los dos primeros Planes de Carreteras, Planes Directores de Saneamiento y Depuración y Planes Integrales de Residuos (PIR), el Plan Eólico y el PATFOR, hasta el momento, al amparo de la legislación de ordenación del territorio, sólo se han aprobado dos auténticos PAT de carácter sectorial, ya citados: el PATRICOVA, bajo el amparo de la anterior LOT y la LRAU, y el controvertido PAT de carácter sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunitat Valenciana,

---

<sup>1603</sup> También se incluirá la documentación a que se refiere el artículo 26.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuando no esté incluida en el acuerdo aprobatorio.

<sup>1604</sup> Siguiendo otros ejemplos, como el de Illes Balears, que aprobó un Plan director sectorial de canteras mediante Decreto 77/1997, de 11 de junio, si bien su difícil aplicación y diferentes problemas de interpretación provocaron su revisión mediante el Decreto 61/1999, de 28 de mayo, el cual derogó el Decreto 77/1997 (exposición de motivos de la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears).

aprobado definitivamente bajo la vigencia de la LOTPP y anulado finalmente por sentencia del Tribunal Supremo<sup>1605</sup>.

El PATRICOVA está siendo aplicado sin grandes dificultades y puede considerarse un buen ejemplo de colaboración interadministrativa entre la Generalitat y la Administración estatal (personificada en este caso a través de tres organismos de cuenca), si bien puede criticarse que muchas de las actuaciones previstas en su programa de actuaciones estén todavía pendientes de ser ejecutadas transcurridos más de diez años desde su aprobación definitiva<sup>1606</sup>.

Por su parte, el PAT de Corredores de Infraestructuras sería el ejemplo opuesto en cuanto a colaboración interadministrativa. Como vimos, este segundo PAT preveía una reserva de suelo en una franja de 200 a 400 metros, según los casos, a cada lado del derogado proyecto de transferencias de la cuenca del Ebro, si bien se argumentó en su favor que podría utilizarse también para la ejecución de otras infraestructuras lineales de carácter supramunicipal, tal como recogía el artículo 25 de su normativa<sup>1607</sup>.

No ha procedido a aprobarse todavía el PAT de carácter sectorial aplicado a la distribución comercial (PATECO), categorizado con tal carácter en la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana. De hecho, se ha venido ampliando el plazo máximo dado para su aprobación en dicha ley mediante sucesivas leyes de acompañamiento<sup>1608</sup>.

También hubo un intento de aprobar un PAT de carácter sectorial minero (principalmente centrado en la extracción de arcillas para la industria azulejera), que recibió una buena dosis de contestación social.

Por otra parte, la entonces Conselleria de Territorio y Vivienda sometió a información pública una serie de PAT de carácter integrado: el PAT del Entorno

---

<sup>1605</sup> Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Consell (DOGV núm. 4988, de 19.04.2005). Anulado mediante la ya citada STS de 4 de diciembre de 2014.

<sup>1606</sup> En el año 2010 se iniciaron los trabajos para su revisión, sometiéndose a información pública la misma mediante Resolución de 31 de octubre de 2013, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente (DOCV núm. 7159, de 25.11.2013).

<sup>1607</sup> Este PAT fue examinado por la sentencia de 2 de noviembre de 2009 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del TSJ-CV, que desestimó un recurso interpuesto contra su decreto de aprobación definitiva. Uno de los argumentos esgrimidos en defensa de la legalidad del PAT fue precisamente que podría servir para otras infraestructuras lineales supramunicipales.

<sup>1608</sup> La disposición adicional primera de la arriba citada Ley 3/2011, de 23 de marzo, referida al *“Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana”*, y que preveía la aprobación de este PAT en el plazo máximo de dos años a partir de la publicación de esa ley, ha sido modificada ya en dos ocasiones. La primera vez por medio del artículo 108 de la Ley 9/2011, de 26 de abril (DOCV núm. 6680, de 28.12.2011), y la segunda por medio del artículo 79 de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre (DOCV núm. 7181, de 27.12.2013).

Metropolitano de Alicante-Elx (PATEMAE)<sup>1609</sup>, el PAT de la Vega Baja<sup>1610</sup>, y el PAT del entorno de Castellón (PATECAS)<sup>1611</sup>.

Como vimos más arriba, el III Plan de Desarrollo Económico y Social ya identificaba entre las áreas metropolitanas españolas de la época, además de la de Valencia, las de Alicante y Castellón, si bien estas dos últimas eran calificadas entonces como “en proceso de desarrollo”. Parece evidente pues que la administración autonómica no podía permanecer ciega ante el fenómeno metropolitano en su territorio pero tampoco se puede afirmar que sus actuaciones hayan dado hasta ahora algún resultado positivo.

Mediante Decreto 112/1996, de 5 de junio<sup>1612</sup>, el Consell había creado la Oficina del Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante, “*con funciones de dirección e impulso del citado Plan, y de soporte técnico y administrativo del consejo asesor que se constituyó para supervisar su elaboración*”.

Casi nueve años después se dio por concluido el documento, redactado bajo la modalidad de PAT de carácter integrado, y abriéndose el periodo de información pública del Plan, a cuya denominación se había incorporado la inicial de la ciudad de Elx, tributo mínimo al carácter bipolar de esa área metropolitana. Desde entonces, parece que el PATEMAE se encuentra encallado y no parece haber favorecido consenso social alguno que contribuya a viabilizar su inexplicablemente aplazada aprobación.

Por lo que respecta a Castellón, a inicios de 2000 el Consell adoptó las primeras medidas para la ordenación de dicha área de Castellón, adjudicando su redacción en 2001, también bajo la modalidad de PAT de carácter integrado<sup>1613</sup>.

Cabe destacar que, en ambos casos, el reconocimiento del hecho metropolitano por parte de la autoridad autonómica no se ve acompañado de previsión alguna de institucionalización política o, al menos, de la fijación de un ámbito mínimo de coordinación administrativa efectiva<sup>1614</sup>.

---

<sup>1609</sup> Resolución de 23 de febrero de 2005, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el PAT de carácter integrado del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche (PATEMAE) (DOGV núm. 4964, de 11.03.2005).

<sup>1610</sup> Resolución de 3 de mayo de 2005, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el PAT de carácter integrado de la Vega Baja (Área Funcional 15) (DOGV núm. 5023, de 8.06.2005).

<sup>1611</sup> Resolución de 10 de junio de 2005, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el PAT de carácter integrado del entorno de Castellón (PATECAS) (DOGV núm. 5041, de 4.07.2005).

<sup>1612</sup> DOGV núm. 2771, de 17.06.1996.

<sup>1613</sup> El documento afirmaba su pretensión de “*consolidar el Entorno de Castellón, como un nodo urbano, sólido y competitivo; lo que requiere plantear acciones de refuerzo de las características de integración urbana, tales como la previsión de nuevas infraestructuras, equipamientos y servicios que interrelacionen los núcleos, el diseño de una oferta de suelo industrial con coherencia territorial y el respeto del medio aplicando criterios de sostenibilidad en todas las actuaciones que se programen*”.

<sup>1614</sup> En relación con estos dos PAT puede consultarse nuestro trabajo: MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio y GARCÍA TOBARRA, Eduardo. “*L’Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada*” op. cit. pp. 586-587.

En resumen, ninguno de estos tres PAT han superado su fase de información pública, lo que generado no poca incertidumbre acerca de la viabilidad de los mismos<sup>1615</sup>.

También se sometió a información pública el PAT del Litoral<sup>1616</sup>, previsto con carácter sectorial en el artículo 15 de la LOTPP, para establecer “*las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera*”, con base en una serie de criterios de ordenación<sup>1617</sup>. El documento sometido a información pública contiene un doble ámbito. Por un lado, un ámbito estricto integrado por los 60 municipios costeros comprendidos dentro de la franja de 1.000 metros de anchura medida en proyección horizontal tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar. Por otro lado, un ámbito ampliado integrado por otros 19 limítrofes más al interior<sup>1618</sup>.

Se desconoce cuál es la intención de la Administración respecto a este PAT, paralizado desde febrero de 2006, justo tras las numerosas alegaciones presentadas contra el mismo y que no se ha procedido a contestar. Además de defraudar la confianza de la ciudadanía en los procesos de elaboración de los planes de ordenación territorial la paralización implica que el PAT deba iniciar nuevamente su tramitación a la vista del régimen transitorio previsto en la legislación sobre la evaluación ambiental estratégica. Sin embargo, alguna de sus determinaciones sí han sido incluidas en la ETCV.

Más recientemente, se sometieron a información pública el PAT de la Huerta de Valencia<sup>1619</sup> y el PAT de la Infraestructura Verde y del Paisaje de la Comunitat Valenciana<sup>1620</sup>.

---

<sup>1615</sup> Un análisis crítico de estos tres documentos puede verse in BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. “*La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)*”. op. cit.

<sup>1616</sup> Resolución de 17 de febrero de 2006, del Conseller de Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el PAT del Litoral de la C. Valenciana (DOGV núm. 5202, de 20.02.2006).

<sup>1617</sup> Estos criterios se refieren a la racional utilización del litoral especialmente para usos de ocio, residenciales, turísticos, y de equipamientos y servicios, pudiendo prever reservas de suelo; a la gestión racional de los recursos naturales, pudiendo limitar el desarrollo urbanístico del litoral; la prevención de los riesgos de erosión e inundación; la ordenación de tipologías edificatorias; y la adopción de medidas para la mejora del frente marítimo en los núcleos urbanos costeros y para la preservación del paisaje litoral.

<sup>1618</sup> Este PAT contiene una serie de actuaciones recogidas en 26 fichas, entre las cuales se encuentra el antiguo y controvertido proyecto de “Ruta Azul” entre Valencia y Sagunto, contemplado en el documento “*Hipótesis de modelo territorial de la Comunidad Valenciana*” de 2002, y que prevé la ocupación de suelo para usos urbanísticos e infraestructuras en detrimento de antiguas zonas húmedas.

<sup>1619</sup> En relación con este PAT puede consultarse también nuestro trabajo: MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio y GARCÍA TOBARRA, Eduardo. “*L’Horta de València. Una realitat metropolitana ignorada*” op. cit. pp. 601-602. Existen numerosos estudios que se refieren al valor y a la importancia de la preservación de este espacio agrícola periurbano. Por su carácter multidisciplinar y académico, podemos destacar: VV.AA. “*Els valors de la Punta. 18 arguments en defensa de l’horta*”. Universitat de València. València, 1999; y el más reciente de ROMERO GONZÁLEZ, Joan y FRANCÉS, Miquel (eds.). “*La Huerta de Valencia. Un paisaje cultural con futuro incierto*”. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2012.

<sup>1620</sup> Por resolución de 19 de julio de 2010 se procedió al inicio de la fase de consultas de la versión preliminar y de Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) del PAT del Paisaje de la C. Valenciana, así como a la apertura del período de acreditación del cumplimiento de los requisitos a los efectos de inclusión como público interesado (DOCV núm. 6321, de 29.07.2010).



El PAT de Protección de la Huerta de Valencia es el primer PAT que ha sido sometido a EAE y debe reconocerse que se intentó realizar por parte de sus responsables un importante esfuerzo de participación pública<sup>1621</sup>.

El objetivo principal del PAT es compatibilizar la protección de las áreas de valor con un desarrollo urbano y socioeconómico sostenible. Este objetivo se desglosa en una serie de objetivos específicos, entre los cuales cabe destacar la orientación del crecimiento de las áreas urbanas existentes, el mantenimiento de la actividad agrícola, la revitalización del espacio agrícola mediante la introducción de nuevas actividades económicas sostenibles, la protección y puesta en valor del patrimonio cultural y del paisaje y la promoción del acceso y disfrute público de modo ordenado.

Se realizó un estudio serio y profundo con una impecable presentación formal pero, dada la caracterización del documento como PAT de carácter sectorial, éste centró principalmente en aspectos visuales y paisajísticos. Las limitaciones del documento para ordenar un espacio tan complejo como es el área metropolitana de Valencia se reconocen por el propio documento, que propone la elaboración de un proyecto de Ley de la Huerta con el fin de reforzar el modelo de protección que propone el PAT, estableciendo, entre otras medidas, un canon para la protección de la Huerta. Otra limitación del carácter sectorial del documento es la consideración de las infraestructuras, dado que, aunque el documento ha logrado eliminar alguno de los proyectos más cuestionados, como el denominado “tercer cinturón”, ha terminado por plasmar otros de dudosa compatibilidad con la preservación de valiosas zonas<sup>1622</sup>.

Del examen del artículo 22 de la LOTPP en seguida surge la duda acerca de si ese PAT debía ser de carácter integrado o sectorial, considerándose más adecuada la primera opción para una mejor ordenación de un espacio tan complejo. Debe advertirse que la propia LOTPP caracterizó expresamente como de carácter sectorial alguno de los PAT que preveía para determinados ámbitos territoriales, como ocurría con el PAT del Litoral (artículo 15.1) o con el PAT del Sistema Rural Valenciano (artículo 22.3). De conformidad con el artículo 56 de la LOTPP, considerando el fondo de la problemática metropolitana, consideramos que se debería haber apostado por un PATH de carácter integrado. Sin embargo, se ha reducido a un PAT sectorial cuando la misma LOTPP rehusaba acotarlo así.

---

<sup>1621</sup> Mediante resolución de 11 de mayo de 2010, del conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por el que se somete a información pública el proyecto de Decreto del Consell de aprobación del PAT de Protección de la Huerta de Valencia (DOCV núm. 6273, de 24.05.2010). Casi dos años antes se sometió a información pública la fase de consultas del documento y del Plan de participación pública del estudio de paisaje (DOCV núm. 5790, de 23.06.2008), plazo ampliado mediante resolución de 20 de octubre de 2008 (DOCV núm. 5880, de 28.10.2008). También mediante resolución de 1 de agosto de 2008 se procede a la apertura del período de acreditación del cumplimiento de los requisitos a los efectos de inclusión como público interesado, en fase de consultas (DOCV núm. 5848, de 12.09.2008). Al detectarse unos errores en el Catálogo de bienes y espacios rurales protegidos, mediante resolución de 23 de junio de 2010, se somete nuevamente a información pública (DOCV núm. 6299, de 29.06.2010), ampliándose dicho período de nuevo mediante resolución de 3 de agosto de 2010 (DOCV núm. 6333, de 16.08.2010).

<sup>1622</sup> Como el proyecto de la denominada “vía parque” paralelo al arco de la acequia de Moncada. También se establecen una serie de condiciones generales para la planificación e implantación de las infraestructuras, incluidas las líneas ferroviarias de alta velocidad (AVE).

Otra limitación que se aprecia en el documento son las denominadas áreas de reserva (o áreas de estudio)<sup>1623</sup>, que son aquellos espacios que conservan la clasificación establecida por el planeamiento general del municipio, en previsión de posibles crecimientos urbanísticos<sup>1624</sup>.

Por último se prevé la creación de un ente gestor desprovisto de competencias efectivas de representación política y social, dirección y gobierno territorial metropolitano. Se trata más bien de un órgano de carácter asesor o técnico destinado fundamentalmente a labores de estudio y apoyo para los distintos programas que el PAT plantea llevar a cabo. Lo que, aunque mejora la lamentable carencia del PATEMAE y PATECAS ya apuntada arriba, parece realmente insuficiente como ente directivo y gestor de las previsiones del PAT.

Hasta la fecha, pese al mandato expreso del artículo 22.6 de la LOTPP<sup>1625</sup> y al despliegue realizado para el Plan de Participación Pública de este documento, se desconoce en qué puede terminar este PAT, que ha recorrido todas las fases de su tramitación y está sólo pendiente de aprobación definitiva. Podría ocurrir muy bien que, por razones meramente políticas, su aprobación sólo pudiera tener lugar una vez aprobada definitivamente la revisión simplificada del Plan General de Valencia, actualmente en tramitación. Paradojas de la historia, y aunque tras las elecciones de mayo de 2015 ha cambiado el escenario político, bien podría repetirse el mismo capítulo de las Normas de Coordinación Metropolitana y el PGOU de Valencia de 1988, esto es, la casi aprobación sincronizada del PAT y del planeamiento general del municipio de Valencia.

La LOTPP no recogió la moratoria que se contemplaba en las disposiciones transitorias del arriba mencionado proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y del Suelo No Urbanizable de 2002 para la Huerta y para el litoral valenciano. Sin embargo,

---

<sup>1623</sup> Al margen del establecimiento de “reservas de estudio”, el PAT no sólo renuncia a considerar alguna de las superficies de trama verde de huerta más pequeñas pero de interés que han quedado en los intersticios de suelo actualmente sellado o edificado, sino que, además, desprotege suelo calificado en planes urbanísticos vigentes como SNU protegido agrícola en planes urbanísticos vigentes basándose en la información suministrada por los municipios o en diversos documentos de Concerto Previo no sometidos a EAE. Todo ello sin una auténtica visión metropolitana de conjunto, y bajo una supuesta “vocación urbana” cuando no de la manida antropización o degradación, y sin plantearse seriamente (con límites y medidas claros y concisos) las consecuencias (entendidas como presión urbanística) que tendría sobre las bolsas de suelo que se pretende proteger la urbanización de los terrenos inmediatos que el PAT contempla como urbanizables.

<sup>1624</sup> También la propia delimitación del ámbito estricto del PAT, que deja fuera valiosos espacios como la huerta del municipio de Catarroja, afectada por el macrosector urbanístico “*Catarroja Nou Mil·leni*”. Además, la ETCV propone la expansión del área metropolitana de Valencia hacia el interior, donde el corredor de la CV-50 adquirirá un protagonismo determinante. Sin embargo, el documento propone al mismo tiempo un conjunto de “áreas de oportunidad”, como son el Hospital de La Fe, el soterramiento de las vías férreas Burjassot-Godella, en Torrent, en Picanya, en Almàssera y en Moncada, lo que supone una mayor presión sobre la Infraestructura Verde de la Huerta.

<sup>1625</sup> La inclusión expresa de la necesidad de tramitar un PAT para el área metropolitana de Valencia, así como de una moratoria urbanística que pusiese solución a la pérdida de suelo agrícola en este espacio trae causa de la presentación en el año 2001 de una iniciativa legislativa popular apoyada por más de 117.000 firmas que promovía un proyecto de ley de protección de la Huerta. Esta iniciativa ciudadana -primera en presentarse en la C. Valenciana-, fue rechazada en ese año por la Mesa de las Cortes Valencianas con los votos del grupo parlamentario del Partido Popular so pretexto de que ya se estaba trabajando en una ley que perseguía el mismo objetivo.

el artículo 37.2 del ROGTU (según redacción dada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril) sí preveía que hasta tanto se “redacte” el PAT del Litoral en el nuevo planeamiento de las zonas del litoral no podría ocuparse por la edificación más del 30 por ciento de la superficie del sector o ámbito de actuación integrada o aislada.

En cuanto al PAT del Paisaje de la Comunitat Valenciana, era concebido en el Reglamento de Paisaje de 2006 (artículo 26) para delimitar los ámbitos territoriales objeto de planificación paisajística a escala supramunicipal y para determinar los recorridos escénicos y zonas de afección visual desde las vías de comunicación. El documento despierta mucho interés al delimitar ámbitos territoriales a los que deberá sujetarse la planificación (unas 100 unidades regionales de paisaje y 25 tipos de paisaje) y sentar las bases para plantear una normativa paisajística.

Dada la estrecha relación existente entre este PAT y el PAT de la Infraestructura Verde (artículo 19 bis de la LOTPP), por parte de los entonces responsables de la Administración autonómica, se optó por contemplarlos de forma conjunta en un único PAT. Tampoco se tienen noticias de cuál será el resultado de este documento, que fue sometido a información pública en 2011<sup>1626</sup>.

Tampoco ha habido ya noticia de los resultados de la licitación<sup>1627</sup> de los expedientes de contratación para la redacción de los siguientes PAT de carácter integrado: área funcional de la Vega Baja (otra vez de nuevo); Alcoi-Cocentaina; Corredor del río Segura; área funcional de Elda-Petrer; y área funcional de Ontinyent. También se desconoce qué ha ocurrido con la licitación de tres PAT de carácter sectorial para la protección de los paisajes del valle del río Serpis y del valle del río Gallinera<sup>1628</sup>, y del Valle del río Guadalest<sup>1629</sup>.

A juzgar por la experiencia, podemos afirmar que existen serias dificultades en la práctica para aprobar instrumentos generales de planificación territorial, pues hasta el momento sólo se ha aprobado la ETCV en los términos que hemos expresado, mientras que las Normas de Coordinación Metropolitana permanecen en la práctica olvidadas y obsoletas. Vemos también que los PAT de carácter sectorial han tenido algo más de éxito, pues se han aprobado varios con este carácter al amparo de normativa sectorial (eólico, de carreteras, de aguas residuales, residuos y forestal), si bien sólo existen dos que se hayan aprobado de conformidad con la legislación de ordenación del territorio (PATRICOVA y el malogrado PAT de Corredores de Infraestructuras).

Además, podemos observar claros ejemplos de planificación sectorial al margen de cualquier tipo de instrumento de ordenación formalizado conforme a la LOT, LOTPP, la LOTUP o a una ley sectorial propia. Se trata de sectores respecto a los cuales ya hemos visto sus antecedentes históricos: por un lado, la política de suelo industrial<sup>1630</sup> y, por otro lado, la política de suelo de vivienda de protección pública<sup>1631</sup>.

---

<sup>1626</sup> Resolución de 9 de marzo de 2011, del conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se somete a información pública el PAT de Infraestructura Verde y Paisaje de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 6481, de 16.03.2011).

<sup>1627</sup> DOCV núm. 5699, de 08.02.2008.

<sup>1628</sup> DOCV núm. 5936, de 20.01.2009.

<sup>1629</sup> DOCV núm. 5933, de 15.01.2009. De este último PAT sí se sabe que inició la fase de consultas de su versión preliminar y del informe de sostenibilidad ambiental (ISA), así como la apertura del periodo de acreditación del cumplimiento de requisitos a los efectos de inclusión como público interesado en la fase de consultas (DOCV núm. 6379, de 19.10.2010).

<sup>1630</sup> Puede constatarse en el documento “*Estrategia de Política Industrial 2010-2015*” de la conselleria del ramo, así como en las actuaciones urbanísticas de la empresa SEPIVA en

También se observa una acusada visión sectorial por parte de la conselleria competente en materia de agricultura en la gestión de los fondos europeos de Desarrollo Rural.

Por su parte, en el ámbito de diversas infraestructuras, se sigue eludiendo el cumplimiento de la LOTP, de la legislación de carreteras y de saneamiento y depuración de aguas residuales al seguir planificando infraestructuras por medio del citado Plan de Infraestructuras Estratégicas (PIE), documento cuyas determinaciones tratan luego de ser incorporadas a algunos instrumentos de ordenación territorial, como la ETCV o el PAT de protección de la Huerta de Valencia, a fin de eludir, presumiblemente, los requisitos de la EAE.

Cabría plantearse también si la verdadera naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenación ambiental de los espacios naturales protegidos de la Comunitat Valenciana, y más concretamente los PORN y los PRUG no es, en su regulación actual (Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la C. Valenciana) y en la práctica de los distintos instrumentos aprobados, equiparable a la de los PAT de carácter sectorial. Máxime después de la aprobación de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que ya no requiere para la declaración de un parque (ni para la aprobación de su PORN) de un acto formal con rango de ley<sup>1632</sup>. La única particularidad realmente destacable es la de su superior rango normativo, por ser sus determinaciones vinculantes para el resto de instrumentos de ordenación urbanística y territorial.

En este sentido cabe criticar la cortedad de miras de la modificación introducida en la citada Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, por el Capítulo XXI de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, que ahora indica simple y llanamente que los PORN *“se regirán por la legislación básica en la materia”*. Entendemos que, respecto a esta cuestión, la legislación valenciana debería seguir los pasos de otras CCAA en esta materia, pudiendo apoyándose en la doctrina más reciente del Consejo de Estado ya apuntada.

Aunque tampoco ayuda a apuntar en la dirección correcta la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuando, al hilo de determinadas exigencias procedimentales (obligatoriedad o no de una segunda información pública tras la introducción de modificaciones sustanciales en un plan) o documentales (estudios económico-financieros), remarca que *“la regulación de los espacios naturales dispone de sus previsiones específicas y éstas no acogen en términos absolutamente miméticos las*

---

relación a las denominadas “áreas prioritarias industriales”, figura ya extinta que se regulaba en la LUV. También puede hacerse referencia al plan de cesión de suelo industrial de la Conselleria de Economía (parques empresariales de Utiel, Alcalà de Xivert, Tibi y Xixona).

<sup>1631</sup> Varios ejemplos de Programas de Actuación Urbanística de la empresa pública “Instituto Valenciano de la Vivienda, S.A.” (IVVSA) y de sus empresas mixtas resultan evidentes.

<sup>1632</sup> A este respecto puede verse la STS de 30 de junio de 2009 (ponente D. Rafael Fernández Valverde), que anula el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, del Consell, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante, revocando una sentencia dictada el 4 de octubre de 2004 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ-CV.

*exigencias de los planes urbanísticos y territoriales resultantes de su propia normativa*<sup>1633</sup>.

Sin embargo, como contrapunto, encontramos algún ejemplo aislado de la tendencia descrita respecto a la planificación sectorial. Por parte de la conselleria competente en materia de medio ambiente (aunque tal vez debido a la circunstancia de ser también en ese momento la conselleria que ostentaba las competencias de ordenación del territorio) se optó por tramitar el PAT de carácter sectorial Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR)<sup>1634</sup>, aunque la vigente ley forestal autonómica no obligase a ello.

Por otra parte, mediante Decreto 81/2013, de 21 de junio, del Consell<sup>1635</sup>, fue objeto de aprobación definitiva el II Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana, fruto de la revisión y actualización del Plan Integral de Residuos anteriormente aprobado en 1997. Para su elaboración y aprobación, se tuvieron en cuenta las determinaciones establecidas por la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de la Generalitat, de Residuos de la Comunitat Valenciana, siguiéndose el procedimiento antes contemplado en la LOTPP, para los PAT de carácter sectorial.

En todo caso, la falta de aprobación de los PAT hace que el sistema de planeamiento de la legislación de ordenación del territorio se resienta en la práctica. Al apoyarse la planificación territorial en los criterios de ordenación territorial de la propia ley, en la ETCV y en los PAT, a falta de estos últimos planes, quedan unos huecos difíciles de cubrir correctamente. Y esos huecos son mal cubiertos mediante la suma de los distintos planes urbanísticos municipales<sup>1636</sup> y de las distintas políticas sectoriales.

En resumen, nos encontramos en la práctica con dos serios problemas que es preciso resolver: por un lado, la ausencia de PAT de carácter integrado, y, por otro lado, la adecuada convivencia entre la planificación integrada o global y la planificación sectorial, que amparada en diversas leyes sectoriales, pugna por prevalecer sobre la primera. Y es que el abuso de la planificación sectorial desvirtúa y diluye la esencia misma de la planificación como técnica fundamental para ordenación del territorio.

Buena muestra de esto último lo constituye la denominada “Estrategia de Política Industrial 2020”, documento de carácter político-técnico surgido de la Conselleria competente en materia de industria que, entre sus contenidos, aboga por el fomento del crecimiento de suelo para usos industriales al margen de las previsiones de la ETCV. En parecidos términos encontramos otros documentos similares surgidos de esa misma Conselleria, que aglutinaba también en su momento competencias en materia de turismo y de energía: “Plan Estratégico Global de Turismo 2010-2020” y “Estrategia Energética de la Comunitat Valenciana 2014-2020”. En cambio, más coordinada con la ETCV se encuentra el documento “Estrategia Valenciana ante el Cambio Climático 2013-2020”, al haberse elaborado en la misma Conselleria en la que se elaboró y tramitó la ETCV.

---

<sup>1633</sup> Vid. STS de 3 de abril de 2014 (recurso núm. 2797/2011).

<sup>1634</sup> Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell (DOCV núm. 7019, de 8.05.2013).

<sup>1635</sup> DOCV núm. 7054, de 26.06.2013.

<sup>1636</sup> Por otra parte, y dado que el propio legislador no debió confiar demasiado en las intenciones del ejecutivo para aprobar los distintos instrumentos de ordenación territorial, incluyó, además de los criterios de ordenación territorial, los ya citados artículos 95 y siguientes de la derogada LOTPP, referidos a la ordenación del territorio mediante la planificación urbanística.

El peligro del abuso de la planificación sectorial, en el sentido de negar a la planificación integrada la posibilidad de adoptar determinaciones sustanciales en el ámbito de la primera, fue advertido tempranamente por PAREJO ALFONSO<sup>1637</sup>. El autor advierte del riesgo de un vaciamiento indebido de la ordenación de carácter integrada o global, pues, en la práctica, ésta podría quedar reducida a una planificación puramente negativa, limitándose (donde se entendiese posible su intervención por la planificación sectorial) a preservar determinados terrenos de cualquier uso o actividad con el fin de que pudiesen ser colmados en su momento por la planificación competente. Este mismo riesgo se esconde también detrás de la figura de la Infraestructura Verde.

Por último cabe apuntar que la actual crisis económica no ha servido en la práctica para corregir estos malos hábitos de nuestra Administración autonómica. Como mucho ha frenado la ejecución del planeamiento urbanístico municipal aprobado años atrás por falta de financiación y de mercado.

Por su parte, en buena parte de las protestas ciudadanas<sup>1638</sup>, incluso en las observaciones realizadas por algunas instituciones, incluidas las comunitarias (informes *Fortou* y *Auken* del Comité de Peticiones del Parlamento Europeo), se deja notar en parte la ausencia de planteamientos globales sobre el modelo de territorio.

### **c) Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE).**

Las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE) son el último instrumento de ordenación territorial incorporado a nuestra legislación. Son una forma de prolongación de la ordenación del territorio en el ámbito tradicional de la ordenación urbanística, pues legitiman actuaciones autonómicas directas en el ámbito urbanístico. Esta figura no es exclusiva de la legislación valenciana, ya que ésta se ha inspirado en otras leyes autonómicas, donde se recogen figuras similares con distinta denominación<sup>1639</sup>.

Aparecen citadas por primera vez en la directriz 114 de la ETCV de forma imprecisa y sin respaldo legal alguno, en un mal ejemplo de técnica normativa, por carecer en ese momento de cobertura legal. Se definen allí como “*proyectos territoriales estratégicos*”, entendidos como “*aquellas actuaciones excepcionales de iniciativa pública o privada que, a pesar de no estar previstas en la estrategia territorial, presentan un elevado interés para el desarrollo del territorio dentro del marco de los objetivos, principios directores y criterios de la estrategia territorial*”. La ETCV también

---

<sup>1637</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. “*La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías*”. *op. cit.* pp. 234-235.

<sup>1638</sup> Sobre este tema, *vid.* NAREDO, José Manuel y MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio. “*El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*”. Icaria. Barcelona, 2011. pp. 103-111. *Vid* también: SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA. “*La actividad urbanística de la Comunidad Valenciana. Principales preocupaciones y quejas de los ciudadanos. Comunicación extraordinaria a las Cortes Valencianas*”. Alicante, 2004.

<sup>1639</sup> Madrid (Zonas y Actuaciones de Interés Regional y Proyectos de Alcance Regional), Extremadura (Proyectos de Interés Regional), Murcia (Actuaciones de Interés Regional), Navarra (Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal) y La Rioja (Zonas y Proyectos de Interés Supramunicipal). En algunas CCAA no se resuelve satisfactoriamente el problema de la compatibilidad de la aprobación de este tipo de figuras mediante el vehículo formal de una ley singular autoaplicativa con el derecho de la tutela judicial efectiva, que se ve sustancialmente reducido.

recoge una serie de requisitos para que una actuación concreta pueda ser calificada como “proyecto territorial estratégico”<sup>1640</sup>.

El esquema teórico previsto por la ETCV será posteriormente recogido por el Decreto-Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas<sup>1641</sup> y se trasladará, sin modificaciones de relieve, a la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, y a la vigente LOTUP, en la que esta figura se incorpora de manera privilegiada como mecanismo de excepción.

### **c.1) Concepto de ATE y requisitos para su declaración.**

Se conciben como “*intervenciones singulares de carácter supramunicipal*” de “*gran valor añadido*” y “*mayor demanda social*”<sup>1642</sup>. Se entiende que su ejecución inmediata se hace necesaria, por contribuir a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo en el marco de la ETCV, la cual tiene, entre otras funciones, la de “*identificar e impulsar aquellas acciones y proyectos singulares que contribuyan a cualificar y diversificar el territorio en sus diferentes escalas*”. Ello por cuanto que las ATE y los planes que las instrumentan pueden abarcar diferentes escalas y fases: desde la elección de su ubicación hasta su concreta ordenación, gestión y ejecución urbanística y edificatoria.

Pueden ser de muy diversa envergadura y alcance, pero, en cualquier caso, se erigen como herramienta de carácter excepcional y singular. Es por ello que son declaradas por el Consell, previo informe de la conselleria o consellerias competentes en ordenación del territorio y medio ambiente, y dicha declaración les otorga un sistema de tramitación “*específico y acelerado*” que, al menos en teoría, posibilita la aprobación de todos los instrumentos de planeamiento y gestión en tiempos más reducidos.

Con esta figura se pretende facilitar la implantación de ciertas actuaciones y conseguir una reducción en los plazos de tramitación e implantación efectiva (que la ETCV fija en un máximo de ocho meses), para “*no dejar escapar ninguna oportunidad territorial por causas relacionadas con la lentitud de los procedimientos burocráticos*”<sup>1643</sup>.

Conforme al artículo 17 de la LOTUP, pueden ser de iniciativa pública, privada o mixta, e implantarse en terrenos situados en uno o varios términos municipales, con

---

<sup>1640</sup> También se señala que, “*para su incorporación a los regímenes preferentes previstos en la directriz anterior*” (“*en cuanto a tramitación, ventajas fiscales, exenciones de cargas urbanísticas y otras previstas en la actual legislación vigente o sus modificaciones*”) e iniciar su tramitación, deberán obtener informe de los municipios afectados (no vinculante) e informe de compatibilidad con los objetivos de la ETCV y acuerdo del Consell.

<sup>1641</sup> Esta norma fue convalidada por el Pleno de *les Corts* en reunión de 24 de noviembre de 2011, acordándose su tramitación como proyecto de ley.

<sup>1642</sup> Preámbulo de la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat.

<sup>1643</sup> GARCÍA JIMÉNEZ, María José. “*Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*”. Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 15. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2015. pp. 101, 107 y 126. En el caso de la ATE que hasta la fecha ha finalizado su procedimiento (“Alcoinnova”, en el municipio de Alcoi), la duración del mismo ha sido de 14 meses. Para esta autora, con estas declaraciones de intenciones, la Administración autonómica está reconociendo la necesidad de mejorar los procedimientos y de adecuar los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico a los deseos de determinadas iniciativas empresariales.

independencia de cuál sea su clasificación, zonificación, uso previsto por el planeamiento urbanístico y territorial, y su estado de urbanización.

Una ventaja de estos instrumentos, que recuerdan bastante en alguno de sus aspectos a las antiguas Declaraciones de Interés Comunitario del procedimiento extraordinario del artículo 20 de la derogada Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable<sup>1644</sup>, es que, además de gozar del respaldo del Consell, pueden desarrollarse en cualquier clase de suelo sin la exigencia de la revisión del planeamiento general municipal. También que pueden tramitarse de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación o reparcelación y edificación.

Teóricamente no deben ser una vía de escape para que actuaciones propias de Plan Parcial, por ejemplo, pretendan evitar la revisión del planeamiento general o saltarse estándares urbanísticos u otras cesiones obligatorias, pues, como vimos, tras la entrada en vigor de la LOTUP, ya no juega el límite de las reclasificaciones de suelo del antiguo artículo 13.5 de la LOTPP. Parte de esta idea se deja entrever vagamente en el artículo 60.1.b) de la LOTUP, cuando exige justificar *“la imposibilidad de gestionar urbanísticamente la implantación mediante el cumplimiento del planeamiento ya aprobado”*. Por ello debería analizarse, caso por caso, si los concretos objetivos pretendidos con una determinada ATE se alcanzarían igualmente con instrumentos de planeamiento urbanístico de iniciativa municipal, sin perjuicio de que su aprobación definitiva sea autonómica.

En su tramitación, se someten al procedimiento de EAE, jugando un papel importante las consellerias competentes en ordenación del territorio y medio ambiente así como la Administración u órgano designado por el Consell para realizar el seguimiento y control de la ejecución de la actuación. De esta manera se procura que tengan un único interlocutor para el proceso de planeamiento y gestión.

Esta figura, abstractamente considerada, no resulta contraria al principio constitucional de autonomía municipal, sin perjuicio de que por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa se controlen las eventuales extralimitaciones en que incurra la Generalitat al ejercer sus competencias y, en particular *“la concurrencia de intereses supralocales legitimantes, la efectiva apertura de canales de participación local durante todas las fases del planeamiento así como la asignación a la intervención local del peso correspondiente a los intereses municipales afectados”*. (STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 7). De este modo, la participación de los ayuntamientos no puede limitarse a ser la de meros espectadores que contemplan cómo otra Administración gestiona su territorio.

El artículo 17.3 de la LOTUP recoge los requisitos que deben concurrir para la declaración de una ATE por el Consell, sintetizándose de la siguiente manera:

- Congruencia con la ETCV, contribuyendo a sus objetivos y directrices.
- Interés general: debe producir un impacto supramunicipal favorable y permanente desde el punto de vista económico, social y ambiental,

---

<sup>1644</sup> Este procedimiento iba orientado para actividades terciarias e industriales de especial importancia, concretamente para aquellas que precisasen la ocupación de una superficie mayor de cuatro hectáreas, más de ocho mil metros cuadrados de construcción o la ejecución de unos accesos propios con más de mil metros lineales de desarrollo. El informe de los ayuntamientos afectados era preceptivo pero no vinculante y la aprobación de la actuación llevaba implícita, a efectos expropiatorios, la declaración del interés social y de la necesidad de ocupación de los terrenos.



debiendo acreditarse mediante un estudio de viabilidad y sostenibilidad económica. De esta manera, el carácter supramunicipal de la actuación no puede limitarse a una mera invocación formal.

- Integración territorial: con la Infraestructura verde, en morfología del territorio y paisaje, y conexión con redes de movilidad sostenible (ponderando positivamente las de transporte público y los sistemas no motorizados).
- Localización selectiva: aprovechando singularidades del territorio con ventajas de localización (accesibilidad, entorno ambiental o paisajístico o presencia de equipamientos o infraestructuras de calidad).
- Efectividad: ejecución inmediata, sin perjuicio de fases espaciales o temporales, y destacando en este punto la posible exigencia de garantías financieras (artículo 60.5 LOTUP)<sup>1645</sup>. De este modo, se insiste en garantizar la viabilidad de la actuación y la sostenibilidad de las haciendas autonómica y local<sup>1646</sup>.
- Relevancia: usos y actividades que contribuyan a la excelencia y cualificación del territorio, de escala internacional, nacional o, cuanto menos, regional, pues no pueden convertirse en una suerte de instrumento urbanístico que da cabida a cualquier tipo de actuación so pena de vulnera el principio de autonomía local.

En el caso de que la actuación sea de iniciativa privada o mixta, los proyectos empresariales se adecuarán a las siguientes categorías:

1º. *“Actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación empresarial, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo”*<sup>1647</sup>.

2º. Implantación de equipamientos terciarios de referencia.

3º. *“Actuaciones significativas de mejora del medio rural, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con dicho medio”*.

Bien empleada, la figura de la ATE puede ser un potente instrumento para materializar actuaciones públicas, privadas o mixtas de amplio alcance territorial. Sin embargo, no pueden dejarse caer sin más de manera puntual en cualquier ubicación a

---

<sup>1645</sup> En el artículo 60.5 de la LOTUP se prevé que en el acuerdo del Consell que declare una ATE se *“podrá exigir las garantías financieras que se consideren oportunas”*, remitiéndose a *“los términos previstos en la legislación vigente”*. Consideramos que esta garantía debería ser obligatoria y no opcional, dada la trascendencia de este tipo de actuaciones, y al igual que sucede en el ámbito municipal con los Programas de Actuación. También debería determinarse la cuantía, ya que la remisión genérica a la ley poco aclara. Hubiera sido preferible hacer una remisión específica al mismo régimen de garantías que las previstas en el texto legal para los Programas, o bien remitirse a la legislación de contratos del sector público.

<sup>1646</sup> GARCÍA JIMÉNEZ, María José. *“Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano”*. op. cit. p. 109. Para la autora, se refuerza de este modo la idea de que en este tipo de actuaciones priman los condicionantes económicos frente a los territoriales y ambientales, al ser una figura dirigida principalmente a las grandes empresas.

<sup>1647</sup> GARCÍA JIMÉNEZ, María José. *“Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano”*. op. cit. p. 102. La autora analiza las analogías que presentan las ATE valencianas con la política francesa de implantación de los denominados “polos de competitividad” en Lyon.

la espera de que fructifiquen como una semilla regenerando la economía. Además, el carácter ambivalente de muchas de las determinaciones de la ETCV y la nota de urgencia característica de estas actuaciones puede provocar en la práctica alguna arbitrariedad.

### **c.2) Tramitación de las ATE.**

A diferencia de lo que ocurre con la ETCV y los PAT, para los que la LOTUP remite sin más previsiones adicionales al procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica, las ATE gozan “por su interés general” de un procedimiento de tramitación especial, “específico y acelerado” (artículo 17.1), previsto en el capítulo IV del Título III del Libro I del texto legal (artículos 59 a 62).

Este procedimiento, que ha sido pensado principalmente para grandes empresas, es coincidente en lo fundamental con lo previsto en la derogada Ley 1/2012, de 10 de mayo. Y es que, tal como señalaba el preámbulo de esta última ley, a diferencia de otras CCAA, se carecía en la legislación valenciana de instrumentos y procedimientos de alcance territorial y urbanístico que permitiesen *“la tramitación e implantación de estos procesos en condiciones adecuadas, tanto de plazo como de contenido, dada su singularidad y relevancia territorial”*. Se entendía necesario ofrecer al promotor de estas actuaciones, públicos o privados, una *“interlocución fluida y eficaz para el proceso de planeamiento y gestión”*, a fin de garantizar la viabilidad de este tipo de inversiones<sup>1648</sup>.

Como advertencia previa cabe recordar que la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, sólo permitiría exceptuar del procedimiento previsto en la misma para proyectos, pero no para planes, por lo que, en el caso de estar ante un plan a tramitar como ATE, deberá darse cumplimiento a todas las exigencias previstas en dicha ley estatal.

La LOTUP sigue manteniendo ese procedimiento especial para la tramitación de estas actuaciones, introduciendo sólo pequeñas novedades o precisiones al respecto: introducción de un trámite previo de admisión, aclaración de que el promotor no debe confundirse con el urbanizador, sometimiento a licitación de todas las obras públicas a la legislación de contratos del sector público y preferencia del sistema de gestión por reparcelación frente al de expropiación.

La ATE se inicia con un acuerdo del Consell, seguida de la elaboración y aprobación de una propuesta del plan o proyecto, que finalmente es objeto de ejecución y gestión (artículo 59.1 LOTUP). De este modo, podemos distinguir tres fases principales: una primera fase preparatoria que culmina con la declaración de ATE por el Consell, una segunda de elaboración de la versión preliminar, y una tercera de comprobación y elaboración del plan definitivo. Pasemos a desgranarlas a continuación.

La primera fase preparatoria se recoge en el artículo 60 de la LOTUP, que se refiere a la iniciativa y a la declaración de la ATE, fase que se realiza sin publicidad ni participación ciudadana alguna.

---

<sup>1648</sup> Por parte de la Generalitat se elaboró una guía didáctica para la tramitación de las ATE, disponible en la página web de la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio.

La tramitación se inicia con la presentación de una “propuesta esquemática” por parte del “aspirante a promotor” a la conselleria con competencia material relevante para los objetivos de la ATE, la cual consultará a la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente sobre su viabilidad. Dicha propuesta debe contemplar, como mínimo, lo siguiente:

- a) Descripción de los usos y actividades propuestos a nivel de anteproyecto, y de sus efectos sobre la generación de renta y empleo.
- b) Descripción de alternativas viables, justificando la imposibilidad de gestionar urbanísticamente la implantación con el planeamiento vigente.
- c) Integración del ámbito de la actuación en la Infraestructura verde.
- d) Análisis preliminar de la adecuación a las redes de infraestructuras y dotaciones existentes o, en su caso, propuesta de ampliación.
- e) Informes de viabilidad y sostenibilidad económica, con la justificación de los recursos financieros necesarios para hacer frente a la actuación.
- f) Propuesta de plan de participación pública que identifique las Administraciones públicas afectadas y al público interesado, y modalidades o amplitud de información y consulta [artículo 51.4.c) LOTUP].

La conselleria competente en ordenación del territorio y medio ambiente emitirá informe en el que se verifique el cumplimiento de los requisitos para su admisión a trámite como ATE, así como sobre su compatibilidad con la ETCV<sup>1649</sup>.

Si es admitida a trámite por dicha conselleria, previa audiencia de los municipios afectados<sup>1650</sup>, preparará un informe sobre: a) su adecuación a los requisitos legales para su declaración como ATE; b) determinación de aspectos ambientales, territoriales y funcionales a considerar; c) Alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, del instrumento de paisaje y del proceso de participación pública y consultas; y d) identificación de los instrumentos y estándares urbanísticos necesarios y la secuencia de su tramitación.

Dicho informe tendrá la consideración de documento de alcance del estudio de impacto ambiental y territorial estratégico y será elevado al Consell, que en caso de declaración favorable determinará los requisitos urbanísticos, ambientales y

---

<sup>1649</sup> Aunque no se explicita en el texto legal, esa propuesta debe considerarse como el borrador o documento inicial estratégico contemplado en los artículos 49 y 50 de la LOTUP. HERVÁS MÁS, Jorge (coord.) y otros. *“Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)”*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2015. p. 77.

<sup>1650</sup> En relación a la cuestión de la articulación de los intereses supramunicipales y locales en este tipo de actuaciones, *vid.* VAQUER CABALLERÍA, Marcos. *“El urbanismo supramunicipal”*. *op. cit.* pp. 35-43. El autor analiza la dispar doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia de Extremadura y La Rioja. Considera que aunque este tipo de actuaciones sean calificadas en la legislación como instrumentos de ordenación territorial, *“lo cierto es que desempeñan funciones arquetípicas de los planes urbanísticos: la clasificación y la calificación del suelo”*, lo que debería tener su reflejo en el ámbito competencial. Una breve síntesis de pronunciamientos judiciales sobre estos temas puede verse *in* HERVÁS MÁS, Jorge (coord.) y otros. *“Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)”*. *op. cit.* pp. 81-82. Por otra parte, entre otras sentencias del Tribunal Constitucional en relación a esta clase de “proyectos regionales”, *vid.* la STC 37/2014, de 11 de marzo, sobre conflicto de defensa de la autonomía local (declaración de Proyecto Regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos en la provincia de Salamanca).

territoriales aplicables al plan o proyecto (artículo 59.2 LOTUP), los órganos responsables para elaborar, tramitar, aprobar, gestionar y hacer el seguimiento de los instrumentos urbanísticos, el establecimiento de plazos máximos de ejecución y, en su caso, las correspondientes garantías financieras.

La segunda fase de la tramitación se regula básicamente en el artículo 61 de la LOTUP, que regula lo relativo a la elaboración y aprobación del plan o proyecto.

Una vez obtenida la declaración de ATE por parte del Consell, el aspirante a promotor redactará el plan o proyecto junto con el estudio ambiental y territorial estratégico y demás condiciones prescritas en el acuerdo de declaración. Toda esa documentación será sometida por el órgano responsable a información pública y consultas, por un plazo mínimo de cuarenta y cinco días y dando adecuada participación a los ayuntamientos e instituciones afectadas.

La tercera fase tiene lugar una vez concluida la fase de información pública y consultas. Por el órgano ambiental se elaborará la declaración ambiental y territorial estratégica, incluyéndose sus condicionantes al respectivo plan o proyecto, que será aprobado posteriormente por la conselleria competente en ordenación del territorio y medio ambiente.

Esta aprobación puede ser simultánea a la de los instrumentos para su desarrollo y ejecución cuando así lo permitan las circunstancias del caso. En otro caso, la aprobación de los instrumentos de gestión, seguimiento y control de su ejecución corresponderá al órgano de la administración que, en cada caso, designe el Consell (artículo 59.3 LOTUP).

La resolución también fijará justificadamente el sistema de gestión, siendo preferente el sistema de reparcelación, que obviamente generará pocas dificultades si el aspirante a promotor dispone de la mayor parte de los terrenos. El sistema de expropiación se establecerá sólo con carácter excepcional y en supuestos justificados en el interés general, pues debe pensarse en la posible contradicción que podría darse e ocasiones con el Derecho comunitario de la competencia si se siguiese el sistema expropiatorio<sup>1651</sup>. A tales efectos, la resolución aprobatoria comportará la declaración de utilidad pública e interés social y de la necesidad de urgente ocupación.

También se prevé que el Consell pueda eximir excepcionalmente a la ATE de las licencias y autorizaciones cuya regulación sea competencia de la Generalitat, estando el resto de licencias a lo determinado por las legislaciones estatal y europea.

Conforme a lo previsto en el apartado 2 del citado artículo 61, la aprobación del plan o proyecto que instrumenta una ATE conlleva los siguientes efectos<sup>1652</sup>:

a) Prevalencia sobre el “planeamiento vigente” (cabe entender PAT o planeamiento urbanístico)<sup>1653</sup> y directa modificación del mismo, mediante el

---

<sup>1651</sup> Opinión contraria es la mantenida *in* HERVÁS MÁS, Jorge (coord.) y otros. “Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)”. *op. cit.* p. 80.

<sup>1652</sup> En relación a dichos efectos, al preverse ahora el sistema de expropiación con carácter excepcional, ha desaparecido de este apartado la mención a la declaración de utilidad pública o interés social y de la necesidad de urgente ocupación, que sí preveía expresamente la derogada Ley 1/2012.

desplazamiento de una norma del ordenamiento jurídico por otra, sin necesidad de posteriores trámites, ni otras condiciones de planeamiento o gestión urbanística más que las definidas en la propia resolución aprobatoria<sup>1654</sup>. En todo caso, entendemos que esa prevalencia no puede jugar de manera automática frente a determinaciones previstas en instrumentos de ordenación de espacios naturales que puedan resultar incompatibles con una ATE, como los PORN o los PRUG, pues resultaría contrario a lo previsto en los artículos 19.2 y 31 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>1655</sup>.

b) Designación del promotor (que no es el conocido “agente urbanizador”) y fijación de sus obligaciones, que incluirán ejecutar y sufragar las obras, proyectos y actuaciones que se especifiquen, pudiendo incluir la conexión de la actuación y el suplemento de las infraestructuras precisas para su integración equilibrada en el territorio.

Cabe advertir que la declaración por el Consell de un proyecto como ATE sólo genera el efecto jurídico de iniciar la tramitación, no siendo hasta la aprobación del plan o proyecto que lo instrumenta cuando se producen los efectos jurídicos arriba mencionados.

Conforme a lo ahora preceptuado en el artículo 62.2 de la LOTUP, si el promotor de la ATE fuera una Administración pública, la actividad de ejecución de la urbanización se realizará por la misma. Pero, *“en otro caso, la actividad de ejecución de la urbanización deberá asignarse previa selección mediante procedimiento sometido a condiciones de publicidad, concurrencia y criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas”*<sup>1656</sup>.

Con carácter previo a la eficacia (publicación) de la resolución aprobatoria, *“debe exigirse al promotor suscribir y garantizar sus compromisos en forma legal”*, y la renuncia a la condición de promotor o su transmisión debe ser autorizada por el órgano de la Administración competente para el seguimiento de la ATE, *“al igual que cualesquiera otros cambios en las condiciones de gestión inicialmente previstas”* (artículo 62.1 y 3 LOTUP).

---

<sup>1653</sup> El precepto no aclara si el vocablo “planeamiento” se acompañaría del apellido “territorial” o “urbanístico”, como sí ocurre en el artículo 17.2 de la LOTUP. En todo caso, la ATE sí debe ser congruente con la ETCV, como hemos visto. Por otra parte, no conviene olvidar la creciente jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con la disminución de la protección medioambiental de los suelos no urbanizables protegidos, principalmente en virtud de PORN y de la Red Natura 2000.

<sup>1654</sup> A este respecto, también respecto a los Planes Directores Urbanísticos catalanes, y ante la expectativa del proyecto “Eurovegas”, se ha ampliado su contenido, pudiendo calificar y clasificar el suelo a nivel de plan derivado, incorporando las características de las obras de urbanización. TRAYTER, Joan Manuel. *“Derecho Urbanístico de Cataluña”*. op. cit. p. 22.

<sup>1655</sup> Según redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre. En el supuesto de que no sea posible una solución integradora, el desplazamiento de la norma ambiental incompatible no puede ser automático. Antes debería tramitarse el correspondiente expediente de modificación de la norma de que se trate (PORN o PRUG).

<sup>1656</sup> Vid. los acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, de 24 de julio de 2012 (DOCV núm. 6864, de 18.09.2012) y de 30 de enero de 2013 (DOCV núm. 6983, de 12.03.2013) en relación con la Ley 1/2012, de 10 de mayo.

El procedimiento descrito despierta ciertos interrogantes, siendo el principal el de la compatibilidad del mismo con los requisitos de publicidad y concurrencia para la iniciativa privada en la urbanización, recogido en el artículo 6 del TRLS 2008<sup>1657</sup>.

Por último, en caso de incumplimiento por el promotor de las condiciones y plazos de ejecución estipulados, previa audiencia del mismo, se procederá a su sustitución o a la caducidad de la ATE, con incautación de las garantías prestadas. La declaración de caducidad conllevará *“la reversión, retroacción y reposición de bienes, actuaciones y obras”* y, en su caso, la derogación de previsiones del planeamiento, en los términos que resuelva la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente (artículo 62.4 LOTUP).

La primera declaración de una ATE por parte del Consell, para unos proyectos presentados por un club de fútbol y una mercantil para dos ámbitos territoriales del municipio de Valencia<sup>1658</sup>, nos hacen pensar en cuál ha sido hasta la fecha la utilización de esta figura por parte de la Generalitat<sup>1659</sup>.

En el fondo, esta figura ha sido diseñada por el legislador para eludir los procedimientos ordinarios reglados de aprobación de planeamiento urbanístico, introduciendo un procedimiento discriminatorio que pretende flexibilizar exigencias

---

<sup>1657</sup> Vemos cómo en el antiguo procedimiento extraordinario de DIC de la vieja Ley 4/1992, sí se recogía expresamente la convocatoria para la presentación de iniciativas alternativas a la desencadenante del procedimiento. La actual redacción del artículo 6 fue dada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

<sup>1658</sup> Acuerdo de 29 de junio de 2012, del Consell, de declaración del proyecto *Valencia Dinamiza*, presentado por el Valencia, Club de Fútbol y la mercantil *Newcoval*, como ATE (DOCV núm. 6830, de 31.07.2012). En esta ATE se habría vulnerado la limitación expresa contenida en la directriz 114 de la ETCV, según la cual el uso residencial no puede sobrepasar el 25 por cien del total del techo edificable de la actuación. GARCÍA JIMÉNEZ, María José. *“Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano”*. op. cit. p. 109. Por otra parte, el artículo 3.2.d) de la Ley 1/2012 señalaba que el informe de referencia de la conselleria competente en materia de ordenación de territorio identificaría, entre otros puntos, *“los instrumentos y estándares urbanísticos necesarios”*. Por su parte, el artículo 4.2.d) de la misma ley señalaba que *“el Consell podrá eximir excepcionalmente a la actuación territorial estratégica de las licencias y autorizaciones cuya regulación sea competencia de la Generalitat, estando el resto de licencias a lo determinado por las legislaciones estatal y europea”*. Sin embargo, en el citado Acuerdo de 29 de junio de 2012, parece interpretarse que el Consell podía exceptuar también del cumplimiento de estándares dotacionales previstos en la propia LUV y en el ROGTU, lo cual resultaba harto dudoso, dado que, en ese caso, la Ley 1/2012 debería haberlo expresado claramente. Otra duda se produce respecto de otras ATE en relación a la cesión de suelo no urbanizable protegido del artículo 13.6 de la LOTPP, no exceptuada para las ATE en la Ley 1/2012 y sí exceptuada expresamente para las *“Áreas Prioritarias”* en el artículo 262 de la LUV.

<sup>1659</sup> Hasta la fecha, además de la ATE del municipio de Valencia, y al amparo de la derogada Ley 1/2012, se han declarado otras cuatro actuaciones: Acuerdo de 14 de diciembre de 2012, del Consell, de declaración como ATE del proyecto *Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares*, en el municipio de Yátova, presentado por la mercantil *Mijares Resort, SA* (DOCV núm. 6927, de 20.12.2012); Acuerdo de 25 de enero de 2013, del Consell, de declaración como ATE del proyecto *Puerto Mediterráneo*, en los municipios de Paterna y Godella, presentado por la mercantil *Eurofunds Investment Puerto Ademuz, SL* (DOCV núm. 6960, de 07.02.2013); Acuerdo de 22 de febrero de 2013, del Consell, de declaración como ATE del proyecto *Alcoinnova, Proyecto Industrial y Tecnológico*, en el municipio de Alcoi (DOCV núm. 6973, de 26.02.2013); y Acuerdo de 20 de junio de 2014, del Consell, de declaración como ATE del proyecto *Alicante Avanz-Innovation Park & Schopping Center*, en el municipio de Alicante (DOCV núm. 7301, de 23.06.2014).

legales para iniciativas fundamentalmente privadas (por lo que se ha podido comprobar hasta el momento), sin consenso social ni de la Administración local.

**d) Planes Generales Estructurales mancomunados.**

La LOTUP recoge por primera vez como novedad este instrumento de ordenación de ámbito supramunicipal. Su artículo 18 señala que los municipios pueden promover Planes Generales estructurales mancomunados que abarquen “*dos o más términos municipales completos*”. Sin embargo, puede observarse que hasta aquí no se aprecia ninguna diferencia de ámbito espacial y contenido respecto a lo previsto en el artículo 20, en referencia a los Planes Generales estructurales, pues éstos también establecen la ordenación estructural “*de uno o varios municipios*”. De este modo se produce una cierta duplicidad en el objeto de esta nueva figura.

Por lo demás, el apartado 3 del artículo 18 tan solo añade que el procedimiento de aprobación de estos planes es el de evaluación ambiental y territorial ordinaria (capítulo II, del título III, del libro I), aunque precisa que “*los órganos competentes para la realización de los diferentes trámites a escala municipal*” serán los que procedan conforme a la legislación básica de régimen local<sup>1660</sup>.

Tal como se indicó en el Dictamen emitido por el *Consell Jurídic Consultiu* de la Comunitat Valenciana con ocasión del examen del anteproyecto de LOTUP, harían falta uno o varios artículos que regulasen este tipo de planes, pues, a tal efecto, sólo se encuentra una referencia a ellos en el artículo 44.4 que se limita a decir que “*los municipios pueden ejercer mancomunadamente sus competencias urbanísticas o encomendarlas a consorcios interadministrativos*”<sup>1661</sup>.

Quizás en la mente del legislador valenciano había un cierto recuerdo de los PAT de finalidad urbanística de iniciativa municipal, previstos en el artículo 16.4 de la LRAU, o tal vez de los PAT de carácter integrado de iniciativa municipal regulados en el artículo 55.4 de la LOTPP, para circunstancias especiales de conurbación o recíproca influencia territorial entre términos municipales vecinos<sup>1662</sup>. Para estos últimos, se establecía la exigencia de constitución de una mancomunidad municipal, tramitándose el PAT de acuerdo con una serie de especificaciones<sup>1663</sup>.

---

<sup>1660</sup> En este sentido, el primer apartado de la directriz 18 de la ETCV (*Entidades gestoras de la planificación supramunicipal*) dispone que: “*Para la gestión de la planificación supramunicipal se podrán constituir bajo la fórmula jurídica de mancomunidades o consorcios, organismos para liderar, en los ámbitos supramunicipales definidos por la estrategia territorial, la formulación, elaboración, procesos de participación pública y gestión de los programas y proyectos que se desarrollen en los mismos. (...)*”.

<sup>1661</sup> Valga como muestra lo previsto en los Estatutos de la “Mancomunitat L’Alcoià i El Comptat” (DOCV núm. 6688, de 10.01.2012), que contemplan las siguientes competencias (artículo 3.1): “*a) la promoción económica, desarrollo local, formación y ocupación de carácter supramunicipal. Redacción y gestión de proyectos y programas adecuados a esta finalidad (...), b) Planificación y ordenación territorial supramunicipal. Clasificación y usos del suelo. Elaboración y/o participación en los planes de acción territorial supramunicipal*”.

<sup>1662</sup> Por el contrario, no parece responder esta figura a la filosofía del planeamiento comarcal elaborado en su día por la Diputación provincial de Valencia. [*Vid.* Capítulo III.2.C.c)].

<sup>1663</sup> También el artículo 135 del ROGTU contemplaba específicamente la posibilidad de redactar PAT de carácter integrado de ámbito metropolitano, cuyo objetivo básico consista en la definición de “*proyectos metropolitanos*”, entendiendo como tales aquellos que constituyan “*acciones orientadas a crear o modificar reservas dotacionales e infraestructuras, públicas o*”.

Al igual que sucedía con los viejos planes comarcales de la legislación estatal preconstitucional, tampoco quedan claros en el marco regulatorio puntos clave tales como el de la modificación y revisión de dichos planes. Por ejemplo si cabría la revisión de estos planes por fases (simultáneas o sucesivas), ya sea con carácter territorial, por parte de cada municipio de forma separada e independiente, o por áreas temáticas.

Con otra regulación distinta para estos instrumentos de planeamiento urbanístico supramunicipal podría intentarse poner en práctica alguna de las necesarias propuestas de cooperación interadministrativa previstas en la ETCV, como la contenida en la directriz 92, referida a los *“principios directores de la ocupación racional y sostenible del suelo para actividades económicas”*, y que incluye entre los mismos la incentivación de *“la promoción y gestión mancomunada de polígonos para actividades económicas con el fin de minimizar la ocupación del suelo y la fragmentación paisajística”*.

En similares términos, la directriz 94 de la ETCV (*la gestión compartida del suelo para las actividades económicas*) propone y pretende fomentar la aplicación de fórmulas mancomunadas o consorciadas para las actuaciones en materia de suelo para actividades económicas que tengan alcance supramunicipal, siendo la participación de los municipios en estas fórmulas voluntaria, y teniendo *“como punto de partida el reparto equitativo de las cargas y beneficios entre los distintos municipios”* que participen en las mismas.

Iniciativas como ésta servirían para introducir racionalidad frente a la actual localización de suelo de uso industrial y terciario en cada uno de los 542 municipios valencianos (con 1.768 núcleos de población diferentes)<sup>1664</sup>, que sólo puede explicarse desde la óptica de la financiación local, pero lamentablemente, esta propuesta no ha sido puesta en práctica hasta la fecha, y tampoco se ha terminado de concretar correctamente en la LOTUP, al limitar esta posibilidad al ámbito de la ordenación estructural y no haciéndola extensiva a la ordenación pormenorizada y a la gestión urbanística.

Una medida eficaz de fomento a la redacción de Planes Generales mancomunados podría ser que la Generalitat recogiese obligatoriamente en las bases de sus convocatorias de ayudas para la redacción del planeamiento general municipal una absoluta prioridad a la redacción de estos planes.

En definitiva, la posibilidad de promover este tipo de planes supramunicipales es regulada en el citado artículo 18 de la LOTUP de forma insuficiente y poco ambiciosa, al igual que insuficiente resultaba la regulación sobre mancomunidades y agrupaciones urbanísticas prevista en los artículos 9, 10 y 11 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978<sup>1665</sup>. Por tanto, esta fórmula, apuntada también en las

---

*privadas, de relevante función respecto del área metropolitana”* objeto del PAT integrado en que se propongan.

<sup>1664</sup> BOIX PALOP, Andrés, *“Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l’organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978”*. op. cit. p. 133.

<sup>1665</sup> Por otra parte, cabe recordar también que las actuales áreas metropolitanas sectoriales valencianas en materia de residuos (Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos, EMTRE) y recursos hídricos (Entidad Metropolitana de Recursos Hidráulicos, EMSHI) carecen de competencias específicas en materia urbanística.



directrices 18 y 21.6 de la ETCV, debería ampliarse por el legislador posibilitándose también para otros instrumentos de planeamiento. Ello resolvería muchos de los males del urbanismo entendido como fuente de financiación de las entidades locales hasta tanto se acometiese una deseable reducción del número de municipios de nuestro mapa local. Y con mayor motivo al haberse suprimido en la LOTUP la totalidad del sistema de gestión territorial que diseñó la LOTPP<sup>1666</sup>.

Por lo demás, la LOTUP ignora que la reforma estatal operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, le afecta seriamente en su apuesta a favor de mancomunidades y consorcios.

### **C. Aspectos generales de la tramitación y de la gestión de los instrumentos de ordenación de ámbito supramunicipal. Importancia de los procesos de participación.**

Las diferentes leyes autonómicas suelen establecer procedimientos para la redacción y aprobación de los distintos instrumentos de ordenación del territorio de forma análoga a los procedimientos establecidos para los instrumentos de ordenación urbanística, con algunas particularidades, principalmente para el instrumento marco de ordenación territorial de ámbito regional. Normalmente suelen establecer dos fases de exposición y participación pública, previas a la aprobación provisional y definitiva del plan.

Actualmente, el artículo 15 del TRLS 2008 reitera la obligación de someter a evaluación ambiental todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sin perjuicio de la ulterior evaluación de impacto ambiental de los proyectos necesarios para su ejecución.

Como sabemos, la LOTUP unifica la tramitación de los procedimientos ambientales, territoriales y de paisaje, e incorpora las previsiones de la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. El procedimiento de EATE diseñado por la LOTUP reviste una especial importancia desde la óptica de las relaciones que se producen en las distintas fases de elaboración de un plan entre los distintos sujetos que intervienen en el mismo, tanto Administraciones públicas afectadas como público interesado. Así, desde este procedimiento se decide o se incide en quién interviene, las condiciones de la intervención, la definición de las prioridades (territoriales, sociales y económicas) y objetivos. También en el desarrollo de indicadores territoriales y ambientales y en la definición de los temas clave.

Hemos visto cómo, a diferencia de lo que ocurría con el TRLS 1976, la LOT y la LOTPP, la LOTUP no contiene una completa regulación del procedimiento de elaboración y aprobación de la ETCV y de los PAT, al remitirse sin más rodeos al procedimiento ordinario de EATE, diseñado en la LOTUP pensando fundamentalmente en los Planes Generales Estructurales, con los problemas y lagunas que ello supone.

---

<sup>1666</sup> Vid. nuestro trabajo: *“Planeamiento y gestión urbanística a escala local y autonómica”* in ROMERO GONZÁLEZ, Joan y BOIX PALOP, Andrés (eds.). *“Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local. Políticas públicas, cohesión social y buen gobierno en la Comunidad Valenciana tras la reforma del régimen local”*. Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 17. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2015. p. 195.

Este procedimiento persigue, entre otros objetivos, *“integrar los criterios y condiciones ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación”* (artículo 47 LOTUP). De este modo, la EAE del planeamiento debe asumirse como un procedimiento coordinador y unificador, intrínseco e indisoluble al sistema de elaboración y gestión de los planes, y no como un mero trámite administrativo a superar.

Por último, y en otro orden de cosas, cabe no olvidar que la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial sometidos a EAE podría conllevar en el futuro algún conflicto competencial. El artículo 54.9 de la LOTUP califica la DATE<sup>1667</sup> como “informe preceptivo y determinante”, explicitando la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo hasta la fecha, lo que supone que la aprobación definitiva podría separarse justificadamente del contenido de dicha declaración, al no ser vinculante. Sin embargo, el artículo 55.2 del citado texto legal exige verificar al órgano competente para la aprobación definitiva *“la inclusión de las determinaciones de la declaración ambiental y territorial estratégica”*<sup>1668</sup>. Bien podría suceder que el órgano promotor del plan proponga al órgano sustantivo la aprobación de un plan que razonadamente se aparte de alguna de las determinaciones de la DATE. En ese caso debería articularse un mecanismo para la resolución de discrepancias entre el órgano sustantivo o el promotor y el órgano ambiental, tal como sí se prevé en la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental<sup>1669</sup>.

---

<sup>1667</sup> Para la emisión de la DATE son necesarios previamente los siguientes documentos: i) propuesta final del plan, que es la versión preliminar del plan modificada como consecuencia de la información al público y las consultas; ii) EATE, que igualmente puede haber sido modificado tras la información al público y las consultas; iii) resultado del plan de participación pública y de las consultas (documento que contiene copia de las alegaciones presentadas por los particulares y de los informes emitidos por las Administraciones afectadas), expresando cómo se han tenido en consideración dichas alegaciones e informes; iv) documento resumen (que además de lo anterior recoge una justificación de la integración de los aspectos ambientales, funcionales y territoriales en el plan, la adecuación al documento de alcance del EATE, el propio EATE, y cómo se han tomado en consideración las consultas realizadas); v) justificación del cumplimiento de las previsiones legales del proceso de elaboración y EATE del plan, en especial del plan de participación pública; y vi) análisis del cumplimiento de los parámetros y determinaciones exigibles para la formación del plan, proponiendo medidas de seguimiento.

<sup>1668</sup> La DATE ha de ser coherente con el documento de alcance y las demás actuaciones de la Generalitat a lo largo de las distintas fases del procedimiento. No obstante pueden aplicarse nuevos criterios motivados por circunstancias sobrevenidas de carácter relevante, siempre que se justifiquen debidamente o por el transcurso de más de dos años desde su anterior pronunciamiento.

<sup>1669</sup> Respecto a las discrepancias entre órgano sustantivo y órgano ambiental, ha de resolver el órgano que las CCAA determinen. El órgano sustantivo ha de comunicar al órgano ambiental las razones de su discrepancia y este último debe contestar en el plazo de treinta días desde la recepción al primero. Si se mantiene la discrepancia el órgano designado resuelve en el plazo de sesenta días. La no contestación en plazo equivale a mantener los criterios de la DAE. En cuanto al régimen de recursos, como sabemos, no cabe recurso administrativo o contencioso-administrativo directamente contra la DAE (o DATE). Sí puede la impugnación a través del recurso del plan para el que se emitió la DAE (o DATE).

**a) La participación en el proceso de elaboración de instrumentos de ordenación del territorio.**

En relación a la ETCV y a los PAT, entendemos que habría sido preferible que existiesen dos periodos de información y participación pública, una de 45 días para la versión preliminar del plan y el estudio ambiental y territorial estratégico (EATE), y otra de un mes para la declaración ambiental y territorial estratégica (DATE) y la propuesta de plan, pues con toda seguridad se producirán en la práctica modificaciones en el documento del plan (artículo 49.1 LOTUP) a la vista de las alegaciones presentadas, que han de ser revisadas por el equipo técnico del plan para presentarlo a aprobación definitiva y porque, además, la DATE debería condicionar efectivamente el plan. Y es que, a diferencia de la evaluación ambiental de proyectos, la EAE se sitúa (o debiera situarse), tal como indica BAÑO LEÓN<sup>1670</sup>, en los pródromos del plan, esto es, en la fase más temprana del proceso de decisión, a fin de dar la posibilidad efectiva de intervenir en la toma de decisiones.

La ordenación del territorio exige el acceso a la información territorial de los ciudadanos<sup>1671</sup> y, en la medida de lo posible, la participación de las fuerzas dinámicas de la ciudadanía y de la sociedad civil en general en sus distintas fases y procesos de decisión. De este modo, se asegura que el concreto modelo territorial sea escogido deliberadamente por la colectividad, otorgándole un mayor consenso y legitimidad.

Como premisa para que la participación pública sea efectiva y responsable debe garantizarse el acceso a la información. Para ello deben establecerse mecanismos de información y divulgación que vayan más allá del mero cumplimiento del trámite formal de información pública<sup>1672</sup>. Para ello la LOTUP prevé que se complementen las clásicas exigencias normativas con otras medidas más efectivas, como es la puesta a disposición de la información a los ciudadanos por medios telemáticos del planeamiento territorial y urbanístico vigente, así como del anuncio de su sometimiento a información pública (artículo 11.4 TRLS 2008)<sup>1673</sup>. De este modo, cualquier ciudadano debe poder consultar de manera inmediata y gratuita dicha información<sup>1674</sup>. Esta publicidad reforzada se configura así como medio para facilitar y fomentar la participación<sup>1675</sup>.

---

<sup>1670</sup> BAÑO LEÓN, José María. "Derecho Urbanístico Común". op. cit. pp. 212 y 227. Vid. asimismo, GÓMEZ OREA, Domingo y GÓMEZ VILLARINO, Alejandro. "Ordenación Territorial". 3ª ed. Mundi-Prensa. Madrid, 2013. p. 153.

<sup>1671</sup> Conforme al apartado 2 de la directriz 22 de la ETCV, los ciudadanos deberían contar con información suficiente, relevante y accesible. Para ello deben articularse los mecanismos necesarios para que todos los ciudadanos puedan acceder y comprender la información. Vid. asimismo, el artículo 89 de la derogada LOTPP.

<sup>1672</sup> Vid. artículo 4.c), d) y e) y artículo 11 .2 del TRLS 2008. La ETCV y el PAT de Protección de la Huerta de Valencia, primeros documentos en someterse a EAE, son buena muestra de lo que debe hacerse en materia de participación pública: extender y universalizar la participación por medios accesibles desde el momento inicial hasta la conclusión, al margen de los obligados periodos de información pública, y tomando en consideración las sugerencias y aportaciones presentadas por los ciudadanos y los distintos colectivos.

<sup>1673</sup> Vid. artículos 49.2 (acceso mediante medios electrónicos) y 51.4 y 5 de la LOTUP.

<sup>1674</sup> Obviamente, la referencia fundamental en este punto debe ser la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

<sup>1675</sup> En las conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ("*Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo*". cit.) se destacó la necesidad de potenciar la democracia deliberativa, es decir, las políticas participadas sobre el territorio y la ciudad. Ello exige que sea la propia población la

En relación a las exigencias derivadas de la legislación sobre transparencia<sup>1676</sup>, la Generalitat se ha visto obligada a adoptar medidas para que cualquier ciudadano, sin ninguna restricción o requisito, pueda acceder a su página web y conocer desde el principio, de forma libre, gratuita y en igualdad de condiciones, todas las fases del procedimiento de EATE de los instrumentos sometidos a EAE. Sin embargo, no puede decirse todavía lo mismo respecto del Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, previsto en el artículo 172 de la LOTUP, transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de esta ley.

En líneas generales resulta constatable que los ciudadanos reclaman más información y, en menor grado, más participación en los procesos de toma de decisiones<sup>1677</sup>. Cabe recordar que el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001, ya citado, señalaba que *“una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en la Instituciones de las que emanan las políticas”*<sup>1678</sup>. Además, una buena participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones contribuye a incrementar el respaldo social de las decisiones que se adoptan y, por tanto, facilita que éstas sean asumidas como algo propio, previniendo el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública<sup>1679</sup>.

Y es que, tal y como recoge el preámbulo de la citada Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, *“las sociedades democráticas avanzadas han reorientado en los últimos años su acción política y su diseño institucional desde burocráticas estructuras de conocimiento y toma de decisiones, hacia un enfoque más holístico y flexible, focalizado sobre la participación, la apertura informativa y la coproducción de conocimiento y servicios”*.

---

que participe directamente tanto en los debates públicos y acuerdos sobre las alternativas en concreto a aplicar, como en la gestión de las iniciativas. Para favorecer la democracia deliberativa y participativa deben aprovecharse las oportunidades de las nuevas tecnologías.

<sup>1676</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de carácter básico casi en su integridad. Por otra parte, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

<sup>1677</sup> ROMERO GONZÁLEZ, Joan. *“Geopolítica y gobierno del territorio en España”*. op. cit. p. 38. El autor analiza cómo emergen nuevos actores políticos y nuevas formas de poder en sistemas cada vez más complejos, fragmentados y diversificados, y cómo se reivindica la conveniencia de aproximar lo más cerca posible de los ciudadanos la toma de decisiones, otorgando más protagonismo a la escala local y regional. Proximidad y subsidiariedad serían los términos que mejor resumen estos procesos.

<sup>1678</sup> Otro de los objetivos del Libro Blanco fue *“reforzar la confianza pública en la utilización del conocimiento de los expertos por parte de los responsables políticos. El sistema de expertos multidisciplinario de la Unión Europea estará sujeto a un mayor grado de examen y debate públicos. Esto es necesario si se quiere dar respuesta a los retos, riesgos y problemas éticos planteados por la ciencia y la tecnología”*.

<sup>1679</sup> Es por ello que el artículo 99 de la LOTUP ordenaba a la Generalitat el fomento de la utilización de los cauces de participación existentes y la creación de aquellos otros que resulten necesarios para facilitar, fomentar y garantizar la participación institucional y de los ciudadanos en la toma de decisiones en esta materia. Vid. FARINÓS DASÍ, Joaquín y SÁNCHEZ CABRERA, José Vicente. *“Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial de la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio”*. op. cit. pp. 52-59.

Consecuentemente con lo anterior, la directriz 22 de la ETCV nos recuerda que la participación de los agentes sociales es uno de los elementos fundamentales del llamado “buen gobierno del territorio”<sup>1680</sup>.

Y en otro orden de cosas, la directriz 23 de la ETCV propugna la participación de la iniciativa privada en la ejecución de los instrumentos de ordenación territorial, especialmente en lo relativo a la construcción y gestión de infraestructuras y equipamientos.

#### **b) Seguimiento y control de planes. Gestión territorial.**

Como ya indicamos, por gestión territorial se entiende el conjunto de instrumentos que tienen por objeto la materialización o implementación de los instrumentos de ordenación territorial<sup>1681</sup>. Suelen concretarse en previsiones organizativas, financieras y temporales dirigidas a la ejecución de los mismos.

Se trata de un aspecto generalmente olvidado o poco desarrollado en las distintas leyes reguladoras de la ordenación del territorio, como si esa fase posterior de la planificación resultase ajena, lo cual resulta censurable<sup>1682</sup>. Se observa en esa legislación una preocupante ausencia general de auténticos sistemas de gestión y ejecución de la política de ordenación territorial que haga viable la puesta en marcha de los instrumentos de ordenación del territorio<sup>1683</sup>. La falta de mecanismos efectivos para la correcta gestión de los instrumentos de ordenación territorial es una de sus principales debilidades.

Normalmente la gestión territorial se limita al seguimiento técnico de los contenidos de esos instrumentos. La dificultad de la misma estriba en el amplio contenido material de muchos de los planes (sobre todo en el caso de PAT integrados) y en la organización administrativa que los debe aplicar y llevar a efecto<sup>1684</sup>. Estos planes suelen establecer prioridades de ejecución para distintos proyectos y actuaciones, aunque sin concretar fechas, por requerir financiación plurianual de distintas Administraciones públicas.

---

<sup>1680</sup> En ese sentido apunta al mecanismo de las *non natas* Juntas de Participación de Territorio y Paisaje previstas en el artículo 100 de la derogada LOTPP, a las llamadas “Agendas 21”, y a las exigencias de la EAE y de los instrumentos de paisaje. También, particularmente, a lo establecido en la derogada Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

<sup>1681</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Introducción al Derecho Urbanístico*”. Marcial Pons. Madrid, 2005. p. 60.

<sup>1682</sup> En este sentido, la derogada LOT no pasaba de contener en este punto meras referencias a la posibilidad de establecer medidas cautelares y a los principios de coordinación y colaboración administrativas (artículo 3), pilotando básicamente la idea de la ordenación territorial en la macro-planificación económica, siguiendo las tendencias mayoritarias en los años ochenta.

<sup>1683</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso (*op. cit.* pp. 538 y 547).

<sup>1684</sup> Resulta necesario para ello en muchos casos la existencia de órganos de cariz político de dirección y control, dado que suelen afectar a varios órganos de una misma o distinta administración pública y se requiere del impulso político para desarrollar instrumentos en los que se plasmen las voluntades de esas administraciones y la distribución de tareas, así como los correspondientes recursos financieros, la concertación y armonización de las competencias administrativas y la programación temporal para la ejecución de los distintos proyectos.

También indicamos anteriormente que, aunque resulte difícil en la práctica, algunas de las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio deberían vincularse a acciones concretas, con una mínima vinculación temporal y previsión presupuestaria. Al menos aquéllas contempladas con un mayor grado de prioridad y que dependan de la Generalitat, que es la que en definitiva aprueba estos planes.

La forma habitual de resolver la necesaria gestión de los planes ha venido consistiendo en generalizar la inclusión en los mismos de memorias o programas económico-financieros, que normalmente se limitan a establecer prioridades de actuación y una asignación de responsabilidades sobre los proyectos o actuaciones a los distintos órganos y Administraciones sin garantías suficientes para su efectiva ejecución. En ocasiones, se avanza en este aspecto mediante la propuesta de constitución de consorcios o mancomunidades municipales para la gestión de los planes, o se alcanza la firma de convenios y acuerdos previos a la aprobación de los planes a fin de garantizar la ejecución de los proyectos previstos en los mismos<sup>1685</sup>.

A la vista del fracaso del sistema de gestión territorial diseñado por la derogada LOTPP y el ROGTU, y más concretamente del Fondo de Equidad Territorial, el objetivo 12 de la ETCV, desautorizando al texto legal, sugiere que lo importante es asegurar la finalidad de los fondos de la gestión territorial, debiendo dirigirse hacia objetivos concretos y selectivos para que tengan realmente un efecto multiplicador importante en la sostenibilidad conjunta del territorio<sup>1686</sup>.

Por otra parte, cabe también considerar las exigencias de vigilancia y control de la EAE de los instrumentos de ordenación territorial<sup>1687</sup>, pues ésta aportará mecanismos de control del cumplimiento de los mismos, lo que contribuirá en el futuro a perfeccionarlos. En este sentido, cabe recordar que el artículo 15.5 del TRLS 2008 establece el deber de elevar a un órgano colegiado de gobierno un informe de seguimiento de la sostenibilidad ambiental y económica de los planes.

Y en la misma línea, el artículo 6.2 Ley 19/2013, 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala que: *“Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica, junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.”*

---

<sup>1685</sup> BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. *“La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX”*. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 2006. pp. 411 y 412.

<sup>1686</sup> Otra desautorización de la ETCV al sistema de gestión territorial diseñado por la LOTPP puede verse en su directriz 19.1 (Programas y proyectos para los ámbitos supramunicipales): Para la consecución de los objetivos establecidos en la ETCV, los entes supramunicipales correspondientes a las áreas funcionales u otros ámbitos supramunicipales definidos en la ETCV, elaborarán programas y proyectos coherentes y adecuados a las directrices y presupuestos referidos a su ámbito territorial.

<sup>1687</sup> Se trata de que el órgano sustantivo que tramita un plan territorial asuma la vigilancia y el control del cumplimiento de las medidas de carácter protector, corrector o compensatorio incorporadas a la resolución administrativa por la que se aprueba definitivamente dicho plan. *Vid.* como ejemplo, el artículo 25 del Decreto 183/2005, de 22 de julio, del Gobierno Vasco, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental (BOPV de 4 de septiembre de 2003).

Por su parte, el artículo 56.3 de la LOTUP<sup>1688</sup> prevé para los planes urbanísticos y territoriales la obligación de que el órgano promotor de los mismos eleve al órgano ambiental y territorial (actualmente la Comisión de Evaluación Ambiental) informes de seguimiento con la periodicidad mínima prevista en la DATE. Sin embargo, en caso de incumplirse esta obligación, sólo establece consecuencias si se trata de planes urbanísticos municipales: no se podrán promover modificaciones de dichos planes sin el cumplimiento de esa obligación.

Por último, hemos de hacer una breve referencia al artículo 77.1.b) de la LOTUP, que, como vimos, prevé para los sectores de Plan Parcial que se desarrollen sin estar previstos en el Plan General Estructural un porcentaje de aprovechamiento a ceder a la Administración del 15% del aprovechamiento tipo (en lugar del 10%), correspondiendo el 10% para la Administración actuante y el 5% para la Generalitat, con el fin de destinar los ingresos derivados de ese patrimonio a la mejora de la Infraestructura verde<sup>1689</sup>.

En este punto, el legislador tomó en consideración la recomendación del dictamen del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* de 7 de febrero de 2014, sobre la obligación de que la cesión urbanística se produjese a favor de la Administración actuante (en la mayoría de ocasiones, local), sin perjuicio de la cesión de suelo posterior de carácter finalista a la Infraestructura verde, aunque esos terrenos no resulten aptos en la mayoría de ocasiones para la prestación de servicios públicos autonómicos, por comprender diversos espacios de dominio público estatal<sup>1690</sup>.

Esta cesión del 5% adicional, que podría considerarse como una especie de “cuota de sostenibilidad”, debería destinarse libremente por parte de la Generalitat a la adquisición de terrenos integrantes de la Infraestructura verde que no sean de dominio

---

<sup>1688</sup> Conforme al artículo 56 de la LOTUP (Publicidad, seguimiento, modificación y caducidad), en el plazo de quince días desde la aprobación del plan, el órgano sustantivo remitirá para su publicación en el DOCV: a) la resolución aprobatoria, y página web donde el órgano sustantivo pondrá a disposición del público el contenido íntegro del plan; b) la DATE; c) las razones de la elección de la alternativa seleccionada, y medidas adoptadas para el seguimiento del plan. Además, el órgano promotor deberá poner a disposición del público, Administraciones públicas afectadas y órgano ambiental y territorial: una copia del plan aprobado y una declaración expresiva de cómo se han integrado en él los aspectos ambientales y territoriales, cómo se han tomado en consideración el EATE, la DATE y el resultado de las consultas, discrepancias y alegaciones, facilitando un resumen no técnico de dicha información.

<sup>1689</sup> En este punto resulta de interés el análisis de otras legislaciones autonómicas, como la Ley 13/2005, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (obtención de suelo de espacios naturales y estrategias territoriales). En lo que a la regulación del SNU se refiere, importa destacar la novedad introducida en esta Comunidad Autónoma, de poder calificar SNU como sistema general, al objeto de obtener suelo de valor ambiental gratuitamente para evitar definitivamente su transformación física y conservar los valores existentes.

<sup>1690</sup> CANTÓ LÓPEZ, M<sup>a</sup> Teresa. “La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana”. Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 43-44, 2014. pp. 229-230. El precepto no distingue si la Generalitat debe destinar los ingresos derivados del porcentaje de aprovechamiento a la Infraestructura verde local o autonómica. A juicio de la autora los ingresos derivados de ese 5% del aprovechamiento para la Generalitat deben destinarse a la mejora de la Infraestructura verde autonómica por dos razones: primero, porque deben desarrollarse las acciones previstas en el PAT de la Infraestructura Verde y el Paisaje de la Comunitat Valenciana. Y porque los terrenos que se incluyen en la Infraestructura verde son en su mayoría de dominio público estatal, o de propiedad particular.

público estatal, mediante compraventa, permuta o expropiación, o a acciones de mejora de dicha Infraestructura verde (lo que recuerda los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida de la LOTPP).

Con esta modificación se logra la simplificación y aclaración del mecanismo para hacer efectiva la obtención de terrenos de valor que interesen a la Generalitat, zanjando los múltiples problemas y dudas que la aplicación práctica del mecanismo del artículo 13.6 de la LOTPP estaba ocasionando.

De esta forma se contribuye también a preservar aquellos espacios de valor que definen la Infraestructura verde, superando la tradicional visión municipal, pero sin atribuir aprovechamiento urbanístico a esos terrenos. Se consigue así, con procedimientos más sencillos y ágiles, evitar los procesos especulativos en torno al SNU protegido y aumentar los ingresos destinados a gestión territorial mediante plusvalías urbanas, extendiendo una peculiar forma de gestión urbanística al conjunto del territorio. También la flexibilidad necesaria para realizar con esos ingresos las acciones o los proyectos territoriales que decidiese la Generalitat con independencia del ritmo de la gestión urbanística de los instrumentos de los que trae causa su devengo. Por último, también se ayuda a solucionar el inconveniente de la carencia de recursos para mantener y gestionar los terrenos obtenidos.

Hasta la fecha no se ha procedido a efectuar el desarrollo reglamentario de esta nueva previsión de la LOTUP, a fin de que pueda ser llevada a debido efecto. Se desconoce si los ingresos generados van a ser considerados patrimonio público de suelo de la Generalitat o si se va a optar por crear un fondo, análogo al malogrado Fondo de Equidad Territorial de la LOTPP.

## **6. Instrumentos no normativos. Observatorio Territorial y Sistema de Información Territorial.**

Como instrumentos no normativos o herramientas para la ordenación del territorio, la LOTPP incluía una mínima regulación del Sistema de Información Territorial (SIT), así como la creación de un Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje para su integración en la Red Europea de Observatorios Territoriales (ORATE o ESPON)<sup>1691</sup>, ello por cuanto que los Observatorios territoriales juegan un papel fundamental en la sistematización e interpretación de la información, en la toma de conciencia de los problemas territoriales, urbanísticos y ambientales, y en la ayuda a la planificación y evaluación de las actuaciones que se desarrollan<sup>1692</sup>. Su importancia ha sido puesta de manifiesto en numerosas iniciativas<sup>1693</sup> y documentos, tanto de la Unión Europea (por ejemplo la ETE<sup>1694</sup>) como de la CEMAT<sup>1695</sup>.

---

<sup>1691</sup> La Unión Europea creó la Red de Observatorios de Ordenación del Territorio (ORATE o ESPON), para permitir el acceso a la información a todas las Administraciones, organismos y ciudadanos. Se pretendía cubrir las lagunas provocadas por la escala europea en la que se produce la reflexión sobre el territorio, midiendo los aspectos más relevantes. PAREJO NAVAJAS, Teresa. *“La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio”*. op. cit. p. 437.

<sup>1692</sup> Conclusiones del VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (*“Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo”*. cit.).

<sup>1693</sup> Recuérdese el citado proyecto *“CORINE Land Cover” (Coordination of Information on the Environment)*, dirigido desde 1985 por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). También el VII Programa General de Acción en materia de Medio Ambiente (2014-2020),



Estas dos herramientas sirven para proporcionar una información muy valiosa sobre el territorio. Se trata de que por parte de la Administración y del público en general se disponga de datos y valoraciones sobre el territorio actualizados permanentemente y que ese caudal informativo, debidamente tratado pueda ser utilizado en la elaboración de los distintos instrumentos de ordenación territorial, por la EAE y por la ordenación urbanística.

También la disposición adicional primera del TRLS 2008 habilita a la Administración General del Estado para, en colaboración con las CCAA, disponer de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo actualizado permanentemente y coordinado con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario. La finalidad primordial de este sistema es la transparencia, superando la dispersión de información, pero también facilitar el ejercicio de la participación, la promoción de actuaciones e iniciativas y la defensa tanto de los derechos e intereses de los ciudadanos como de la legalidad urbanística (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 12).

Cabe recordar que la citada Directiva 2007/2/CE INSPIRE traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, exige que los conjuntos de datos y servicios espaciales (incluidos sus metadatos) disponibles en los geoportales públicos, cumplan con las normas de interoperatividad fijadas en la propia directiva, lo que incluye la posibilidad de descarga y transformación de la información territorial por parte los usuarios<sup>1696</sup>.

---

contempla (punto 67 del objetivo prioritario nº 5) “mejorar la base de información de la política de medio ambiente”: “En los últimos decenios se ha mejorado la recogida y la utilización de estadísticas e información sobre el medio ambiente, tanto en la UE y los Estados miembros como en todo el mundo. No obstante, la recogida de datos y la calidad de la información siguen siendo variables, y la abundancia de fuentes dificulta el acceso. Se necesita, por tanto, una inversión constante que garantice la disponibilidad de indicadores y datos comparables y la calidad garantizada y el acceso a esta información por parte de los que intervienen en la formulación y aplicación de políticas. Es preciso concebir sistemas de información ambiental que faciliten la incorporación de nuevos datos o temas”. Por su parte, en el punto 68 también se recuerda que la generalización del principio del Sistema Compartido de Información Medioambiental (según el cual la información debe recogerse una única vez y compartirse con otros) y los planteamientos y normas comunes sobre adquisición y cotejo de información espacial en el marco de los sistemas INSPIRE (Directiva 2007/2/CE) y GMES [Reglamento (UE) nº 911/2010, sobre el Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (DOUE L 276, de 20.10.2010)] contribuirán a evitar la duplicación de esfuerzos y a eliminar cargas administrativas innecesarias sobre las autoridades públicas.

<sup>1694</sup> En el punto 168 de la ETE se sugiere a los Estados miembros presentar regularmente información normalizada relativa a los aspectos principales de su política nacional de ordenación del territorio y su plasmación en informes nacionales de desarrollo territorial, adaptados a la estructura de la ETE. Se pretende con ello contribuir a la comparabilidad de las informaciones sobre las tendencias más destacadas de desarrollo territorial en los Estados miembros. Por su parte, en el punto 173 se destaca la importancia de crear una red de institutos de investigación sobre desarrollo territorial de los Estados miembros. Además del intercambio de información, serviría para preparar y prestar apoyo a la cooperación política de las autoridades nacionales responsables del desarrollo territorial, entre sí y con la Comisión.

<sup>1695</sup> Vid. por ejemplo, la Declaración de Lisboa sobre “Redes para el desarrollo territorial del continente europeo: Puentes a través de Europa” (14 CEMAT 2006).

<sup>1696</sup> En este punto, resulta de interés la reciente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

Sin embargo, la LOTUP ya no se refiere al Sistema de Información Territorial y el Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje fue transformado años atrás en Instituto del Paisaje de la Generalitat<sup>1697</sup> y finalmente suprimido.

Actualmente, la disposición adicional primera de la LOTUP prescribe que “*todos los planes*” han de adoptar una cartografía común en soporte digital, homogénea y estandarizada, cuyas bases y contenidos deben ser facilitados por el “*organismo del Consell competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio*”<sup>1698</sup>. Tras más de un año después de la entrada en vigor del texto legal, esta disposición todavía no ha sido concretada, al igual que tampoco ha sido puesto en marcha el Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, que debería funcionar como geoportal.

Por su parte, en el Anexo I de la LOTUP, relativo al contenido de los estudios de paisaje se apunta con carácter opcional a las herramientas puestas a disposición por el *Institut Cartogràfic Valencià*.

El portal *Terrasit* del citado instituto permite acceder y descargar bases cartográficas, la Infraestructura verde y también la cartografía temática de afecciones territoriales. Dentro de este portal destaca el Subsistema de Información Urbanística, formado por el “Plano Urbanístico de la Comunitat Valenciana” y sus bases de datos asociadas, y que recoge la clasificación y la calificación urbanística de los planeamientos generales vigentes<sup>1699</sup>.

Cabe indicar que el artículo 125 de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, modificó la Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de creación del *Institut Cartogràfic Valencià*, con el fin de conseguir que la información geográfica cumpla con los estándares y requisitos necesarios para ser incluidos en la Infraestructura de Datos Espaciales de la Comunitat Valenciana (IDECV), a través de su geoportal, tras la integración de la citada entidad en el Sistema Cartográfico Nacional, creado por la citada Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España<sup>1700</sup>.

---

<sup>1697</sup> Vid. artículo 48 de la Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

<sup>1698</sup> Asimismo, el artículo 34.b) 2º de la LOTUP exige para la documentación del Plan General Estructural planos que incluyan el “*reflejo gráfico de las bases cartográficas de la Generalitat relativas a la infraestructura verde, afecciones y limitaciones*”.

<sup>1699</sup> También en la página web de la Conselleria competente en ordenación del territorio y urbanismo puede consultarse cartografía, accesible mediante visor cartográfico o carga de servicios WMS para usuarios SIG. Por su parte, desde la asociación gvSIG, gestora del proyecto inicialmente surgido en 2004 en el seno de la Generalitat, con el apoyo del FEDER, se desarrolló un SIG como software gratuito, de libre distribución e interoperable con la mayoría de los servidores y tipos de datos espaciales existentes.

<sup>1700</sup> Vid. el Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España, dictado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª CE, así como la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

## 7. El régimen transitorio de la LOTUP.

Hasta la LRAU, fue tradición que cada reforma legal conllevara una obligada renovación en cadena de todo el planeamiento municipal vigente. Así se dispuso en la reforma de la LS 1975 (plazo de cuatro años, prorrogado en diversas ocasiones)<sup>1701</sup> y con la LS 1990, con evidentes incumplimientos en la práctica que generaron graves situaciones de inseguridad jurídica.

En la LOTUP se deja entrever la experiencia del régimen transitorio de la LRAU, continuado con peor fortuna por las disposiciones transitorias de la LUV y el ROGTU<sup>1702</sup>, y por el régimen transitorio del Decreto-ley 1/2008 y de la Ley 1/2012.

A los efectos de nuestro estudio, nos interesa centrarnos en las tres primeras disposiciones transitorias de la LOTUP, referidas al régimen transitorio de los procedimientos (1ª), a la innecesidad de adaptación del planeamiento general (2ª) y a la ejecución de los planes (3ª).

### a) Régimen transitorio de los procedimientos.

La disposición transitoria primera de la LOTUP sigue los postulados previstos en la disposición transitoria sexta de la LRAU y en la disposición transitoria primera de la LUV. A nuestros efectos, en su apartado primero indica que los “instrumentos de planeamiento” y las ATE que hubiesen iniciado su información pública con anterioridad a la entrada en vigor del texto legal (20 de agosto de 2014) se seguirán tramitando conforme a la “legislación anterior”.

No obstante, se permite al promotor de estos instrumentos de planeamiento optar por reiniciar su tramitación acogiéndose a las disposiciones de la LOTUP, o proseguirla conforme a ella cuando los trámites ya realizados sean compatibles con la misma.

En este punto cabe aclarar varias cuestiones. En primer lugar, que la legislación anterior a que hace referencia el primer apartado de la disposición debe referirse obviamente a la LOTUP y a la Ley 1/2012, respectivamente, y no a la anterior legislación sobre evaluación ambiental. También que, en el caso de Planes Generales municipales, cabe entender que la información pública a la que se hace referencia no es la del Concierto previo.

La opción de continuar la tramitación de instrumentos de planeamiento conforme a la legislación anterior tiene una especial importancia en el caso de los PAT, pues, como vimos, encontramos varios casos de este tipo de documentos que superaron la fase de información pública pero con tramitación paralizada desde hace varios años, como es el caso del PAT del Litoral o del PAT de Protección de la Huerta de Valencia, por poner sólo dos ejemplos<sup>1703</sup>.

---

<sup>1701</sup> Vid. Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana.

<sup>1702</sup> COSTA CASTELLÁ, Eduardo. “Régimen transitorio” in HERVÁS MÁZ, Jorge (coord.) y otros. “Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)”. *op. cit.* p. 941.

<sup>1703</sup> Vid. Comparecencia de la Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio para informar sobre las líneas general de la política que llevará a término la

Al margen de la actual ausencia de competencia para formular y tramitar PAT por parte de la Administración local o por parte de consellerías distintas a las competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje [artículo 44.2.b) LOTUP], además, cabe recordar en otros cambios producidos en la regulación de los PAT, concretamente respecto de la posibilidad de, no ya “prefigurar”, sino de modificar directamente las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal [artículo 16.4.c) LOTUP].

En segundo lugar, que la opción de proseguir los trámites conforme a la LOTUP si éstos son compatibles con la misma puede resultar válida si nos encontramos ante procedimientos de gestión, pero puede resultar cuestionable cuando nos encontramos ante instrumentos de planeamiento, dada su consideración de disposiciones de carácter general<sup>1704</sup>, y que, en todo caso, no sería válido mezclar previsiones la anterior y de la nueva ley en caso de que se opte por acogerse a las disposiciones de la LOTUP.

El apartado segundo de la disposición transitoria primera añade que, de conformidad con lo establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, el procedimiento de evaluación ambiental en ella previsto será aplicable a los planes que se inicien a partir de la entrada en vigor de la LOTUP<sup>1705</sup>. Sin embargo, en aquellos casos en los que, por no haberse iniciado la información al público del plan, resulte de aplicación la LOTUP, el “documento de referencia” (Ley 9/2006, de 28 de abril) emitido por el órgano ambiental se asimilará a todos los efectos con el actual “documento de alcance”, continuándose la tramitación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 21/2013 y en la LOTUP.

En este punto cabe tener presente el nuevo régimen sobre la pérdida de vigencia de la DAE previsto en el artículo 27 de la Ley 21/2013, régimen que es recogido en el artículo 56.4 de la LOTUP para la DATE, si en el plazo de dos años desde su publicación en el DOCV no se procede a la adopción o aprobación del programa, salvo que se acuerde la prórroga de su vigencia. A este respecto, vista la disposición final 11 de la Ley 21/2013, cabe considerar que el cómputo de los plazos de dos años debe realizarse a partir de la entrada en vigor de la LOTUP (20 de agosto de 2014), generándose la duda razonable sobre qué ocurre si la Administración autonómica no ha procedido ni procede deliberadamente a publicar en el DOCV las anteriores memorias ambientales<sup>1706</sup> o las actuales DATE.

---

Conselleria en la IX Legislatura, solicitada a petición propia (RE número 561) y por el Grupo parlamentario Popular (RE número 642). *Diari de Sessions Corts Valencianes* 10/IX, de 23.09.2015. En la misma se anuncia que se va a aprobar la revisión del PATRICOVA y que se va a volver a someter a información pública el PAT de Protección de la Huerta de Valencia. Se anuncia también la redacción y aprobación de una PAT de ordenación y dinamización de la Infraestructura Verde y del Paisaje y también el PAT del Litoral, ambos sometidos en el pasado a información pública. Al igual que los PAT para el entorno metropolitano de Alicante-Elx (PATEMAE) y Castellón (PATECAS), que también son anunciados, junto a un PAT para el área metropolitana de Valencia.

<sup>1704</sup> Mantiene esta postura COSTA CASTELLÁ (op. cit. p. 942), al entender que el artículo 66 de la LRJPAC se refiere a actos administrativos, si bien en este caso no nos hallamos ante una anulación por infracción, sino sencillamente ante una cuestión de derecho intertemporal o transitorio.

<sup>1705</sup> Vid. disposición final 11 de la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

<sup>1706</sup> Por ejemplo, la memoria ambiental emitida con ocasión del expediente de revisión simplificada del Plan General de Valencia.

Por último, hemos de referirnos a lo previsto en el apartado tercero de la disposición transitoria tercera de la LOTUP, relativa a la ejecución de los planes, en la que se establece un específico régimen transitorio para el deber de cesión de SNU protegido previsto en el artículo 13.6 de la LOTPP y que nosotros hemos incluido dentro del sistema de gestión territorial de esta última ley.

Se indica en este apartado que en el caso de reclasificaciones de SNU a suelo urbanizable iniciadas antes de la entrada en vigor de la LOTUP y no aprobadas definitivamente, se podrá optar entre continuar con la cesión prevista en el artículo 13.6 de la LOTPP o sustituir esta cesión por la prevista en el citado artículo 77.1.b) de la LOTUP.

Asimismo, se ofrece la misma opción para desarrollar sectores ya aprobados definitivamente en los que se hubiese previsto esa cesión. En el caso de que se hubiese monetarizado sustitutivamente dicha cesión, las aportaciones económicas se integrarían en el patrimonio municipal de suelo (no en el patrimonio autonómico de suelo).

Cabe entender que habría que fijar el límite temporal para esa opción en la aprobación del proyecto de reparcelación, pues en caso contrario nos encontraríamos ante una aplicación retroactiva de la norma no permitida.

#### **b) Innecesariedad de adaptación del planeamiento general.**

El primer apartado de la disposición transitoria segunda de la LOTUP recoge casi en su literalidad el primer inciso del primer apartado de la disposición transitoria de la LRAU, indicando que los municipios no están obligados a promover un expediente de adaptación de su planeamiento urbanístico a la nueva ley.

En su apartado segundo se añade que los Planes Generales, las Normas Subsidiarias (NNSS) de Planeamiento y los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la LOTUP “se asimilarán”, a los efectos de su aplicación, al Plan General Estructural<sup>1707</sup>.

Como apuntan ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA<sup>1708</sup>, las consecuencias que se derivan de esa no obligación de adaptación del planeamiento anterior a la nueva ley son, por una parte, evitar una reconversión en masa del planeamiento y, por otra parte, la pervivencia seguramente durante lustros de instrumentos de planeamiento urbanístico no adaptados a la nueva ley.

---

<sup>1707</sup> Por su parte, el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de la LOTUP también prevé que cuando los planes aprobados al amparo de la LRAU contengan a la vez un coeficiente limitativo del número máximo de viviendas edificables y otro del número máximo de metros cuadrados de edificación, se aplicará exclusivamente este último, siempre que se cumplan las cesiones dotacionales mínimas por unidad de superficie exigidas por la LUV y que no se introduzcan modificaciones en la ordenación estructural del correspondiente ámbito de planeamiento urbanístico.

<sup>1708</sup> ROMERO SAURA, Fernando y LORENTE TALLADA, José Luis. “El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística)”. *op. cit.* pp. 213-214.

El apartado tercero de la citada disposición transitoria sigue igualmente los pasos de la LRAU al establecer que los municipios podrán interesar de la conselleria competente en urbanismo que se declare la homologación a la LOTUP de los Planes Generales o NNSS de Planeamiento o del planeamiento vigente de alguno de sus sectores, especificándose ahora que dicha homologación se producirá por resolución de la citada conselleria, tras su tramitación por el procedimiento ordinario o simplificado de EATE, en función de la incidencia ambiental de su contenido.

Aunque la LRAU no obligó directamente a la adaptación, lo cierto es que sí introdujo mecanismos indirectos para que ésta se llevase a término haciendo operativas las estrategias de gestión urbanística de esa ley<sup>1709</sup>.

En similares términos, el apartado cuarto de la disposición transitoria segunda de la LOTUP prescribe ahora que la aprobación de Planes Parciales, PRI o Planes Especiales, que modifiquen las determinaciones de los Planes Generales o NNSS de Planeamiento vigentes a la entrada en vigor de la LOTUP, requiere la homologación del sector correspondiente, y que esta homologación podrá efectuarse directamente al aprobar dichos instrumentos, siempre que éstos contengan los documentos específicos y las determinaciones necesarias con ese fin.

Actualmente, casi la práctica totalidad de los 542 municipios valencianos cuentan con Plan General o NNSS de Planeamiento. De ellos, cerca del 45% se encuentra en fase de revisión, en distintas fases del procedimiento de evaluación ambiental<sup>1710</sup>. Muchos de ellos se están revisando conforme a lo previsto en la LUV y los menos con la vigente LOTUP, respecto de la que ya se ha anunciado su futura modificación<sup>1711</sup>.

---

<sup>1709</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco. *“Derecho urbanístico valenciano”*. op. cit. p. 555.

<sup>1710</sup> GARCÍA JIMÉNEZ, María José. *“Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano”*. op. cit. pp. 18-19.

<sup>1711</sup> Vid. Comparecencia de la Consellera de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio para informar sobre las líneas general de la política que llevará a término la Conselleria en la IX Legislatura. *Diari de Sessions Corts Valencianes* 10/IX, de 23.09.2015.

## VI. CONCLUSIONES.

**Primera.-** Cabe buscar los orígenes de la política de ordenación del territorio en dos fuentes distintas. Por un lado, hemos de remontarnos a las corrientes que, a comienzos del siglo XX, tratan de insertar los problemas del fenómeno edificatorio-urbano acelerado en ámbitos territoriales más amplios, considerando la región como marco natural más adecuado para su resolución. Por otro lado, y en un proceso algo más tardío, en la aparición de las políticas económicas intervencionistas, tendentes a la planificación indicativa del desarrollo económico y social. Todo ello especialmente en el marco de corrientes descentralizadoras favorables a la planificación de los espacios regionales.

Se llega a la natural conclusión de que entre la ciudad y su territorio circundante (“ciudad-región”) existe una lógica continuidad espacial a la que ha de corresponder una continuidad de planificación.

El diferente enfoque de los problemas de la ciudad y el cambio de escala para su resolución implicaba una diferente concepción de la organización del espacio territorial. La ordenación del territorio tiene como finalidad la búsqueda del equilibrio territorial, mediante una adecuada distribución de la población y de los distintos usos en el territorio. Como técnica planificadora, busca el diseño y la integración racional de un sistema de ciudades en el espacio regional de forma respetuosa con los recursos naturales.

Será en los años sesenta y setenta del pasado siglo cuando empezará a hablarse de la ordenación del territorio como una nueva disciplina científica con sustantividad propia.

No obstante lo anterior, los orígenes más remotos se localizan en la superación del concepto tradicional de ordenación urbanística, tradicionalmente limitada a los espacios urbanizados. Poco a poco se supera esa visión y se aspira a ordenar ámbitos territoriales mayores, supramunicipales, comarcales, metropolitanos, regionales, e incluso a nivel nacional.

Sin necesidad de agotar definiciones, podemos indicar, muy resumidamente, que encontramos tres grandes modelos de ordenación del territorio: el “*Regional Planing*” británico (podríamos remontarnos a la Town ad Country Planing Act de 1939, como ley para la planificación del campo y la ciudad), movimiento de fuerte carácter ecológico y local, y que será extendido posteriormente a los Estados Unidos de América; el modelo de “*amenagement du territoire*”, como modelo adoptado en Francia tras la segunda guerra mundial y que progresivamente fue imbricándose con la planificación económica; y el “*Raumordnung y Raumplanung*”, propio de Alemania, Austria y Suiza, modelo similar al francés pero que asume y engloba en mayor medida las preocupaciones medioambientales y urbanísticas, desde la óptica de un modelo de Estado federal con una Administración pública descentralizada.

Dada la amplitud de los objetivos de la ordenación del territorio, resultaría casi obligado un análisis interdisciplinario de la materia. Por otra parte, son diversos los niveles administrativos involucrados en el logro de dichos objetivos.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, claramente influenciada por el modelo francés, define la ordenación del territorio como *“la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”*, definición que asumiría el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas.

Esta definición destaca la naturaleza compleja de la materia, necesariamente multidisciplinar, pero dirigida siempre al desarrollo equilibrado del territorio, lo que supone necesariamente la ordenación de todas las actividades humanas, públicas o privadas, según un concepto rector.

**Segunda.-** Pese a la falta de competencias de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio, desde las instituciones europeas se viene manifestando una clara voluntad de incidir en esta materia, habiéndose elaborado valiosos documentos de derecho blando que propugnan el desarrollo sostenible y equilibrado de todas las regiones europeas y que han encontrado su reflejo en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. También cabe destacar la importante aportación del Consejo de Europa a través de la CEMAT.

Son numerosas las aportaciones surgidas en estos ámbitos y que han acabado encontrando su reflejo en el Derecho interno, como demuestra el Convenio Europeo del Paisaje o los más recientes documentos sobre Infraestructuras verdes, por poner dos ejemplos.

Además, la Unión Europea, en cumplimiento de varios de los objetivos previstos en sus Tratados, viene incidiendo de forma importante en la ordenación del territorio a través de varias de sus políticas, destacando especialmente las relativas a medio ambiente y a los fondos comunitarios.

Por otra parte, diversos documentos de la Unión Europea, como la Estrategia Territorial Europea o la Agenda Territorial, evidencian la voluntad de los Estados miembros para alcanzar acuerdos sobre la ordenación del territorio y han puesto de manifiesto la urgencia del debate sobre esta cuestión.

Los criterios de ordenación del territorio contenidos en estos documentos de carácter flexible ofrecen claras muestras de su valor referencial, pues han terminado por situarse en el centro de los debates sobre los problemas territoriales a nivel europeo, nacional y regional, pese a las limitaciones de su valor vinculante.

**Tercera.-** Al margen de algunas experiencias previas surgidas durante la Segunda República y de la legislación especial de postguerra sobre ordenación urbanística de grandes aglomeraciones, la ordenación del territorio nace en el Derecho español al compás de la Ley del Suelo de 1956, en la que se recogen de manera jerarquizada las figuras del Plan Nacional de Urbanismo, de los Planes Provinciales y de los Planes Comarcales. La reforma de 1975 suprimirá los Planes Provinciales e introducirá tardíamente la figura de los PDTC, que tratará de imbricar la política de ordenación del territorio con la política de planificación económica, cuyos principales exponentes fueron los Planes de Desarrollo Económico y Social. Los PDTC pasarán a la historia sin ensayarse en la práctica.

Puede afirmarse que, hasta la Constitución de 1978, la materia relativa a la ordenación territorial es única, cubriendo la legislación urbanística su regulación. La LS 1956, pese a su perspectiva y vocación urbanas, permitía interpretaciones expansivas



---

de su objeto y alcance. La reforma de 1975 es ya una clara norma reguladora de la ordenación del entero territorio.

El mayor acercamiento al modelo clásico francés de ordenación del territorio se produjo con la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, en el que se distinguía tres tipos de planificación: la económica, la social (que incluía la protección del medio ambiente) y la física o territorial. La supresión del citado Ministerio implicó la separación de la planificación económica y la física o territorial, haciéndose más restrictivo el concepto de ordenación del territorio, a semejanza del modelo federal alemán, que es el que se recoge en el texto constitucional español de 1978.

Previamente a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, en la Comunitat Valenciana hubo algún intento de elaboración de instrumentos de ordenación del territorio pero éstos no se aprobaron finalmente. La única salvedad fueron los instrumentos previstos para la ordenación urbanística de Valencia y su comarca, el Plan del Sudeste, algunas Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito provincial o comarcal y algunos planes sectoriales.

**Cuarta.-** El artículo 148.1 CE autorizó a las CCAA a asumir competencias en las materias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. De esta forma quedó clara la voluntad de distinguir en la ordenación física dos funciones o sectores de la acción pública. La lógica “horizontal” que les es inherente y la interrelación de sus objetos propios las vinculan positivamente entre sí, dándose una necesaria interacción recíproca.

Por su parte, aunque corresponda al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª CE), las CCAA no deben limitarse a un mero papel pasivo en la materia, ya que se les reconoce la capacidad de formular previsiones y de participar en el Consejo encargado de la elaboración de los proyectos de planificación (artículo 131.2 CE).

La Constitución no define el concepto de ordenación del territorio pero, a la vista del reparto competencial que efectúa, le está otorgando un contenido limitado que dista del más amplio y multidisciplinar establecido en la Carta Europea de 1983.

Parece que el concepto constitucional bebe de la vieja LS 1956, entendiéndose como mecanismo para la coordinación de las políticas sectoriales, la plasmación de infraestructuras y equipamientos supramunicipales y para la dirección de la actividad urbanística municipal. La redacción constitucional culminó el proceso de reducción del concepto, que parece diseñarse como una materia pareja en rango con el urbanismo o con las políticas sectoriales supeditadas a ella. La ordenación del territorio se equipara al urbanismo supramunicipal y la competencia autonómica parecía reducirse en un primer momento a redactar sus propios instrumentos de ordenación supramunicipal, a intentar coordinar competencias sectoriales autonómicas, y a fijar directrices a las que debe ajustarse la ordenación urbanística municipal .

Sin embargo, las CCAA irán adquiriendo con el tiempo conciencia de la importancia de su propio territorio, considerado como una realidad sustantiva y no como un mero espacio funcional periférico. Por ello tratarán de regular la articulación de las distintas competencias con incidencia territorial en coordinación y cooperación con el Estado. Se redactan las primeras leyes autonómicas de ordenación del territorio, estableciendo una regulación legal propia.

Las primeras leyes que aprueba la Comunitat Valenciana en relación a la planificación física serán, precisamente, referidas a la ordenación del territorio. En primer lugar, la Ley 5/1986, de 19 de noviembre, de la Generalitat, que extinguió la Corporación Administrativa Gran Valencia y ordenó la redacción de las Normas de Coordinación Metropolitana, que son el primer instrumento de ordenación territorial reguladas que aparece en la legislación autonómica. En segundo lugar, la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana (LOT).

Por su parte, la Administración estatal se apoyará en sus competencias exclusivas a fin de imponer sus decisiones a las comunidades autónomas, principalmente en materia de infraestructuras y de recursos hídricos. Esto se hará todavía más patente tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, por lo que la ordenación del territorio tendrá que centrarse principalmente en la coordinación de las diversas competencias autonómicas con incidencia territorial entre sí y con las competencias urbanísticas municipales.

Con todo, pese a la opulencia de los términos utilizados por el legislador y a su amplio catálogo de instrumentos, la competencia autonómica no puede hacer olvidar la existencia de títulos competenciales estatales concurrentes, ni el límite que para el legislador autonómico significa la autonomía local.

Resulta obvia la dificultad de alcanzar una visión global e integral del territorio si las grandes infraestructuras -sean de competencia estatal o autonómica- se planifican al margen de los instrumentos de ordenación territorial.

Por otra parte, pocos resultados pueden esperarse de unos planes elaborados por la Administración autonómica sin una mínima concertación con los distintos departamentos ministeriales. Urge por tanto la puesta en marcha de mecanismos de articulación y coordinación con las competencias del Estado.

Es preciso insistir en la mejora del complejo sistema de relaciones interadministrativas del Estado autonómico, lo que pasa por los consabidos principios de cooperación y coordinación. La coordinación debe ser protagonizada por las CCAA, respetando las políticas sectoriales estatales, la programación económica y la autonomía municipal.

Las posibilidades de intervención municipal pueden ser diversas e ir desde la decisión al mero informe y el legislador (estatal o autonómico) puede transformarlas respetando siempre una mínima intervención, que debe modularse en función de los concretos intereses que se encuentren en presencia.

Y esa coordinación debe materializarse en los instrumentos de ordenación territorial, documentos flexibles que deben hacer de lugar de encuentro. Es por ello que resulta más importante el modo en que se elaboran que el concreto contenido de sus determinaciones. Importa básicamente su carácter concurrente, integrado y estratégico, y que sean consecuencia de un amplio proceso de participación institucional y ciudadana. De ese modo, los planes así concebidos encontrarán una mayor legitimidad y facilidad a la hora de imponerse a otro tipo de planes.

Tras estudiar la evolución de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana, debe remarcarse la idea de que la solución o remedio a los problemas que aborda la ordenación del territorio no radica solamente en una correcta regulación sobre la materia. Tanto o más que una adecuada regulación es necesaria una efectiva y correcta puesta en práctica de las previsiones legales, lo que incluye la elaboración y

---

aprobación de los distintos instrumentos de ordenación territorial contemplados en las diferentes leyes, de acuerdo con los principios de cooperación y coordinación arriba apuntados.

**Quinta.-** La imputación de rigidez que se hizo al sistema de planeamiento territorial regulado por la LOT de 1989 no puede reputarse unívocamente correcta. Todo plan conlleva una cierta anticipación del futuro, que pretende ser conformado adecuadamente. La técnica de la planificación implica pretender reducir el azar y las coyunturas para prefigurar un cierto futuro. La total oposición entre planes rígidos y planes flexibles no es por ello cierta. No obstante, dado que la sociedad actual es harto cambiante, no puede negarse la dificultad de elaborar planes omnicomprensivo de ámbito regional y con un plazo de vigencia de largo alcance. Este era el caso del Plan de Ordenación de la C. Valenciana.

Puede que la LOT pecara de un cierto exceso de ambición sobre sus posibilidades. Proyectar un plan que vertebrase todo el ámbito territorial autonómico se antojaba una difícil tarea. También su relación con programas económicos proyectados sobre horizontes temporales idénticos a los periodos electorales de cuatro años.

Sin embargo, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), prevista en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP) y aprobada en enero de 2011 resulta excesivamente vaga e imprecisa en buena parte de sus determinaciones. Del documento únicamente destaca el establecimiento de unas mínimas directrices y criterios de crecimiento de suelo urbano.

Hay que poder regular, al menos mínimamente, y con carácter integrado, ámbitos subregionales especialmente sensibles, como son los espacios metropolitanos y litorales. En estos espacios debe regularse con mayor detalle la localización de los distintos usos e implantaciones en el territorio. También debe instrumentarse la realización de operaciones que ayuden a transformarlo y reestructurarlo realmente, lo que implica necesariamente una mínima prefiguración futura del mismo.

Salvadas ciertas distancias, puede observarse en la legislación examinada la evolución de los distintos instrumentos de ordenación del territorio. Los instrumentos del pasado evolucionan adoptando nuevas formas y posibilidades. También vemos las contradicciones entre norma y realidad y los cambios de ciclo. Como cuando de las clásicas concepciones del urbanismo y la planificación jerárquica y autárquica de postguerra se pasa años más tarde a la apertura liberalizadora de la economía y a la crisis de la planificación, considerada un lujo retardatario.

Toda esta evolución desembocó en la LOTPP, que ideó un novedoso e interesante sistema de instrumentos de gestión territorial, no necesariamente vinculados a los instrumentos de ordenación del territorio y sí vinculados a la ordenación y a la gestión urbanística. Entre estos instrumentos cabe destacar la cesión de suelo no urbanizable protegido, los programas y proyectos de sostenibilidad y calidad de vida, los umbrales y cuotas de sostenibilidad y el Fondo para la Equidad Territorial. Sin embargo, estos instrumentos fueron perdiendo importancia debido a las sucesivas modificaciones legales y al desinterés de la Administración autonómica que los diseñó.

Los sucesivos cambios normativos tuvieron lugar incluso dentro de una misma legislatura y condujeron a una situación de falta de seguridad jurídica y a un clima de falta de estabilidad y de claridad para los distintos actores que operan en el ámbito de la ordenación urbanística y territorial. Los cambios de orientación en el sistema de gestión territorial diseñado en la LOTPP tuvieron su continuidad con la ETCV así como con el borrador de anteproyecto de ley de reforma de la legislación urbanística valenciana, que abogó por suprimir las cuotas de sostenibilidad y la cesión de suelo no urbanizable protegido.

Respecto a los instrumentos de ordenación territorial, destaca la evolución de las posibles determinaciones de los PAT, que pasan a poder clasificar suelo, reservar terrenos y modificar directamente el planeamiento urbanístico municipal.

También hemos de considerar positiva la aparición de las ATE, lo cual no significa desconocer los problemas y los riesgos de esta figura.

**Sexta.-** La ausencia de planeamiento territorial de carácter integrado da lugar a muchos e importantes problemas, cuya solución es, forzosamente, precaria.

Si entre 1956 y 1978, a pesar del centralismo existente, fue difícil coordinar las distintas políticas sectoriales y a los distintos departamentos ministeriales, la tarea se presenta en la actualidad compleja, al añadirse ahora la legislación sectorial autonómica.

Si no existe una mínima idea previa de ordenación básica y global de un territorio, mal puede concretarse esa idea sobre un sector determinado del mismo y pronto empiezan a percibirse los efectos de esa carencia de dirección coordinadora unitaria. Sin unas referencias mínimas, las actuaciones sectoriales pueden ser fácilmente contradictorias entre sí y dificultar el proceso de ordenación del territorio.

Al mismo tiempo se precisa potenciar la política de ordenación territorial con la económica, coordinando las decisiones inversoras a fin de optimizar su operatividad y alcanzar un mayor y más equilibrado desarrollo económico.

El sólo funcionamiento de la planificación sectorial que la realidad y algunas leyes han impuesto provoca en la práctica diaria múltiples dificultades. El planeamiento sectorial no debería contraponerse al integrado por la sencilla razón de que ambos son una misma cosa: el planeamiento desdoblado por razones técnicas en dos momentos y en dos documentos mutuamente complementarios. Por otra parte, puede perderse conciencia de la necesaria coherencia en la técnica de planeamiento territorial si existe un excesivo distanciamiento temporal entre los distintos instrumentos ordenación.

Además, la dialéctica entre planificación integrada y sectorial se desenvuelve al margen del reparto territorial de competencias. Esta división supone un permanente riesgo de desvirtuar el reparto competencial dentro de cada escalón territorial. Lo cierto es que en la ordenación del territorio confluye la acción de todas las instancias territoriales, sin perjuicio de la atribución formal de la competencia a las CCAA.

El peligro del abuso de la planificación sectorial fue advertido tempranamente por la mejor doctrina, que advierte del riesgo de vaciamiento de la ordenación de carácter integrada o global, al poder quedar ésta reducida a una planificación puramente negativa, limitándose a preservar determinados terrenos de cualquier uso o actividad con el fin de que pudiesen ser colmados en su momento por la planificación

---

sectorial competente. Este mismo riesgo puede esconderse también detrás de la figura de la Infraestructura Verde.

**Séptima.-** Existe un convencimiento generalizado sobre la necesidad de establecer limitaciones y de coordinar el planeamiento urbanístico de los distintos municipios, pero el problema se suele percibir siempre en el planeamiento de los municipios vecinos y no en el propio.

Además, no pocas veces la ordenación urbanística municipal, amparada en el principio de autonomía local, se reduce en un mero instrumento de facilitación de intereses particulares centrados en la urbanización industrial y residencial.

La problemática de las relaciones y mutuas influencias entre los instrumentos de ordenación urbanística y territorial se resume en la necesidad de coordinación entre la Administración local y autonómica respecto al sistema de ordenación territorial diseñado en la ley. Esa coordinación se concreta en diversas medidas, tales como la obligación de adaptación del planeamiento urbanístico al territorial en un determinado plazo o la suspensión de licencias y acuerdos de programación, pero la medida más empleada en la práctica es el control del planeamiento urbanístico realizado por la Administración autonómica a través del acto de aprobación definitiva del planeamiento.

También hemos podido comprobar la creciente imbricación del planeamiento urbanístico con el territorial, así como el paralelismo entre las técnicas de la ordenación urbanística y de la ordenación territorial. La principal muestra la encontramos en la distinción entre la ordenación estructural y la pormenorizada, así como en las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio de los planes generales.

La falta de aprobación de instrumentos de ordenación territorial por parte de la Generalitat hace que haya una cierta confusión en los límites de las competencias locales y autonómicas, confusión que se proyecta en la tramitación de los planes generales, especialmente en el acto de la aprobación definitiva. La existencia de planeamiento territorial debería contribuir a una mayor claridad y sencillez en la delimitación de las respectivas competencias.

Los instrumentos de ordenación del territorio no deben ser sustituidos mediante la suma de los distintos planeamientos generales municipales, aunque en la aprobación definitiva de éstos tenga competencia, con un mayor o menor alcance, la Generalitat, pues sin una mínima ordenación supramunicipal, los planes urbanísticos municipales tienden a establecer ordenaciones contradictorias. Por el mismo motivo, resulta imprescindible establecer criterios limitativos y orientadores para los nuevos desarrollos urbanísticos.

Debe quedar claro, en todo caso, que una política de ordenación territorial no puede realizarse cubriendo esos déficits de esta manera, aunque también es cierto que, más importante que el número de planes es su contenido real y, aún más, su selectividad y su capacidad para resolver eficazmente los problemas que deben afrontar.

El término participación tiene un importante papel en la elaboración de los distintos instrumentos de ordenación territorial, pese a que todavía no ha pasado a formar parte de nuestra cultura planificadora. La participación se instrumenta a través de mecanismos complejos, que van más allá del mero cumplimiento del trámite de información pública exigido legalmente, y que han de pasar también necesariamente

por la Administración local. Lamentablemente, en el devenir de la tramitación de los distintos instrumentos de ordenación territorial se hace notar de forma acusada el protagonismo de los partidos políticos.

Para dotar de mayor legitimidad a las soluciones adoptadas, y vistas las exigencias procedimentales de la evaluación ambiental estratégica, la tramitación exige invertir la jerarquía del proceso de construcción de los instrumentos, otorgando atención al recorrido de abajo-arriba, aunque sin renunciar a la visión global de conjunto, que corresponde a la Generalitat, pues no resulta viable una ordenación del territorio construida sólo a partir de la suma de negociaciones individualizadas, llevadas por cada ayuntamiento. A no ser que dicha ordenación se limite a una simple previsión correctora de una situación heredada, en lugar de plantear una nueva organización del territorio.

Existe poca bibliografía que nos permita determinar las causas de la clamorosa renuncia de la Generalitat a ejercer adecuadamente su competencia en materia de ordenación del territorio. No obstante, observamos cómo se ha iniciado la tramitación de diversos instrumentos de ordenación del territorio a lo largo de diversas legislaturas que son continuamente aparcados y retomados. También observamos cómo se ha descartado cualquier intento de moratoria urbanística, pues en los últimos años la falta de aprobación de PAT coincidió con un ciclo de crecimiento urbanístico desmesurado, crecimiento que hubiera podido ser obstaculizado por PAT que incluyesen límites objetivos y previos a esos crecimientos. Esto ha permitido a la Generalitat tener un mayor grado de discrecionalidad en su política territorial y a la hora de enfrentarse a las iniciativas urbanísticas municipales.

En la actualidad contamos con la aprobación de la ETCV y con escasos PAT de carácter sectorial, por lo que se carece de una ordenación supramunicipal adecuada, principalmente en el ámbito litoral y en los ámbitos metropolitanos.

**Octava.-** Las competencias de los diferentes órganos y Administraciones públicas con incidencia en el territorio son muy diversas y también contradictorias. Rara vez se han exigido instrumentos jurídicos que intentaran su armonización.

Especialmente en este punto, la historia de la ordenación del territorio en muchas zonas de España y en la Comunitat Valenciana es el relato de un fracaso, aunque éste no sólo apunta a la pluralidad de Administraciones públicas implicadas.

El crecimiento de la Administración en España se ha producido por simple desarrollo acumulativo, orgánico y funcional, de la estructura heredada del viejo Estado liberal. La recepción de las técnicas de la planificación ha ido al ritmo de esos procesos de crecimiento administrativo.

Por otra parte, los continuos procesos de organización y reestructuración administrativa en la Generalitat hacen que no se asimile bien la visión global propia de la ordenación del territorio. También hace que se produzcan continuamente concurrencias, superposiciones e incluso colisiones de competencias. En paralelo se va redactando una normativa sectorial desde la exclusiva óptica del sector o del departamento administrativo responsable de una materia determinada, aumentando las disfunciones y contradicciones. Ello explica el que, en ocasiones por algunos sectores, se haya considerado intencionadamente a la ordenación del territorio un elemento incómodo, y que se haya tratado de reducir a una planificación sectorial como otra cualquiera.

Pero, además del celo de cada órgano o Administración sectorial respecto de sus competencias, la ordenación del territorio ha fracasado en parte por su excesiva visión omnicomprendiva, sin que sirva de excusa la posible falta de coordinación con la Administración central.

Ha habido diversos intentos en el camino de articular las competencias del Estado, las CCAA y de los entes locales en esta materia: áreas metropolitanas, Comisiones provinciales de servicios técnicos, Comisiones Territoriales de Urbanismo, planes provinciales de obras y servicios. Muchas de ellas han fracasado.

Los PAT necesitan un gestor y este punto no se resuelve en la práctica más allá de la mera indicación de los órganos o Administraciones responsables de las distintas acciones previstas en los mismos.

No sólo basta planificar. Deben establecerse también medidas correctoras donde proceda, pues los problemas por la falta de instrumentos de gestión se traducen en la práctica en problemas de calidad de vida. Y entonces hay que instrumentar la realización de distintas acciones equilibradoras y no sólo de organización del espacio. Debe poder actuarse por medio de intervenciones directas en el planeamiento urbanístico municipal cuando el interés supramunicipal así lo requiera, y debe haber también un control de lo que realmente se ejecuta e instala en el territorio.

No debe reincidirse en fórmulas organizativas cuyos escasos resultados prácticos han demostrado los sucesivos intentos de coordinación administrativa interdepartamental (comisiones, órganos colegiados consultivos, etc.). En el ámbito de la Generalitat la solución podría pasar por atribuir las competencias sobre ordenación del territorio bien a Presidencia, bien a una conselleria que aglutine la mayor parte de competencias con afección territorial. Y ello porque en la práctica suele postularse la improcedencia de la iniciativa de una conselleria sobre las competencias del resto de consellerias.

Para un óptimo sistema de relaciones entre los dos niveles de planificación resultan muy interesantes las posibilidades que ofrecen las fórmulas asociativas que suponen la creación de entes locales complejos de ámbito intermedio entre el escalón municipal y el autonómico, y que pueden adaptarse a los ámbitos supramunicipales definidos por la Generalitat, tales como las mancomunidades municipales o los consorcios, limitados actualmente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. También pueden ser muy importantes otras fórmulas no asociativas, como las áreas metropolitanas o las comarcas.

Las reformas en materia de organización deben resolver el lastre de la falta de Administraciones locales eficaces, dimensionadas y estructuradas en razón de las competencias atribuidas. Debe abordarse el problema de las competencias de los pequeños municipios y el problema de los fenómenos metropolitanos, sobre todo de Valencia y Alicante-Elx, para operar sobre las principales disfunciones actualmente existentes y constatadas.

Incluso, en materia de organización de áreas metropolitanas, en algún caso podría volverse perfectamente a alguna de las soluciones y opciones básicas de finales del siglo XIX: la anexión de municipios vecinos.

**Novena.-** Ha faltado voluntad política para desarrollar las posibilidades contenidas en las distintas leyes autonómicas que han regulado la ordenación del

territorio. Pese a las lógicas dificultades de índole práctica, toda esta legislación ha ofrecido siempre un marco suficiente para el desarrollo de un planeamiento adecuado.

Ninguno de los factores causantes del fracaso de las distintas leyes examinadas puede dirigirse únicamente a la propia regulación contenida en las mismas, pero sí a su insuficiente y defectuosa aplicación.

Los criterios de ordenación del territorio descritos con profusión, primero en la LOTPP y ahora en la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) distan bastante de la realidad que nos muestran los desequilibrios y problemas del territorio valenciano. Sobre todo si observamos la realidad de la actividad urbanística desarrollada a partir de la LRAU y la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. La realidad se separa de los criterios propugnados por la ley, por falta de convencimiento en la misma y muchos de sus instrumentos son sencillamente desconocidos. El incumplimiento de la LOTPP se aceptó como una situación normal.

Las tensiones que nos presenta la realidad cotidiana no son necesariamente imputables a fallos de la regulación, sino a la defectuosa aplicación de la misma por las Administraciones competentes. Si el sistema no ha funcionado no es al legislador a quien debe culparse.

La actitud respecto al territorio de la política urbanística local y de una importante masa social, explicarían la posición de los últimos gobiernos de la Generalitat, que optaron por marginar la planificación territorial al considerarse un límite a los crecimientos urbanísticos.

A pesar del tiempo transcurrido desde que la Comunitat Valenciana recibió las transferencias en materia de ordenación del territorio, prácticamente no existen instrumentos de ordenación del territorio que sirvan para coordinar y racionalizar las distintas propuestas urbanísticas municipales, pese a las grandes posibilidades que ofrece la legislación.

Respecto a la ETCV, podemos afirmar que se trata de un documento excesivamente genérico e impreciso, que se limita a establecer un bosquejo de grandes opciones, dejando prácticamente indeterminadas las formas de su concreción a través del planeamiento urbanístico municipal, a pesar de su relativo vinculante. El documento no puede ir más allá en sus propósitos que adecentar epidérmicamente la política de ordenación territorial de la Generalitat.

Es necesaria una política de ordenación territorial pensada con visión amplia, de carácter integral, y que incorpore en un diálogo interdisciplinario los diversos aspectos a considerar. Deben fomentarse más si cabe los procesos participativos más allá de lo exigido en los textos normativos, a fin de que los ciudadanos y los distintos niveles administrativos se impliquen y otorguen una mayor legitimidad a los distintos instrumentos de ordenación del territorio que se promuevan. No podemos confiar en que los planes y la fuerza de la ley sean suficientes.

La política territorial llevada a cabo por la Generalitat en las dos últimas décadas es responsable de su propio descrédito, por su tibieza, por su falta de buenas prácticas, y por haber incentivado o amparado distintas formas de corrupción. Al no cumplir adecuadamente su rol, la Generalitat ha sido benefactora de ciertos grupos económicos, que han detentado el poder real, inspirado o incumplido normativa y apoyado el nombramientos de responsables políticos.



---

Ni la actual ni las anteriores crisis económicas han servido para corregir malos hábitos. Sencillamente los ha frenado por falta de financiación y de mercado, obligando a practicarlos de forma más discreta.

Ese es el problema que es preciso afirmar con claridad cuando se trata de enjuiciar la validez del sistema legal. La reflexión histórico-sociológica de la legislación autonómica valenciana en materia de ordenación territorial parece que concluye con un balance negativo, como un proceso de frustración. Resulta significativa la incapacidad y la desidia política de la Generalitat para dotarse de instrumentos de ordenación del territorio que sirvan al menos de coordinación de los intereses autonómicos y municipales.

**Décima.-** La LOTPP es un texto excesivamente exigente desde el punto de vista técnico. Estableció un sistema de instrumentos de ordenación y de gestión territorial estrechamente relacionados entre sí, lo que hizo que no resultara fácil aislar o reducir el fallo aislado de alguno de los instrumentos que la integraban. Puede acusarse a esta ley de ingenuidad por haber pretendido establecer una regulación tan omnicomprensiva. También de cierta imprevisión por no haber habilitado medios orgánicos y financieros adecuados capaces de viabilizar, por ejemplo, la constitución del Fondo para la Equidad Territorial, sobre el cual recaía parte del peso del sistema. Sin embargo, desde el punto de vista de las técnicas jurídicas, no hay, sin embargo, demasiados puntos sustanciales que reprocharle.

Es cierto que la LOTPP no consiguió sus objetivos, pero parece lícito dudar que pueda conseguirlos la vigente LOTUP. Su regulación dista mucho de ser una solución útil y creíble para la situación que hemos descrito, pues las causas de esa situación hay que buscarlas principalmente en la falta de voluntad política, en el importante peso de la legislación y de la planificación sectorial, en una cierta inadecuación de los esquemas organizativos, fundamentalmente en el ámbito metropolitano, y en un mal entendido principio de autonomía municipal. Es sobre estas causas sobre las que se debe operar, por lo que la falta de voluntad para afrontarlas conducirá al fracaso a cualesquier reforma que se intente. Las leyes desconectadas de la realidad originan idealismos ineficaces. Es lógico pensar que si tanto la LOT como la LOTPP fracasaron, otro tanto ocurrirá con la LOTUP en tanto no se actúe sobre las causas apuntadas.

El hecho de que no se haya aprobado ningún PAT de carácter integrado bajo la vigencia de la LOT o de la LOTPP o de que ni siquiera se intentara poner en marcha el sistema de gestión territorial de la LOTPP hace pensar en una aceptación resignada de las causas subyacentes, en una confesión de impotencia. No basta con aprobar nuevos textos legales y derogar los anteriores. Además, la excesiva simplificación en la regulación de los instrumentos de ordenación territorial operada por la LOTUP no deja de entrañar riesgos importantes.

Además, algunas de las carencias apuntadas en la nueva regulación resultan contraproducentes y no ofrecen soluciones a los problemas actuales, sino una agravación de los mismos.



## VII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. "Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 219, 2005.
- ALOMAR ESTEVE, Gabriel. "Teoría de la ciudad. Ideas fundamentales para un urbanismo humanista". 2ª ed. IEAL. Madrid, 1981.
- ALONSO MAS, Mª José. "El nuevo derecho urbanístico valenciano: dos estudios". Tirant lo Blanch. Valencia, 2006.
- ÁLVAREZ MARTÍN, Juan Antonio. "Urbanismo, suelo y vivienda. Problemas vigentes (Parte 1)". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 272, 2012.
- ARGULLOL MURGADAS, Enrique. "Estudios de Derecho Urbanístico". IEAL. Madrid, 1984.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar. "Descentralización y planificación". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972.
- ASCHER, François. "Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día" (Versión española de María Hernández Díaz). Alianza Editorial. Madrid, 2004.
- ÁVILA ORIVE, José Luis. "La ordenación del territorio en el País Vasco. Análisis, ejercicio y delimitación competencial". Instituto Vasco de Administración Pública-Civitas. Madrid, 1993.
- BAÑO LEÓN, José María. "El mercado público de las obras de urbanización. Notas sobre las consecuencias de la Sentencia Scala 2001". Cuadernos de Derecho Local, núm. 4, 2004.
- BAÑO LEÓN, José María (dir.) y otros. "Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana". Civitas. Madrid, 2007.
- BAÑO LEÓN, José María. "Derecho Urbanístico Común". Iustel. Madrid, 2009.
- BAÑO LEÓN, José María. "Crónica de una decepción. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 2011 sobre el agente urbanizador". Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 24, 2011-2.
- BASSOLS COMA, Martín. "Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)". Montecorvo. Madrid, 1973.
- BASSOLS COMA, Martín. "Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos". Revista de Administración Pública, núm. 95, 1981.
- BASSOLS COMA, Martín. "Ordenación del Territorio y Cuencas Hidrográficas". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 80, 1982.
- BASSOLS COMA, Martín. "Panorama del Derecho Urbanístico español". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 100, 1986.

- BASSOLS COMA, Martín. *“Los instrumentos de ordenación del territorio”* in SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (dir.) *“Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”*. El Consultor. Madrid, 2002.
- BASSOLS COMA, Martín. “Ante el cincuentenario de la Ley del Suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 225, 2006.
- BASSOLS COMA, Martín. “La Comisión Central de Urbanismo: trayectoria histórica hasta su reciente y definitiva extinción” in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 271, 2012.
- BASSOLS COMA, Martín. “El Derecho urbanístico español y el Derecho de la Unión Europea”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013.
- BASSOLS COMA, Martín. *“El Derecho urbanístico durante la transición política (1976-1982) y en la Constitución de 1978”* in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 293, 2014.
- BLANCA BLANQUER, María. “Derecho Urbanístico actual”. Tomos I y II. Editorial Montecorvo. Madrid, 1993.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. “La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 2006.
- BERMEJO VERA, José. “Derecho Administrativo. Parte Especial”. 6ª ed. Thomson Civitas, Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2005.
- BIGADOR LASARTE, Pedro. *“La coyuntura actual del urbanismo en España”* in *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 162, abril-junio 1969.
- BIGADOR LASARTE, Pedro. *“Situación general del urbanismo en España (1939-1967)”* in *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 4, 1967.
- BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. “L’Eix Mediterrani: entre les dinàmiques locals i la perspectiva megarregional”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica*. Universitat de Barcelona, vol. 56/1, 2010.
- BOIRA MAIQUES, Josep Vicent. “Valencia, la tormenta perfecta”. 2ª ed. RBA. Barcelona, 2012.
- BOIX PALOP, Andrés. “Las convalidaciones legislativas”. Iustel. Madrid, 2004.
- BOIX PALOP, Andrés, “Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l’organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978”. *Fundació Nexè*. Barcelona, 2013.
- BOIX PALOP, Andrés y MARZAL RAGA, Reyes (eds.). “Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible”. *Publicacions de la Universitat de València*. Valencia, 2014.
- BOIX REIG, Vicente. “Urbanismo y Derecho”. Trivium. Madrid, 1990.
- BOQUERA OLIVER, José Mª. “Las provincias valencianas”. *Revista de Estudios de la Vida Local*. Núm. 243, 1989. pp. 627 y ss.

- BOQUERA OLIVER, José M<sup>a</sup> (coord. y presentación) y otros. "Derecho Urbanístico Local". Civitas – Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Valencia. Madrid, 1992.
- BOUAZZA ARIÑO, Omar. "Ordenación del territorio y turismo. (Un modelo de desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio)". Atelier. Barcelona, 2006.
- BOUAZZA ARIÑO, Omar. "La planificación del territorio en Gran Bretaña. Especial referencia al sector turístico". Civitas-Thomson. Madrid, 2009.
- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. "Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano". Documents d'Anàlisi Geogràfica, núm. 54, 2009.
- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. "La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)". Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XIII, núm. 306, 1 de diciembre de 2009.
- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio L. "La Unión Europea y el urbanismo valenciano. ¿Conflicto jurídico o político? Boletín de la A.G.E., núm. 49, 2009.
- CALATAYUD PRATS, Ignacio. "Las autorizaciones previas turísticas en Canarias y la posible vulneración de la Directiva de Servicios". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 279, 2013.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe. "La administración del urbanismo" (traducción de SOLER LLUSÀ, Jaime). Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1971.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe y OLIVA, Federico. "Cincuenta años de urbanística en Italia (1942-1992)". BOE-Universidad Carlos III de Madrid, 1994.
- CANALES ALIENDE, José Manuel y MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel (eds.). "El sistema político y administrativo valenciano". Tirant lo Blanch. Valencia, 2013.
- CANO CAMPOS, Tomás (coord.) "Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo". Tomo VI (Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente). Iustel. Madrid, 2009.
- CANO MURCIA, Antonio. "El Urbanismo en la Doctrina del Tribunal Constitucional". Aranzadi. Pamplona, 1998.
- CANO MURCIA, Antonio. "Urbanismo y Legislación Sectorial. Comentarios, Legislación y Jurisprudencia". Aranzadi. Elcano (Navarra), 2000.
- CANTÓ LÓPEZ, M<sup>a</sup> Teresa. "La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana". Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 43-44, 2014.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. "Instituciones de Derecho Urbanístico". 3<sup>a</sup> ed. Montecorvo. Madrid, 1984.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. "La competencia urbanística de los municipios en la nueva legislación de Régimen Local". Revista Jurídica de Cataluña, núm. 3, 1987.

- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. “La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 110, 1988.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. “Introducción al Derecho Urbanístico”. 3ª ed. Tecnos. Madrid, 1997.
- CARRETERO SÁNCHEZ, Santiago. “La Ordenación del Territorio”. Actualidad Administrativa, núm. 8, 1996.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (CEOTMA) y CONSEJO DEL PAÍS VALENCIANO. “Informe de reconocimiento territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana”. Promociones Económicas Valencianas (PREVASA). Valencia, 1981.
- CERVERA PASCUAL, Guillem. “La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio”. (Prólogo de Martín BASSOLS COMA). Editorial Reus. Madrid, 2013.
- CHUECA GOITIA, Fernando. “Breve Historia del Urbanismo”. Alianza Editorial. Madrid, 1968.
- CONGRESO EUROPEO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). Valencia, 28, 29 y 30 de junio de 1988. Organizado por la Generalitat Valenciana (Conselleria d’Obres Públiques, Urbanisme i Transports), Universidad Politécnica de Valencia, Fundación de los Ferrocarriles Españoles y Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).
- III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). “Ordenación del Territorio, Política Regional, Medio Ambiente y Urbanismo. Gijón (Asturias) 3 a 6 de julio de 2001”. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Gobierno del Principado de Asturias, 2002.
- VII CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (actas). “Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo”. Madrid, 27, 28 y 29 de noviembre de 2014. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT – Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2014.
- II CONGRESO MUNDIAL VASCO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (Actas del Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 28, 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 1987). Instituto Vasco de Administración Pública (HAEE/IVAP). Oñati, 1988.
- CORCHERO, Miguel (Dir.) y otros. “Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo I. Planeamiento Urbanístico”. Thomson-Aranzadi – Junta de Extremadura. Cizur Menor (Navarra), 2007.
- DE DIEGO, Álvaro. “Urbanismo. Suelo. Ordenación Territorial”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 95, 1985.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. “Geología constitucional del Derecho urbanístico”. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 89, mayo-agosto de 2010.

- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. *“Las plusvalías urbanísticas en el Derecho español. Un sistema de incentivos perversos”* in JAREÑO, LEAL, Ángeles (Dir.). *“Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (I)”*. Iustel. Madrid, 2014.
- DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (Coord.) y otros. *“Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local)”*. Thomson Civitas. Madrid, 2003.
- EMBID IRUJO, Antonio (Dir.) *“El derecho a un medio ambiente adecuado”*. Iustel – Gobierno de Aragón. Instituto Aragonés del Agua. Madrid, 2008.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. *“La ordenación del territorio en la legislación de Navarra”*. Civitas - Herri Andularitzaren Euskal Erakundea (HAEE)/Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati, 1991.
- ENTRENA CUESTA, Rafael (Presentación) y otros. *“El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma”*. Reus. Madrid, 2008.
- ERQUICIA OLACIREGUI, Jesús María. *“Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: La necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco”*. 1ª ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 2003.
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro. *“Comunidades Autónomas y ordenación del territorio”*. Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 3, 1990.
- ESCUIN PALOP, Catalina. *“Aprobación definitiva de los planes de urbanismo por las comunidades autónomas”*. Generalitat Valenciana. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Valencia, 1991.
- FARINÓS DASÍ, Joaquín (ed. y coord.). *“De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación”*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2011.
- FARINÓS DASÍ, Joaquín (ed. y coord.). *“La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?”*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2011.
- FARINÓS, Joaquín; ROMERO, Joan; y SALOM, Julia (eds.). *“Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones”*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2009.
- FARINÓS DASÍ, Joaquín y SÁNCHEZ CABRERA, José Vicente. *“Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial de la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio”*. Cuadernos de Geografía (Universitat de València), núm. 87, 2010.
- ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo. *“Manual práctico de planeamiento urbanístico”*. 3ª ed. Comares. Granada, 2006.
- FEAL LAGO, Carlos. *“La política francesa de ordenación del territorio en la última década”*. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1970.

- FEAL LAGO, Carlos. "La ordenación del territorio en Europa. Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales". Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1971.
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. "Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas). Iustel. Madrid, 2011.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. "Ante la reforma de la Ley del Suelo (lección inaugural del curso 1974-75 de la Facultad de Derecho de San Sebastián)". Universidad de Valladolid. San Sebastián, 1974.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. "Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico". Aranzadi. Elcano (Navarra), 2001.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. "Manual de Derecho Urbanístico". 23 ed. Civitas. Madrid, 2014.
- FORQUET ALMELA, Hermenegildo. "El nuevo modelo urbanístico de la Comunitat Valenciana: la LOTUP". *Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo*, núm. 131, 2014.
- FRIEDMANN, John. "Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2001.
- FRIEDMANN, John y WEAVER, Clyde. "Territorio y función. La evolución de la planificación regional" Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL). Madrid, 1981.
- FRUTOS MEJÍAS, Luisa M<sup>a</sup>. "Conceptualizaciones sobre Ordenación del Territorio y su aplicación al desarrollo regional de Extremadura". *Estudios Territoriales*, núm. 3, 1981.
- DE LA FUENTE CABERO, Inmaculada. "La interrelación entre los Fondos Estructurales y la ordenación del territorio". *Noticias de la Unión Europea*, núm. 234, 2004.
- FUENTES BODELÓN, Fernando. "El Proyecto de Carta Europea de Ordenación del Territorio". *Estudios Territoriales*, núm. 4, 1981.
- GALERA RODRIGO, Susana y HERNÁNDEZ-BATALLER, Bernardo. "Crónica Europea V". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 274, 2012.
- GALERA RODRIGO, Susana y HERNÁNDEZ-BATALLER, Bernardo. "Crónica Europea VI". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 286, 2013.
- GALERA RODRIGO, Susana. "Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de las políticas europeas". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 289, 2014.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio. "Los espacios de ocio en la ordenación del territorio". Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA). Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, 1981.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio. "La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías". *Estudios Territoriales*, núm. 1, 1981.



- GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio. “El concepto de ‘desarrollo regional equilibrado’ en la política de ordenación del territorio”. *Estudios Territoriales*, núm. 9, 1983.
- GARCÍA BELLIDO, Antonio y otros. “Resumen histórico del urbanismo en España”. 2ª ed. IEAL. Madrid, 1968.
- GARCÍA JIMÉNEZ, María José. “Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano”. Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 15. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2015.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “La lucha contra las inmunidades del poder”. 3ª ed. Civitas. Madrid, 1983.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “Estudios sobre autonomías territoriales”. Civitas. Madrid, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas”. Civitas. Madrid, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y otros. “La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española”. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1980.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y otros. “Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana”. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1983.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano. “Lecciones de Derecho Urbanístico”. Civitas. Madrid, 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coord.). “Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. *Liber amicorum* Tomás-Ramón Fernández”. Civitas. Madrid, 2012.
- GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Eduardo. “Algunas consideraciones en torno a la nueva legislación urbanística valenciana”, in JAREÑO, LEAL, Ángeles (Dir.). “Corrupción pública. Cuestiones de política criminal (II): la Comunitat Valenciana”. Iustel. Madrid, 2015.
- GARNER, J.F. “Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental” (traducción española). Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1976.
- GARRIDO FALLA, Fernando y otros. “Comentarios a la Constitución”. 3ª ed. Civitas. Madrid, 2001.
- GARRORENA MORALES, Ángel y FANLO LORAS, Antonio. “La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha”. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua. Murcia, 2008.
- GAVIRIA, Mario (Dir.). “Ni desarrollo regional ni ordenación del territorio. El caso valenciano”. Ediciones Turner. Madrid, 1974.

- GENERALITAT DE CATALUNYA. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Direcció General d'Arquitectura i Paisatge. "Buenas prácticas de Paisaje. Líneas guía". Barcelona, 2007.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo. "La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General". Valencia, 1986.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. "Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo". Valencia, 1993.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. "Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Síntesis del Avance P.D.U." Valencia, 1995.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. "Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del PDU (Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana)". Valencia, 1995.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. "El uso del suelo en la Comunidad Valenciana. Documento III del Avance del PDU (Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana)". Valencia, 1995.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial. "El suelo como recurso natural en la Comunidad Valenciana" (ANTOLÍN TOMÁS, Carmen. Coord.). Valencia, 1998.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial. "Bases para el consenso. Un diagnóstico percibido sobre el territorio valenciano". Valencia, 2000.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. "Grandes retos para la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana". Valencia, 2001.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. "Hipótesis de modelo territorial de la Comunidad Valenciana". Valencia, 2002.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Territorio y Vivienda. Dirección General de Planificación y Ordenación Territorial. "Prediagnóstico de funciones urbanas. Procedimiento de su elaboración en el ámbito de CIUMED". Valencia, 2005.
- GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. "Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana". Valencia, 2011.
- GIFREU I FONT, Judith. "L'ordenació urbanística a Catalunya". Marcial Pons-Associació Catalana de Municipis. Madrid, 2012.

- GIL OLCINA, Antonio, OLCINA CANTOS, Jorge, y RICO AMORÓS, Antonio M. (Eds.). "Aguaceros, aguaduchos e inundaciones en áreas urbanas alicantinas". Publicaciones de la Universidad de Alicante. Murcia, 2004.
- GÓMEZ OREA, Domingo. "Ordenación Territorial". Ediciones Mundi – Prensa – Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid, 2002.
- GÓMEZ OREA, Domingo y GÓMEZ VILLARINO, Alejandro. "Ordenación Territorial". 3ª ed. Mundi-Prensa. Madrid, 2013.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Pedro Mateo. "Urbanismo: pionero en el nuevo modelo de control de las competencias locales". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 277, 2012. pp. 139-158.
- GONZÁLEZ HABA, José Luis, y MARTÍNEZ DÍEZ, Roberto. "Ordenación territorial en una nueva situación". Ciudad y Territorio, núm. 1, 1980.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. "Bibliografía sobre Derecho Urbanístico. Con un Estudio Complementario sobre 'Autonomías y Ley del Suelo'". Montecorvo. Madrid, 1981.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "Comentarios a la Ley del Suelo". Tomo I. Civitas. Madrid, 1990.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. "Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo". Montecorvo. Madrid, 1986.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. "Teoría y práctica del planeamiento urbanístico". 2ª ed. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1975.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. "Urbanismo y Ordenación del Territorio". 4ª ed. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2007.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago y DE LA FUENTE CABERO, Inmaculada. "La nueva legislación urbanística valenciana. Doctrina y texto legal". Tirant lo Blanch. Valencia, 2006.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago y SERRANO LÓPEZ, Juan Enrique. "Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana". Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2007.
- GRAU ÁVILA, Sebastián. "De nuevo una institución metropolitana para el área metropolitana de Barcelona. Comentarios a la Ley 31/2010, del Parlamento de Cataluña" in Revista de Derecho Urbanístico, nº 263 enero-febrero 2011.
- GREGORI MARÍ, Francisco. "El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana". Tirant lo Blanch. Valencia, 2008.
- HARRISON, Joseph. "Historia económica de la España contemporánea" Vicens Vives. Barcelona, 1980.
- DE HEREDIA SCASSO, Rafael. "La planificación estratégica y la ordenación territorial". Estudios Territoriales, núm. 6, 1982.
- HERVÁS MÁZ, Jorge. "Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje". Bosch. Barcelona, 2009.

- HERVÁS MÁS, Jorge (coord.) y otros. “Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana)”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2015.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio”. Revista de Instituciones Europeas, vol. 23, núm. 1, 1996.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “Política de ordenación del territorio en Europa”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996.
- IBARRA ROBLES, Juan Luis. “Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico”. Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública. Oñati, 1982.
- INDOVINA, Francesco (Coord.) “La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención”. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2007.
- IVARS BAÑULS, José A. y GARCÍA GARCÍA, Simeón. “La financiación del urbanismo y el urbanismo como financiación de las entidades locales”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2005.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. “Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial”. Marcial Pons. Madrid, 2003.
- LÁZARO ARAÚJO, Laureano. “Tipologías regionales y estrategias de ordenación del territorio”. Estudios Territoriales, núm. 9, 1983.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Planificación territorial” Revista de Administración Pública, núm. 114, 1987..
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “La ordenación territorial en la Comunidad de Madrid” in GÓMEZ-FERRER, Rafael. “Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid”. Civitas. Madrid, 1987.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”. Aranzadi. Pamplona, 1995.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Fundamentos y tendencias del urbanismo supramunicipal europeo”. Revista Urbanismo y Edificación (RUE), núm. 9, 2004.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Introducción al Derecho urbanístico”. Marcial Pons. Madrid, 2005.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano. “La ordenación territorial y las Comunidades Autónomas”. Estudios Territoriales, núm. 3, 1981.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía. “El Reglamento estatal de inundaciones y el avance en el enfoque holístico para la gestión de los riesgos naturales”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 275, 2012.
- LORA-TAMALLO VALLVÉ, Marta y HIRT, Sonia. “La compatibilidad de usos o por qué los europeos no zonificamos”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 289, 2014.

- LORENTE PINAZO, Jorge (coord.). "Urbanismo en la Comunidad Valenciana. Libro Homenaje a José Luis Lorente Tallada". Tirant lo Blanch. Valencia, 2008.
- LORENTE TALLADA, José Luis. "La ordenación del territorio a nivel comarcal" in *El Funcionario Municipal*, nº 183, diciembre de 1975.
- LORENTE TALLADA, José Luis. "La planificación comarcal" in *El Funcionario Municipal*, nº 203, agosto de 1977.
- LOZANO CUTANDA, Blanca. "Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo". *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007.
- LOZANO CUTANDA, Blanca. "Derecho Ambiental Administrativo". 11ª ed. La Ley (1ª ed.) Madrid, 2010.
- MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF, Heinrich (eds.). "Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 1994.
- MARTÍN BLANCO, José. "La especulación del suelo en la problemática general urbanística". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 7, 1968.
- MARTÍN MATEO, Ramón. "La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional". *Revista Española de la Vida Local*, núm. 206, 1980.
- MARTÍN MATEO, Ramón. "Ciencia, tecnología y promoción del desarrollo regional". *Revista de Administración Pública*, núm. 104, 1984.
- MARTÍN MATEO, Ramón. "Economía, desarrollo, ecología y ordenación del territorio". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 110, 1988.
- MARTÍN MATEO, Ramón. "La calidad de vida como valor jurídico". *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988.
- MARTÍN MATEO, Ramón. "El ambiente y el Acta Única Europea". *Noticias de la Unión Europea*, núm. 51, 1989.
- MARTÍN MATEO, Ramón. "Tratado de Derecho Ambiental". Trivium. Madrid, 1991.
- MARTÍN MATEO, Ramón. "Aportaciones legislativas a la resolución de recursos hídricos". *Revista de Administración Pública*, núm. 149, 1999.
- MARTÍN MATEO, Ramón. "La gallina de los huevos de cemento". Thomson Civitas. Madrid, 2007.
- MARTÍN MATEO, Ramón y VERA REBOLLO, J. Fernando. "Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 114, 1989.
- MARTÍN REBOLLO, Luis. "Instituciones autonómicas: Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria". Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria. Santander, 1993.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. "Problemas jurídicos de la tutela del paisaje". Revista de Administración Pública, núm. 71, 1973.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián (coord.). "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría". Civitas. Madrid, 1991.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián y SALAS HERNÁNDEZ, Javier. "El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica" in MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (coord.) y otros. "Descentralización Administrativa y Organización Política". Tomo III (Nuevas fórmulas y tendencias). Alfaguara. Madrid, 1973.
- MARTÍNEZ DÍEZ, Roberto. "Pasado, presente y futuro de la ordenación del territorio en España". Ciudad y Territorio, núm. 55, 1983.
- MARTÍNEZ MORALES, José Luis. "Los instrumentos de ordenación del territorio en la LOT (Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje –DOGV 02/07/04-)" Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, núm. 13, 2005. pp. 49-63.
- MARTÍNEZ DE LA VALLINA, Juan J. "Evaluación ambiental y obras hidráulicas". Generalitat Valenciana. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. Valencia, 2013.
- MAUSBACH, Hans. "Introducción al Urbanismo. Un análisis de los fundamentos de la planificación actual". Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1973.
- MEILÁN GIL, José Luis. "El territorio, protagonista del desarrollo". Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Madrid, 1971.
- MEILÁN GIL, José Luis. "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 108, 1988.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. "La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 76, 1982.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico". Documentación Administrativa, núm. 230-231, 1992.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 153, 1997.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. "Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 200, 2003.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. "Delimitación de zonas inundables y planes de gestión del riesgo de inundación". Ambients: la revista del Ministerio de Medio Ambiente, núm. 110, 2015.
- DE MIGUEL GARCÍA, Pedro. "La acción territorial y los desequilibrios regionales". Documentación Administrativa, núm. 196, 1982.

- 
- DE MIGUEL GARCÍA, Pedro. “La acción territorial y los desequilibrios regionales” in DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO. “Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)”. Vol. III. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1984.
  - MILLARUELO APARICIO, José y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (coordinadores). “Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible”. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires, 2004.
  - MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO RURAL Y MARINO. “La huella ecológica en España. Sostenibilidad y territorio”. Madrid, 2009.
  - MIRALLES I GARCIA, Josep Lluís. “El darrer cicle immobiliari al País Valencià. O el progrés de la misèria”. Fundació Nexè. Barcelona, 2014.
  - MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio y GARCÍA TOBARRA, Eduardo. “*L’Horta de València. Una realitat metropolitana ignorada*” in “*Actes del III Congrés d’Estudis de L’Horta Nord*”. Editorial Universitat Politècnica de València. València, 2011.
  - MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio y GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA. “*VII Programa General de Acció de la Unió Europea en matèria de Medio Ambiente 2014-2020 y Huerta de Valencia*”, in Sanchis-IBOR, C. y otros (Eds.), “*Irrigation. Society. Landscape. Tribute to Thomas F. Glick*”. Universitat Politècnica de València, 2014.
  - MONTORO CHINER, María Jesús. “La Ley de Costas. ¿Un proyecto viable?”. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 58, 1988.
  - MORELL OCAÑA, Luis. “Estructuras locales y ordenación del espacio”. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972.
  - MORENO REBATO, Mar (coord.) “Estudios jurídicos de Derecho Urbanístico y Medioambiental. Libro-Homenaje al Profesor Joaquín M<sup>a</sup> Peñarubia Iza”. Montecorvo. Madrid, 2007.
  - MUNAR FULLANA, Jaume. “Imputabilidad administrativa y solidaridad en el ámbito de la responsabilidad patrimonial por alteración del planeamiento urbanístico. Análisis jurisprudencial y doctrinal de una problemática sin resolver”. Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, nº 25, 2012.
  - MUÑOZ AMOR, María del Mar. “La difícil tarea de poner ‘barreras administrativas al campo’”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 286, 2013.
  - MUÑOZ CRIADO, Aránzazu. “La política de paisaje de la Comunitat Valenciana”. Revista valenciana d’estudis autonòmics, nº 53. Generalitat Valenciana, Conselleria de Governació. Valencia, 2009.
  - MUÑOZ MACHADO, Santiago. “El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea”. Civitas. Madrid, 1986.
  - MUÑOZ MACHADO, Santiago. “Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General”. Tomo I. 1<sup>a</sup> ed. Thomson-Civitas. Madrid, 2004.
  - MUÑOZ MACHADO, Santiago. “Derecho Público de las Comunidades Autónomas”. 2<sup>a</sup> ed. Iustel. Madrid, 2007.

- MUÑOZ MACHADO, Santiago. "Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General". Tomo III. Iustel. Madrid, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. "Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo". Crítica. Barcelona, 2012.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. "El planeamiento urbanístico". 2ª ed. Iustel. Madrid, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.) y otros. "Tratado de Derecho Municipal". 2ª ed. Thomson Civitas. Madrid, 2003.
- NARBÓN LAÍNEZ, Edilberto. "La Estrategia y la Planificación Territorial de la Comunidad Valenciana". Conferencia en el Curso "La Estrategia y la Planificación Territorial de la Comunidad Valenciana", Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (COACV), Agrupación de Arquitectos Urbanistas, 2 de junio de 2009, mecanografiada.
- NAREDO, José Manuel y MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio. "El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano". Icaria. Barcelona, 2011.
- NOGUÉS GALDÓN, Héctor y MUSTAFÁ TOMÁS, Yásser-Harbi. "La evolución del sistema de planeamiento urbanístico general y su integración con otros sectores de la acción pública. El ejemplo de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio". Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, nº 25, 2012.
- OLCINA CANTOS, Jorge. "Riesgo de inundación y Ordenación del Territorio en España (La consideración del peligro de inundaciones en los procesos de planificación territorial)". Instituto Euromediterráneo del Agua (IEA). Murcia, 2007.
- ORTIZ DÍAZ, José. "Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico". Revista de Administración Pública, núm. 99, 1982.
- PALA, José Mª y ARAGÓN, Fernando. "Las Directrices Territoriales en el marco de la política territorial de España". Estudios Territoriales, núm. 21, 1986.
- PALLARÉS MORENO, Manuel. "La ordenación del territorio". Revista de Estudios Regionales, vol. VII extraordinario, 1982.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. "Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico". 14ª ed. Open Ediciones Universitarias. Madrid, 2013.
- PARDO ÁLVAREZ, María. "La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho". Marcial Pons – Junta de Castilla y León. Madrid, 2005.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. "La ordenación urbanística (el período 1956-1975)". Montecorvo. Madrid, 1979.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. "El urbanismo ante el Derecho". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 71, 1981.



- PAREJO ALFONSO, Luciano. “La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 226, 1985.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. “Derecho Urbanístico. Instituciones básicas”. Ediciones Ciudad Argentina. Mendoza, 1986.
- PAREJO ALFONSO, Luciano “La organización administrativa de la ordenación del territorio”. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 105, 1987.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. “Ordenación del Territorio” in JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio y MARTÍNEZ-SIMANCAS, Julián (dirs.) “El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización del Estado”. Tomo IV. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1997.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. “Urbanismo, política territorial y marco legal general”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 200, 2003.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. “La disciplina urbanística”. 2ª ed. Iustel. Madrid, 2012.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. “La ordenación urbanística en Alemania (parte 1)”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 281, 2013.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. “La ordenación urbanística en Alemania (parte 2)”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 282, 2013.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. “La ordenación territorial y urbanística en los EE.UU. (parte 1)”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 291, 2014.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. “La ordenación territorial y urbanística en los EE.UU. (parte 2)”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 292, 2014.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco. “Derecho urbanístico valenciano”. 2ª ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo. “Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”. Iustel. Madrid, 2009.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (dir.) y otros. “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid – Marcial Pons. Madrid, 1998.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (dir.) y otros. “Derecho Urbanístico de Castilla – La Mancha”. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid – Marcial Pons. Madrid, 1999.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (dir.) y otros. “Derecho Urbanístico de Galicia”. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid – Marcial Pons – Xunta de Galicia. Madrid, 2001.

- PAREJO ALFONSO, Luciano (dir) y otros. "Lecciones de Derecho Administrativo. Orden socioeconómico y sectores de referencia". 3ª ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2012.
- PAREJO NAVAJAS, Teresa. "La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio". Instituto Pascual Madoz, del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid. Marcial Pons. Madrid, 2004.
- PEMÁN GAVÍN, Ignacio. "Límites contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de ordenación del Territorio y Urbanismo". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 107, 1988.
- PEÑÍN IBÁNEZ, Alberto. "La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana: la planificación urbanística". Instituto de Estudios de Administración Local en Valencia. Valencia, 1983.
- PEÑÍN, IBÁNEZ, Alberto. "Urbanismo y crisis. Hacia un nuevo planeamiento general". Ediciones Generales de la Construcción. Valencia, 2006.
- PERALES MANDUEÑO, Francisco. "Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: Proyecto de Ley de Costas". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 108, 1988.
- PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. "La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías". Instituto Universitario de Derecho Público "García Oviedo" – Marcial Pons. Madrid, 1998.
- PÉREZ MORENO, Alfonso. "Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo". Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 8, 1976.
- PIQUÉ I CAMPS, Josep. "El Arco Mediterráneo de la Unión Europea: balance y perspectivas de futuro". Revista Valenciana d'Estudis Autònoms, núm. 36 (monográfico), 2001.
- PIQUERAS, Juan y SANCHIS, Carmen. "La organización histórica del territorio valenciano". Generalitat Valenciana. Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports. Valencia, 1992.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. "¿El abandono de la concepción francesa de la ordenación del territorio? (Comentario de la Ley Nº 95-115, de 4 de febrero, de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio)". Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 6-7, 1995.
- PONCE SOLÉ, Juli y SIBINA TOMÁS, Domènec (Coordinadores) y otros. "El Derecho a la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional". Marcial Pons. Madrid, 2008.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. "III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975). Ponencia de Desarrollo Regional de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social". Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1972.

- PUNCEL CHORNET, Alfonso. *“Valencia: opciones, desorden y modernidad, o la ciudad que se devora a si misma”*. Scripta nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Núm. 47, 1999.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás. “Las actividades mineras y la ordenación del espacio”. *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 106, 1988.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Coord.) y otros. “Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2001.
- RACIONERO, Luis. “Sistema de ciudades y ordenación del territorio”. 3ª ed. Alianza Universidad. Madrid, 1986.
- RAMOS MEDRANO, José Antonio. “Comentarios a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 sobre el Proyecto de Interés Regional ‘Isla de Valdecañas’”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 274, junio de 2012.
- REBOLLO PUIG, Manuel (coord.) y otros. “Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía”. *Manuales Breves*. Iustel. Madrid, 2007.
- RICHARDSON, Harry W. “Política y planificación del desarrollo regional en España”. Alianza Universidad. Madrid, 1976.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. “La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas: los Planes Insulares Canarios de Ordenación”. *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 109, 1988.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. “Las competencias de la Comunidad Autónoma gallega y el Camino de Santiago”. *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 133, 1993.
- RODRÍGUEZ LEÓN, Luis Carlos (coord.) “El futuro de la Ordenación Territorial”. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2008.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. “La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1331/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 273, 2012.
- ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo. “Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)”. Iustel. Madrid, 2011.
- ROMÁN MÁRQUEZ, Alejandro. “Los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional como antecedente histórico de la actual figura del municipio turístico. Aciertos y errores de esta figura, diferencias con el municipio turístico y conexión con el planeamiento urbanístico de los núcleos turísticos”. *Revista de Derecho Urbanístico y de Medio Ambiente*, núm. 266, junio de 2011.
- ROMERO ALOY, María Jesús y ROMERO SAURA, Fernando. “La zonificación urbanística”. La Ley. Madrid, 2013.
- ROMERO GONZÁLEZ, Joan. “Geopolítica y gobierno del territorio en España”. Tirant lo Blanch. Valencia, 2009.

- ROMERO GONZÁLEZ, Joan y FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds.). "Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones". Trea. Gijón (Asturias), 2004.
- ROMERO GONZÁLEZ, Joan y FRANCÉS, Miquel (eds.). "La Huerta de Valencia. Un paisaje cultural con futuro incierto". Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2012.
- ROMERO GONZÁLEZ, Joan y BOIX PALOP, Andrés (eds.). "Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local. Políticas públicas, cohesión social y buen gobierno en la Comunidad Valenciana tras la reforma del régimen local". Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 17. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2015.
- ROMERO SAURA, Fernando. "*La calificación urbanística del suelo: de la Ley de 12-5-1956 al régimen de 1975*". Montecorvo. Madrid, 1975.
- ROMERO SAURA, Fernando y LORENTE TALLADA, José Luis. "*El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística)*". 6ª ed. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 1996.
- RUBIALES TORREJÓN, Amparo. "La Región: historia y actualidad". Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1973.
- RUIZ DE LOBERA, Cecilia. "Por qué los Ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 232, 2007. pp. 151-159.
- RUIZ OJEDA, Alberto. "El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña". Iustel. Madrid, 2010.
- SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. "Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia". Gaudiana. Madrid, 1969.
- SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. "Sentido de la ordenación territorial en la España actual". Estudios Territoriales, núm. 7, 1982.
- SALA ARQUER, José Manuel. "Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio". Instituto Nacional de Prospectiva, Secretaría de Estado para el Desarrollo Constitucional y Centro de Estudios Constitucionales Madrid, 1980.
- SALA ARQUER, José Manuel. "Comunidades Autónomas y dominio público" in Dirección General de lo Contencioso del Estado. "Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)". Vol. IV. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1984.
- SALOM CARRASCO, Julia. "*La política territorial de la Comunidad Valenciana*". Cuadernos de Geografía, 58. 209-220. Valencia, 1995.
- SALVÀ TOMÀS, Pere A. "El Arco Mediterráneo Español: sus perspectivas como espacio de futuro". Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, núm. 22, 1998.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. "Urbanismo, prácticas municipales y evaluación institucional del Estado Español: la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales

- de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 310, 2009.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (Dir.) y otros. “Derecho Urbanístico de Castilla y León” 2ª ed. La Ley – El Consultor – Junta de Castilla y León. Madrid, 2005.
  - SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, IVARS BAÑULS, José Antonio y ROMERO SAURA, Fernando (Coord.) y otros. “Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana”. La Ley – El Consultor. Madrid, 2006.
  - SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “Planificación hidrológica y ordenación del territorio”. Revista de Administración Pública, núm. 123, 1990.
  - SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional”. Revista de Administración Pública, núm. 131, 1993.
  - SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (Dir.) y otros. “El Derecho Urbanístico en la Comunidad de Madrid”. Lex Nova. Valladolid, 1999.
  - SÁNCHEZ SOLER, Mariano. “Ricos por la Patria”. Plaza & Janés. Barcelona, 2001.
  - SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. “Principios de Derecho Administrativo General”. Vol. I. y II. 2ª ed. Iustel. Madrid, 2009.
  - SANTOS DÍEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio. “Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos”. 6ª ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2005.
  - SANZ CEBRIÁN, Ricardo. “Planeamiento territorial y urbanístico de Euskadi”. Gomylex. Bilbao, 2004.
  - SECCHI, Bernardo. “Análisis de las estructuras territoriales”. Ariel. Barcelona, 1974.
  - SERRANO GUIRADO, Enrique. “Planificación territorial, política del suelo y administración local”. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1963.
  - SIMÓ, Trinidad. “La arquitectura de la renovación urbana en Valencia”. Albatros Ediciones. Valencia, 1973.
  - SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA. “La actividad urbanística de la Comunidad Valenciana. Principales preocupaciones y quejas de los ciudadanos. Comunicación extraordinaria a las Cortes Valencianas”. Alicante, 2004.
  - SOLÁ TEYSSIERE, Javier. “Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas”. 2ª ed. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2007.
  - SORRIBES MONRABAL, Josep. “Las áreas metropolitanas: análisis teórico y experiencia comparada”. Consell Metropolità de l’Horta. Valencia, 1999.
  - SOSA WAGNER, Francisco y DE MIGUEL GARCÍA, Pedro. “Creación, supresión y alteración de términos municipales”. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987.

- TRAYTER, Joan Manuel. “Derecho Urbanístico de Cataluña”. 4ª ed. Atelier. Barcelona, 2013.
- TEIXIDOR DE OTTO, María Jesús. “Funciones y desarrollo urbano de Valencia”. Instituto de Geografía de la Institución Alfonso El Magnánimo. Diputación Provincial de Valencia. Valencia, 1976.
- TORRES RIESCO, Juan Carlos. “Propuestas para una política de ordenación del territorio en España”. Estudios Territoriales, núm. 8, 1982.
- TORRES RIESCO, Juan Carlos. “España sin política de ordenación del territorio”. La Revista Municipal, núm. 59, Barcelona, CEUMT, 1983.
- TERÁN TROYANO, Fernando DE. “Historia del urbanismo en España (siglos XIX y XX). Cátedra, vol. III. Madrid, 1999.
- TERÁN TROYANO, Fernando DE. “Madrid: ciudad-región. II. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX”. Comunidad de Madrid. Madrid, 1999.
- TRAYTER, Joan M. (Director) y otros. “Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña”. Thomson – Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2005.
- VALLEJO PÉREZ, Gema. “La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias”. Eolas Ediciones. León, 2012.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos. “El urbanismo supramunicipal”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 279, 2013.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos. “El desgobierno del territorio” in PIÑAR MAÑAS, José Luis (dir.). “Crisis económica y crisis del Estado del Bienestar. El papel del Derecho Administrativo”. Actas del XIX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo. Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 18 a 20 de octubre de 2012. Editorial Reus. Madrid, 2013.
- VERCHER NOGUERA, Antonio. “La delincuencia urbanística. Aspectos penales prácticos sobre urbanismo y ordenación del territorio”. Colex. Madrid, 2002.
- DE VICENTE DOMINGO, Ricardo. “Los planes de reforma interior. Evolución histórica y regulación en el derecho urbanístico valenciano”. La Ley. Las Rozas (Madrid), 2010.
- VV.AA. “Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad”. Observatorio de la Sostenibilidad en España, Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Biodiversidad y Fundación Universidad de Alcalá. Madrid, 2006.
- VV.AA. “El planeamiento y la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana”. Centro de Estudios DELTA. Valencia, 2004.
- VV.AA. “Els valors de la Punta. 18 arguments en defensa de l'horta”. Universitat de València. València, 1999.
- VV.AA. “Estudios sobre Urbanismo y Ordenación del Territorio II. Becas de investigación de la Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos (1993-1996)”. Colección Urbanismo y Medio Ambiente. Herri Andulararitzaren Euskal

- Erakundea (HAEE)/Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati, 1999.
- VV.AA. "Introducció al Dret local i urbanístic de Catalunya. In memoriam de Màrius Viadel i Martín". Tirant lo Blanch. València, 2001.
  - VV.AA. "Jornadas sobre la Ley de Costas" Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea (HAEE) / Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati, 1990.
  - VV.AA. "Terra Crítica 2001-2007. país, ciutat, ciutadania i planeta". Universitat Politècnica de València, Universitat de València i Col.lectiu Terra Crítica". València, 2008.